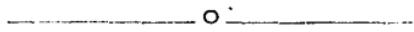


285  
30

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN



LA UTILIDAD PUBLICA COMO  
ELEMENTO DEL DERECHO AGRARIO

TESIS QUE PRESENTA

JOSE LUIS RODRIGUEZ RODRIGUEZ

PARA OBTENER

EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

DIRECTOR DE TESIS

LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA

**FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, 1992



## **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 D I C E

## LA UTILIDAD PUBLICA COMO ELEMENTO DEL DERECHO AGRARIO

Pág.

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

4

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

#### México Precolombino

- |   |    |
|---|----|
| a) Las tierras comunales entre los Aztecas. | 9  |
| b) Las Tierras de los Barrios.              | 13 |
| c) Concepto Agrícola de los Aztecas.        | 21 |

### C A P I T U L O II

#### México Colonial

- |  |    |
|--|----|
| a) Medidas Agrarias que imponen los Españoles. | 34 |
| b) El Fundo Legal y las tierras Ejidales.      | 46 |
| c) Las Tierras de los Pueblos.                 | 54 |

**C A P I T U L O   I I I**  
=====

**México Independiente**

a) Dotaciones de Tierra de 1821.	70
b) La República y los Repartos Agrarios.	77
c) La Reforma.	80
d) Las grandes Haciendas y las Compañías Deslindadoras.	80
e) Causas que se dan en el campo para el inicio de la - Revolución.	99

**C A P I T U L O   I V**  
=====

**México en el Siglo XX**

a) Leyes que en Materia Agraria surgen de la Revolución.	105
b) La idea de Utilidad Pública y el Derecho Social.	128
c) La Utilidad Pública en los Códigos Agrarios.	134
d) La Utilidad Pública y la Ley Federal de la Reforma -- Agraria.	160
e) Crítica.	169

<b>CONCLUSIONES y COMENTARIOS</b> =====	174
--	-----

<b>B I B L I O G R A F I A</b> =====	177
---	-----

## **INTRODUCCION**

=====

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

Al través del presente estudio, se trata de profundizar sobre el concepto de Utilidad Pública, para que se le considere - como un elemento primordial del Derecho Agrario, conociéndolo desde el inicio de sus raíces hasta la forma actual que podría revestir, y en un momento dado se pueda tener una clara apreciación sobre el mismo, así como los beneficios inherentes que brindaría, - para que en caso necesario y junto con los elementos justipreciativos pueda invocarse a los órganos correspondientes, siguiendo - los propios lineamientos que en materia Agraria rigen a nuestra - colectividad, dado que la misma se clasifica como una área de interés social y por lo tanto puede ser generalizada, más aún si tenemos en cuenta que hasta nuestros días no existe legislación alguna que nos defina a la Utilidad Pública y por el contrario carecemos de dicho concepto.

**CAPITULO I**

**MEXICO PRECOLOMBINO**

- a) **Las Tierras Comunes entre los Aztecas.**
- b) **Las Tierras de los Barrios.**
- c) **Concepto Agrícola de los Aztecas.**

## CAPITULO I.- MEXICO PRECOLOMBINO

=====

Para iniciar el estudio del objetivo central del trabajo de tesis es menester atender al estado social bajo el cual surge una determinada norma sin ignorar de ninguna manera el método histórico, pues es este quién busca estudiar el derecho en función de -- las instituciones jurídicas temporal y espacialmente determina-- dos, es decir que estudia al actual derecho en función y con relación de las instituciones jurídicas que le han dado origen, pues resulta de gran importancia entender que la grandeza que contem-- plan las instituciones jurídicas actuales se debe en gran parte a la magnificencia que ha quedado sepultada y que resulta ser la -- parte medular de sus antecedentes.

Y por el contrario, el Derecho Agrario no sería una excep-- ción, ya que en torno a la materia de este se han llevado a cabo los grandes avatares y devenires del hombre, desde su principio y existencia y que lo ubicaba en un plano semejante a los demás seres vivientes de la tierra, luchando paso a paso por sobresalir -- de las demás especies para ser un ente dominante y continuar así-- hasta nuestros días, pero pese a todo no ha podido independizarse de aquél elemento al que le arrebató su sustento que tan generosa-- mente se lo otorga, siendo este elemento el punto de partida y al que hemos llamado tierra, misma que ha sido objeto de distribu--

ción, división y explotación por el hombre, repercutiendo en la economía y organización de cada país, así como en las culturas y generaciones que por siglos la han habitado.

Ahora bien, para efectos de este estudio se recordarán las principales instituciones jurídicas agrarias que han sido antecedentes remotos inmediatos de nuestro actual derecho agrario y de todo el contexto ideológico, político y sociológico que lluegan el contenido de esta rama del derecho en la actualidad.

En nuestro México Precolombino se encontraban asentadas diversas etnias en el territorio constituyendo grupos plenamente conocidos como el Náhuatl, Zapoteca, Mixteca, Tarasco, Maya etc.; y que florecieron en toda su plenitud. Respecto a la tenencia de la tierra Manuel González Ramírez (1) refiere que en este período las formas comunales de propiedad existentes, eran las siguientes: entre los Totonacas debió imperar un régimen comunal semejante al Azteca; en los Mistecozapotecas, la propiedad de la Tierra estaba organizada en sus líneas fundamentales de acuerdo con la organización azteca; en los Tarascos la propiedad de la Tierra, salvo la del señor supremo y la de la clase sacerdotal, se mantenía en común, la del pueblo entre sí y en la misma forma la de la nobleza; entre los Yaquis, Mayas, etc., la organización de la tierra estaba en proceso de transformación, además entre los Mayas las tierras de cultivo estaban consideradas en calidad de bienes comunales y eran trabajadas por todos, de manera que entre los

(1) GONZALEZ RAMIREZ MANUEL.- "La Revolución Social de México".- Tomo III.- "El Problema Agrario".- Primera-reimpresión, Editorial F.C.E. 1974 Páginas 110 y sigs.

pueblos no existían líneas divisorias que las separaran, aunque -- si las había entre los distintos señoríos, a causa de las constantes guerras entre ellos.

Enseguida se analizará de manera específica la forma de tenencia de la Tierra del Pueblo Azteca que, por su ubicación es el de mayor significado en relación a la historia de México.

a) Las Tierras Comunales entre los Aztecas

Se toma a la cultura Azteca como punto de referencia de los Grupos Etnicos sin que por esto se entienda un menos precio a las demás culturas prehispánicas, considerando que contaba con un mayor grado de desarrollo entre las civilizaciones existentes en el mismo periodo, ya que contaba con un delineamiento en su organización político-económico-social y muy especialmente en sus instituciones, tomando características muy semejantes a las que guarda un estado, como lo veremos más adelante.

A continuación se mencionará las formas de tenencia de la tierra en el México Prehispánico y para tal efecto nos permitiremos revisar la bibliografía (2) que sobre la materia se ha escrito, unificando los conceptos que se han vertido, de tal manera -- que se ofrece una panorámica amplia y uniforme.

1.- Tierras del Rey o Tlatocues o Tlacatecuhtli.- Se dividían en dos formas:

- Tlatocalalli.- Respecto de este tipo de tierra el usufructuario era el Rey y las personas que las trabajaban eran los macehuales o esclavos y su destino era para --

uso directo del Rey, quien ejercía sobre la mismas un -  
dominio perfecto y absoluto.

- Tecpanatlalli.- Respecto de este tipo de tierra podemos decir que eran usufructuadas por los Tecpanpouhque, es decir, la gente de palacio y que servía en el mismo, dichas tierras eran trabajadas por los macehuales y el destino de sus frutos era para sufragar los gastos del gobierno, como la conservación, el funcionamiento y cuidado de los palacios y sus características eran de que el Rey ejercía sobre ellas un dominio imperfecto, en -- virtud de que las cedía en usufructo y el usufructuario no pagaba tributo alguno, ofreciendo únicamente al Rey flores y pájaros en señal de reconocimiento; estas tierras se dejaban en herencia a sus legítimos sucesores - y si la familia llegase a extinguirse o el usufructuario incurría en alguna pena o dejaba el servicio de estas, volvían al dominio del Rey quien disponía de las - mismas a voluntad.

---

(2) MENDIETA Y NUREZ, LUCIO.- "El Problema Agrario de México", 13a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, - 1975.-

ANAYA MENDEZ, AMADO.- "Curso Elemental de Derecho Agrario", 19a. Edición, Editor Orlando Cárdenas, México- 1987.-

MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON.- "Derecho Agrario", - Colección Textos Jurídicos Universitarios.- Editorial- Haria, S.A. de C.V., México, 1987.-

GONZALEZ HINOJOSA, MANUEL.- "Derecho Agrario", --- 1a. Edición, Editorial JUS, México, 1975.

2.- Pillalli o Tecpillalli.- Eran tierras usufructuadas por tres clases diferentes de gentes a saber; de los pipitzin o principales, las cuales eran trabajadas por macehuales y renteros, estos no tenían ningún derecho sobre las tierras y para el caso de que fueran el producto de una conquista, eran trabajadas por los mayeques y que eran las personas o individuos a quienes se habían vencido, destinándose sus frutos para el sostenimiento del pipitzin. Sus características fundamentales eran primordialmente de que, cuando el Rey entregaba estas tierras, imponía ciertas condiciones, como la obligación del principal para transmitir las a sus hijos, con lo cual se formaron verdaderos mayorazgos. Estos nobles en cambio le vendían vasallaje al Rey y le prestaban servicios particulares.

Al extinguirse la familia en línea directa o al abandonar el servicio del Rey por cualquier causa, estas tierras volvían de nueva cuenta al dominio del Rey y eran susceptibles de ser repartidas nuevamente. Cuando el Rey donaba alguna propiedad a un noble en recompensa de servicios, no imponía la obligación de transmitirla a sus descendientes y este podía enajenarla o donarla y su derecho de propiedad no encontraba otro límite mas que la prohibición de transmitirla a los plebeyos.

Otro segundo grupo de individuos que podía recibir el pillalli, lo eran los Tecquihuac o guerreros, también conocidos como teules y las personas que trabajaban dichas tierras eran los macehuales, pero si este tipo de tierra era obtenida por medio de la conquista, entonces eran los mayeques del pueblo vencido quienes las trabajaban. El destino de sus frutos era para el sostenimien-

to de sus titulares y el Rey otorgaba el usufructo de estas tierras a los guerreros como recompensa por actos de valor en el campo de batalla y por otras clases de servicios notables prestados a la tribu. El usufructo lo otorgaba una vez sin condición y en otras ocasiones con la obligación de transmitir las a sus descendientes.

El tercer grupo de individuos que podía recibir el Pillalli, lo eran los Tectecutzin o empleados públicos y los macehuales o renteros eran quienes se las trabajaban y el destino de sus frutos era para que se sostuvieran en su cargo con lucimiento, dignidad e independencia. El usufructo de este tipo de tierra duraba durante el tiempo que desempeñaran su cargo o empleo.

3.- Milchimallis.- Eran tierras que se destinaban para los miembros del ejército y las trabajaban los macehuales y arrendatarios y sus frutos eran destinados para el mantenimiento de los integrantes del ejército, así como para sufragar los gastos de guerra.

4.- Teotlalpan (Teo = Dioses Tlalpan = Tierras).- Este tipo de tierras se encontraban destinadas a la clase sacerdotal y las mismas eran trabajadas por los macehuales y renteros, los frutos que se obtenían en el trabajo de estas, eran dedicados para sufragar los gastos religiosos, así como para el sostenimiento de la clase que las ostentaba.

5.- Altepeltalli.- Eran las tierras que pertenecían al pueblo y que eran trabajadas por los jefes de familia en horas de terminadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas que se denominaban tialmillis; de los productos obtenidos al trabajar--- las, se sufragaban los gastos que fueran de interés colectivo, -- como lo era el pago de tributos y realización de obras públicas.

6.- Tlatocamilli.- De este tipo de tierra no podía disponer el señor, pero eran dadas en arrendamiento y de su producto se comía y se gastaba en la casa del señor.

7.- Yahutlalli.- Estas eran tierras que se encontraban a disposición del Rey y que se habían obtenido a través de la conquista, las cuales eran trabajadas por todo el pueblo conquistado.

Por lo que podemos afirmar que las formas de tenencia de la tierra, eran distinguidas más que nada por el grupo social al que pertenecían, de tal manera que existió una división clasista bien definida, como el Rey, la Nobleza, los Guerreros, los Dioses y por último, los Pueblos.

También era clara la aptitud esclavista al trabajar las tierras tanto los masehuales como los mayeques.

#### b) Las Tierras de los Barrios

-----

En el Pueblo Azteca como forma de tenencia de la tierra se encontraba la propiedad de los pueblos o las tierras de los Barrios acerca de su origen y de su acepción etimológica nos refiere el maestro Mendieta y Nuñez:

"Los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizadas. Cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo más anciano al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma sepa, se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron las tierras necesarias para su subsistencia. A estas pequeñas secciones o barrios se les dió el nombre de Chinancalli o Calpulli, palabra que según Alonso de Zurita, significa; Barrio de Gente conocida o linaje antiguo y a las tierras que les pertenecían Calpullalli que significa Tierra del Calpulli (3).

En efecto, fueron los pueblos de los aztecas o mexicas, tepaneca y acolhua o texcocano quienes al organizarse en los nuevos asentamientos territoriales en forma permanente y conforme al grado de parentesco que los unía, los que dieron origen a esta figura y que fue la base fundamental de la actual estructura agraria-mexicana.

---

(3) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- Ob cit.- Pág. 16

Respecto a las características de esta figura, quien escribió sobre esto unificó los criterios expresados por los especialistas en la materia (4) con la finalidad de ofrecer una perspectiva más amplia acerca de las tierras de los barrios.

El Chinancalli o Calpulli era el Barrio de Gente conocida y de linaje antiguo y el Calpullalli era la extensión total de tierra perteneciente al Calpulli, que a su vez, se dividía en Tlalmilli que eran lotes entregados a cada familia.

Así los barrios eran los Calpullis que dentro de sus modalidades, tenían el carácter familiar y geográfico y los vínculos de parentesco era la base para la coexistencia de esos grupos; estaban formados por personas del mismo linaje y en ocasiones por artesanos dedicados a un mismo oficio, sin embargo, conforme a los usos y costumbres del barrio Azteca, era permitido en caso de excepción que un barrio diera en arrendamiento a otro parte de sus tierras.

El Tlalmilli no podía gravarse ni enajenarse; cada parcela se dividía por cercas y se transmitía por herencia. Si el poseedor moría sin que tuviese alguna sucesión, la parcela volvía a la corporación y esta no se podía otorgar a personas que fueran ajenas al Calpulli, además tampoco se permite el acaparamiento de parcelas, ni tampoco se daban en arrendamiento y los poseedores tenían la obligación de trabajarlas personalmente. El titular -

-----  
(4) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- Ob cit.-  
MEDINA CERVANTES, JOSE MANUEL.- Ob cit.-  
ANAYA MENDEZ, AMADO.- Ob cit.-  
GONZALEZ HINOJOSA, MANUEL.- Ob cit.

de una parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa especificada: En caso de que no la cultivara durante dos años consecutivos era amonestado y requerido para que la cultivara al año siguiente, en caso de que no lo hiciera perdía sus tierras que revertían al Calpulli. Se llegaban a estimar como motivos justificados para no cultivar las tierras el ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo. Si bien es cierto que el maestro Mendieta y Núñez no se refiere al Tlalmilli en una forma expresa, también es cierto que nos da la pauta para que así lo creamos, veamos porque:

"Las tierras del Calpulli constituían la pequeña Propiedad de los indígenas. Carecemos de datos sobre la extensión de las parcelas que en cada barrio se asignaban a una familia, lo más probable es que no hubiese regla, porque la calidad de las tierras y la densidad de la población seguramente modificaron con el tiempo la primitiva asignación. Según tenemos dicho, cada parcela estaba separada de las otras por cercas de piedras o magueyes, lo que indica claramente que el goce y el cultivo de cada una eran privados, - por lo tanto, al existir una sucesión de una misma familia desde épocas inmemoriales en la posesión y cultivo de una parcela, llegaba a formarse de hecho una verdadera propiedad privada."

-----  
(5) MENDIETA Y NÚÑEZ LUCIO.- Ob cit.- Pág. 18

De lo que se desprende que el Tlalmilli sea el antecedente - remoto de la pequeña propiedad y que no existía límite para la extensión de la parcela.

Veamos el criterio de la Doctora Martha Chávez Padrón:

"El Calpulli fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir... La propiedad de las tierras del Calpulli era comunal y pertenecía al barrio o calpulli al cual había sido asignado; pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del Calpulli era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañarnos que el Calpulli no podía enajenarse, pero si dejarse en herencia." (6)

Se aprecia pues, que la autora confunde totalmente la figura del Calpulli, ya que lo considera como una forma de tenencia de la tierra, siendo que en verdad era como bien lo expresa Alonso de Zurita, un barrio de gente conocida y de linaje antiguo, a lo que seguramente se refiere dicha autora es al Tlalmilli, porción de tierra en que se dividía el Calpullalli, que era el total de tierras propiedad del Calpulli.

De las formas de tenencia de la tierra que se examinaron, -- también encontramos otros aspectos que ponen de manifiesto la su-

-----  
(6) CHAVEZ PADRON, MARTHA.- "El Derecho Agrario en México."- 8a. Edición actualizada.- Editorial Porrúa,- S.A.- México, 1985.- Pág. 150.

premacía del pueblo Azteca entre los demás pobladores. Observe--  
mos lo que nos dicen los autores del Derecho Agrario Mexicano:

"Según Angel Caso, las características funda-  
mentales de la Organización Política de los-  
Aztecas eran las siguientes:

- a) Era un gobierno monárquico; toda --  
vez de que el poder era ejercido en  
principio por una sola persona que-  
era el Tlacatecutli.
- b) La monarquía era electiva heredita-  
ria; ya que el primer monarca fue -  
electo entre las familias más ilus-  
tres y en dicha designación intervi-  
no todo el pueblo. Sin embargo, --  
después el poder se transmitía al -  
pariente más cercano que se hubiere  
distinguido por sus virtudes civi--  
cas y guerreras.
- c) La monarquía era limitada; ya que -  
el monarca no ejercía el poder de -  
manera absoluta sino que estaba li-  
mitado por el Tlacopan, elegido al-  
mismo tiempo que el monarca, el ---

cual estaba constituido por las personas más respetables del pueblo y se componía por cuatro o seis sujetos." (7)

De lo que se concluye que en el aspecto político se daba un gobierno monárquico en el que el poder lo detentaba única y exclusivamente el Rey electo por sus atributos cívicos y de guerra, -- además de estar limitado por lo que nosotros llamaríamos el consejo de los respetables, órgano colegiado que determinaba el actuar del monarca en turno.

Respecto a las clases sociales la doctora Martha Chávez Padrón expresa:

"Los Aztecas tuvieron diferenciación de clases y una organización territorial con diversas instituciones relacionadas con la enorme cantidad de tierras de las que fueron conquistadores y de las que dan fe algunos historiadores, como Robertson en la obra citada manifiesta que el derecho de propiedad entre los mexicanos estaba reconocido; Clavijero -- aclaró que las tierras del imperio Azteca -- estaban divididas entre la corona, la nobleza y el común de los templos y que habían pinturas que representaban distintamente lo que

---

(7) ANAYA MENDEZ, AMADO.- Ob cit.- Pág. 5 y 6

a cada cual le pertenecía, por lo que, las -  
tierras de la corona se encontraban indica--  
das con el color púrpura la de los nobles en  
color grana y la de los plebeyos en color --  
amarillo claro." (B)

Ya era clara la separación de clases y más aún, dividida por  
colores según su porción territorial que detentaran. Es curioso-  
observar que hasta antes de la llegada de los españoles ya exis--  
tia también la esclavitud practicada entre los mismos congéneres,  
es decir, que los propios Aztecas hacían a sus hermanos de san--  
gre esclavos, ya fuera por tradición familiar o por conquista de  
tierra, por lo que no se puede aceptar que se piense que la con--  
quista trajo también aparejada a la esclavitud.

Al existir diferencia entre las clases sociales, también lo-  
hubo en el aspecto económico, es decir, que la arrogancia del Rey  
y de la nobleza iba aparejada con la detentación de grandes exten-  
siones de tierra y de riqueza imaginables en oro, joyas, anima--  
les, etc.; y en el extremo opuesto tenemos a la clase oprimida, -  
desprotegida, representada por los mayeques y por los macehuales-  
que estaban atados a la tierra que no les pertenecía, ya sea por  
deudas contraídas con anterioridad, por rendir vasallaje e inclu-  
sive por ser entregados como esclavos, por ser esta la clase opri-  
mida que no tenía ningún recurso económico más que su fuerza de -  
trabajo. Por lo que también expresó que la pobreza extrema ya -

-----  
(B) CHAVEZ PADRON, MARTHA.- Ob cit.- Pág. 145.

se conocía en el territorio racial muchos años antes de que los españoles pensarán siquiera en la posibilidad de poseer tierras fuera de su esfera natal.

c) Concepto Agrícola de los Aztecas

En líneas anteriores ya se expresaron las formas de tenencia de la tierra que prevalecieron en el período precolombino y nos percatamos del mecanismo a seguir para la regulación en la posesión y propiedad de las tierras e igualmente, de las características que según los estudiosos de la materia presentaban. Don Manuel González Hinojosa comenta:

"5. Del régimen de tenencia de la tierra descrito se puede concluir:

- a) Que el derecho de la tierra dependía del arbitrio del soberano y no existía propiamente propiedad privada, salvo algunos casos de excepción como la propiedad del Tlacatecutli y de algunos nobles.
- b) Que fuera de la propiedad perteneciente al Rey y a algunos grandes dignatarios - que podían enajenar sus tierras, las demás eran poseídas en común y el derecho para disfrutarlas provenía de la calidad de vecino y de trabajo.
- c) Que los miembros de la familia real, guerreros y dignatarios no cultivaban perso

nalmente la tierra, tan solo su derecho--  
consistía realmente en recibir determina--  
do tributo.

- d) El Derecho sobre la tierra se reducía --  
a las costumbres. (9)

¿Pero en realidad los Aztecas tenían noción de los conceptos  
derecho a la tierra, propiedad, enajenación, disfrute, cultivo, -  
tributo, costumbres, es decir, en la forma en que en la actuali--  
dad se conciben?, ¿Cuál era en verdad el concepto que sobre lo --  
Agrario tenían los Aztecas?, ¿Ya estaban enterados de los térmi--  
nos y costumbres a utilizarlos?, ¿Ya sabían de la regulación de -  
Leyes?.

La Doctora Martha Chávez Padrón opina:

"Por otra parte debemos observar que los Azte--  
cas tenían sus Leyes Agrarias para regir esa  
maravillosa institución llamada Calpulli y -  
que en nuestra legislación contemporánea aún  
se conservan aquéllas normas que rigieron la  
perdida definitiva de un Calpulli y el requi--  
sito de residencia para darle parcela a al--  
guien." (10)

La autora es de la opinión de que el pueblo Azteca tenía sus  
Leyes Agrarias y le otorga el calificativo de "maravillosa insti--

---

(9) GONZALEZ HINOJOSA, MANUEL.- Ob cit.- Pág. 13

(10) CHAVEZ PADRON, MARTHA.- Ob cit.- Pág. 151

tución" al Calpulli y además dice de que en nuestras Leyes Agrarias vigentes se encuentran disposiciones de esa época.

Quién esto escribe cree que apesar del transcurso del tiempo y por las crónicas legadas por los españoles principalmente, es como se tuvo acceso a esa información pero ¿Quién nos puede asegurar que en efecto era así, si el conquistador destruyó templos, imágenes, papiros, que expresaban el modo de vida de los Aztecas- y de que sólo dejaron lo que a los mismos Españoles les convenia- que se supiera del pueblo Azteca?

El autor Luis M. Ponce de León, acerca del tema expresa:

"En la época precolonial, la desigual distribución de la tierra proveniente de la división de clases, demandaba ya la existencia - de normas protectoras de los estratos más bajos de la sociedad indígena.

Los antiguos mexicanos no tuvieron de la propiedad individual el amplio concepto que de la misma llegaron a formarse los Romanos; como es la facultad de usar, de gozar y de disponer una cosa, pues esta sólo correspondía al monarca." (11)

Es menester destacar la idea que acerca de la propiedad se formaron los Romanos:

---

(11) PONCE DE LEON ARMENTA, LUIS M.- "Derecho Procesal-Agrario.- 1a. Edición.- Editorial Trillas, S.A. - México. 1988.- Pág. 48.

"148.- I.- Elementos y caracteres del derecho de propiedad.- Los jurisconsultos Romanos no definían el Derecho de propiedad que, en efecto, escapa a toda definición por su sencillez y extensión, pues es el Derecho -- más completo que se pueda tener sobre una cosa corporal. Por eso sólo se limitan a estudiar los diversos beneficios que procura la propiedad. Según un análisis que germina en los textos, pero que ha sido precisado y desarrollado por nuestros actores antiguos, -- estos beneficios se resumen en el uso, el -- fruto y el abuso:

- a) El ius utendi o usus que es la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir fuera de sus frutos.
- b) El ius fruendi o fructus, que es el Derecho de recoger todos los productos.
- c) El ius abutendi o abusus, es decir, consiste en el poder de consumir la cosa y por extensión de disponer de ella de una manera definitiva, destruyéndola o enajenándola. " (12)

---

(12) PETIT, EUGENE.- "Tratado Elemental de Derecho Romano".- Reimpresión 1971.- Editorial Nacional. -- México, D. F. Pág. 229 y 230.

Por lo que podemos entender que en el antiguo imperio Romano ya el Derecho de propiedad presentaba tres características bien definidas y que eran el uso, el abuso y el disfrute de la cosa. Lo anterior lo tomamos como referencia para entender cabalmente porque, como bien dice Luis M. Ponce de León, los Aztecas no se formaron un amplio concepto acerca de la propiedad individual, en virtud de la forma en que detentaban las formas de tenencia de la tierra analizadas y las modalidades que se les imponían para tenerlas en su poder.

Tampoco debemos dejar a un lado el siguiente comentario: mientras que en el Derecho Romano fue norma escrita y fuente de inspiración de todos los demás Derechos, en el Derecho Azteca, por así decirlo de alguna manera, fue un Derecho consuetudinario, es decir, no fue escrito y solo por costumbre se determinaba la existencia de las normas que se imponían. Además, que la intervención de los españoles con su coloniaje y su labor destructiva, impidieron que se conociera más a fondo el costumbrismo acerca de la propiedad y que en lo personal no me atrevo a aceptar como un Derecho Agrario Azteca bien definido, como lo pudieron hacer valer los cronistas Españoles de los Aztecas.

Mientras que la doctora Martha Chávez Padrón expresa que los Aztecas tenían sus Leyes Agrarias para regir esa maravillosa institución llamada Calpulli, el autor Ponce de León nos indica que se demandaba ya la existencia de normas protectoras, además que no se conocía el amplio concepto que de la propiedad tenían los Romanos. Por lo que estoy de acuerdo con este autor.

Don Lucio Mendieta y Núñez también se expresa:

"La tierra estaba sumamente dividida desde el punto de vista ideológico, en cuanto a los diversos géneros de posesión y de usufructo de que era susceptible; pero en la realidad de las cosas se hallaba concentrada en unacuantas manos, puesto que era la base de la pruminencia social, de la riqueza y de la influencia política de un grupo de escogidos.- El Rey, los nobles y los guerreros, eran los grandes latifundistas de esa época... La -- propiedad comunal no bastaba para estos, --- porque solo correspondía a los descendientes de las familias que habitaban los Calpulli,- familias que se multiplicaron de tal modo -- que es de suponer que, muchos de sus descendientes no tuvieron sobre esta propiedad --- otro derecho que el de preferencia para cuando hubiese alguna tierra vacante." (13)

Así de real era la situación en esa época. El tratadista -- nos ilustra y nos indica la existencia del latifundismo y de que la propiedad comunal por ser precisamente única y exclusivamente para los descendientes y ante la proliferación de estos el único derecho que detentaban era el de preferencia. Lo anterior de ningún modo puede considerarse como "maravilloso" y menos aún hablar

-----  
(13) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- Ob cit.- Pág. 28

de la existencia de Leyes Agrarias como lo indica la doctora Martha Chávez Padrón.

Don José Ramón Medina respecto a la existencia del concepto de Derecho Agrario Mexicano nos indica que desde su perspectiva - autonómica, conjuga los aspectos históricos-jurídicos-sociales- - científicos, que le dan solidez para hacer frente al problema --- Agrario desde su punto jurídico. Por lo que nos traslada a la --- época prehispánica para que, desde esos aspectos, defina el Dere- cho Agrario y según él, desde el aspecto jurídico se da:

"Así, desde el Calmécac, que es la embriona--  
ria escuela del Derecho durante la época pre  
hispánica, existía la preocupación por el as  
pecto jurídico agrario. En torno al Calpu--  
lli se genera todo un régimen jurídico Agra-  
rio que comprende su posesión y propiedad, -  
forma de explotación y distribución de los -  
beneficios, transmisión de los derechos y --  
otros que le son correlativos. Igualmente,-  
para dirimir las controversias del Calpulli,  
se instaura el Tlaxitlán, que equivale a un-  
Tribunal Agrario." (14)

Pasa más adelante indicar:

"Los Aztecas no tenían un concepto abstracto-  
sobre el abánico de formas en que se manifes

---

(14) MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON.- Ob cit.- Pág. 14

taba la propiedad. Para ellos era determinante la clase social, el objetivo a que estaba orientada la producción de la tierra, - el tipo de cultivo y la posesión que se ejercía sobre la heredad..." (15)

Considerando lo anterior, en los Aztecas a pesar de existir una preocupación por el aspecto jurídico agrario en torno al Calpuli, no tenían un concepto claro respecto de las formas de tenencia de la tierra.

De lo manifestado por los autores citados, nos percatamos de que todos hablan del pueblo Azteca en el que prevalecía el Calpuli como una organización agraria debidamente estructurada y en el que había un naciente derecho agrario fuente de nuestra legislación actual. En caso de ser cierto lo anterior, no se tomaban en cuenta las demás formas de tenencia por lo que se desconoce si también estas se consideraron para tomar sus aspectos positivos - e incorporarlas a la norma agraria posterior. A excepción de --- Luis M. Ponce que refiere la inexistencia de normas protectoras - y de Mendieta y Núñez que ya nos habla de latifundios en la época, de la falta de tierra comunal, de la riqueza de unos cuantos, de la influencia política, etc.

Importante es el aporte de la obra de Don Andrés Molina Enriquez que nos ilustra acerca de los que se viene comentando, es decir, que grado de conocimiento respecto del concepto agrícola-

---

(15) Ibid.- Pág. 36

tenían los Aztecas para considerar si ya en esa época se conocía la propiedad, la posesión como tales y sus demás características como consecuencia.

A partir de este momento nos guiamos por las ideas vertidas por tan ilustre autor (16) y las hacemos nuestras por considerarlas de una gran utilidad.

Después de hacer una relación por orden alfabético de los -- nombres de las tribus en México, antes de la conquista ubica a -- los Aztecas o mexicanos en los territorios de Tabasco, Chiapas, -- Oaxaca, Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Guerrero, México, Michoacán, -- Cóloma, Jalisco, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Du-- rango y Sinaloa.

Pero todas las tribus evolucionaban en relación con las condiciones del terreno en que vivían y algunas de ellas que ocupaban los lugares privilegiados de la zona fundamental de los cereales habían llegado a alcanzar un grado evolutivo relativamente -- avanzado. De las relaciones del territorio con la población que lo ocupa, se desprenden todos los lazos jurídicos que se llaman -- derechos de propiedad, desde los que aseguran el dominio general del territorio, hasta los que aseguran el dominio de la más insig-- nificante planta nacida en un terreno, y dado que las tribus no -- ocupaban regiones igualmente favorecidas por la naturaleza, no todas tenían el mismo desarrollo evolutivo.

---

(16) MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES.- Los Grandes Problemas Nacionales.

Así, se forman tres grupos regionales; el primero es el de las tribus que ocupaban la zona fundamental de los cereales, sien do estos los de desarrollo más avanzado; el segundo es el de los que se habían aglomerado en el resto de la mesa del sur y el ter cero el de los que ocupaban las regiones del norte y que estaban en su mayor parte en el estado primitivo.

La propiedad territorial entre los indígenas guardaba una re lación precisa con el estado de estos, aunque de modo general el autor usa la palabra "propiedad" para designar todos los derechos de dominio territorial que los indígenas tenían sobre el suelo -- que ocupaban, es claro que muchos de esos derechos no merecían -- tal nombre. La propiedad, en el sentido jurídico moderno es un -- concepto demasiado subjetivo para que lo puedan comprender los -- pueblos que no han llegado a alcanzar un alto grado de evolución-- pero todos los derechos territoriales pueden colocarse en los di versos grados de dominio que comprenden el sistema jurídico de -- la propiedad. A continuación se expone una escala:

**ESCALA DE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES  
Y DE LOS ESTADOS EVOLUTIVOS CORRESPONDIENTES.**

---

- |  |   |
|--|---|
| 1.- Falta absoluta de toda noción de desarrollo territorial: | a) Sociedades Noma das.                             |
|  | b) Sociedades Seden tarias pero móvi les.           |
| 2.- Noción de la ocupación, pero no de la posesión:          | a) Sociedades con -- ocupación común-- no definida. |

3.- Noción de la posesión pero no de la propiedad:

b) Sociedades de --  
ocupación común-  
limitada.

a) Sociedades de po  
sesión comunal, -  
sin posesión in-  
dividual.

b) Sociedades de --  
ocupación comu--  
nal con posesión  
individual.

4.- Noción de la propiedad:

a) Sociedades de --  
propiedad comu--  
nal.

b) Sociedades de --  
propiedad comu--  
nal.

5.- Derechos de propiedad territo  
rial:

a) Sociedades de --  
crédito territo-  
rial.

b) Sociedades de ti  
tulación territo  
rial fiduciaria.

Después el citado autor refiere que los indígenas no habían podido llegar a los grados de desarrollo del período de la propiedad. Los pueblos indígenas más avanzados como lo era el pueblo - Azteca comenzaban a tocar el primero de esos grados. El concepto de la propiedad, independiente de la posesión, solo puede llegar a ser preciso desde que existe la titulación escrita. Las tribus de la zona fundamental de los cereales estaban poco más o menos - en el período de la posesión.

Entre el período de la posesión y el de la propiedad, el paso es tan largo, que solo la distancia que ese paso tiene que llevar basta para excusar que la dominación española haya considerado a las tribus indígenas como iguales.

Visto lo anterior no podemos más que considerar que los Aztecas a pesar de encontrarse en un primer nivel en razón del territorio que ocupaban, estaban en un grado de evolución que los ubicaba en el tercer nivel de la escala, es decir, que tenían noción de la posesión pero no de la propiedad, en virtud de que ha estado llega precisamente con la titulación escrita. Es por ello que se comparte el criterio de Don Enrique Molina y ratificamos nuestra idea expuesta en líneas anteriores.

## **CAPITULO II**

\*\*\*\*\*

### **MEXICO COLONIAL**

\*\*\*\*\*

- a) **Medidas Agrarias que imponen los Españoles.**
- b) **El Fundo Legal y las Tierras Ejidales.**
- c) **Las Tierras de los Pueblos.**

## CAPITULO II.- MEXICO COLONIAL

### A) MEDIDAS AGRARIAS QUE IMPONEN LOS ESPAÑOLES

Al presentarse un gran movimiento histórico como lo fue el descubrimiento de América en el año de 1492, trajo también aparejada una reestructuración total en las costumbres, ritos, leyes y tradiciones de las etnias establecidas en el territorio nacional y del pueblo Azteca en lo particular.

Eilo afectó, en consecuencia, las estructuras fundamentales en la forma de la tenencia de la tierra de la etnia meshica, de su modo de servirse de la tierra, del destino que se le daba a los frutos, de la forma de trabajarla, de las características que le daban un sello muy sui géneris a cada figura y sobre todo, de la disposición que de ellas tenían sus titulares, es decir, hubo un giro de trescientos sesenta grados que le permitió al colonizador español apropiarse de bienes que no le pertenecían.

En la época de referencia existía un predominio pleno de las monarquías europeas y sus dirigentes por cualquier medio trataban de allegarse más recursos, ya fueran territoriales, económicos o de cualquier otra índole, para que de esa manera, demostrar su jerarquía respecto del reino vecino, sucediendo lo mismo con España y el territorio americano que se llegó a conquistar por los españoles.

El 4 de mayo de 1493, el Papa Alejandro Sexto expidió la Bula Interim Universi con la cual, de hecho y por la autoridad en él investida, daba a los reyes católicos las tierras de América y las islas descubiertas y por descubrir. Veamos el contenido de esa Bula Alejandrina:

"...Todas las islas y Tierras firmes, que --  
hubiereis descubierto y en adelante descu---  
briereis ácia el Occidente, y medio-día, ti-  
rando o asignando una línea desde el poli Ar-  
tico, que es el septentrion a polo Antártico  
o medio-día: bien esten las tierras firmes,-  
e islas halladas, y que en adelante halla---  
reis ácia la India, o otra parte, la cual di-  
cha línea diste de cualesquiera de las is---  
las, llamadas de los azules, y cabo verde, -  
cien leguas ácia el Occidente, y mediodía, -  
(bajo de la condición de que todas las islas  
y tierras firmes descubiertas y que descu---  
briereis desde la expresada línea ácia el Oc-  
cidente, y medio-día, no se esten poseyendo  
actualmente por algún otro Rey, o Principe -  
christiano, ni lo hayan estado antes de aho-  
ra hasta el día próximo pasado de la nativi-  
dad de nuestro señor Jesu Christo, desde el-  
cual comienza a correr el año presente de --  
mil quatrocientos noventa y tres, quando al-  
gunas de las dichas islas fueron descubier--

tas, y halladas por nuestros capitanes, y --  
soldados) y os las asignamos con todos sus --  
señoríos, ciudades, fortalezas, lugares, y --  
villas, derechos, jurisdicciones y pertenen-  
cias; y os hacemos, constituimos, y deputa--  
mos a vos, vuestros herederos y sucesores --  
por verdaderos señores de dichas islas, y --  
tierras firmes, con plena, libre y omnimoda-  
potestad, autoridad y jurisdicción." (1)

Por lo que las tierras e islas halladas, tal es el caso del-  
Continente Americano y que se descubrieron de la isla de los aza-  
res y que no fueran poseidas por Rey o Principe alguno se consti-  
tuía a favor y como "verdaderos señores" a los Reyes de España.

La disposición anterior ha creado en los estudiosos una se--  
rie de incertidumbres que se traducen en las siguientes interro--  
gantes: ¿El Papa tenía la autoridad para expedir una Bula en la -  
que reconocía, aceptaba y daba en propiedad tierras que no le per-  
tenecían?, ¿El Papa era la máxima autoridad, en su tiempo, que no  
existía persona alguna-individual o colectiva que supervisara to-  
das sus actividades?, ¿El Derecho que de la propiedad tenía el --  
Papa era de observancia Universal?, ¿El Derecho de propiedad lo--  
hacia en lo general a la corona de España o en lo particular, a -  
los Reyes Católicos?.

-----  
(1) FABIÁ, MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación Agra--  
ria".- (1493-1940).- Tomo I. Primera Edición.- México-  
1941.- Pág. 1 y sig.

Nos refiere el Doctor Mendieta y Núñez:

"...Los españoles quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento supremo la Bula de Alejandro Sexto...Notables juristas de la época afirmaron que la Bula de Alejandro Sexto, dió a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las indias... pero en la época y dado el espíritu religioso del pueblo español la Bula de Alejandro -- Sexto fue el verdadero y único título que -- justificó la ocupación de las tierras de indias por las fuerzas reales de España; estos no conquistaban las tierras descubiertas, tomaban posesión de ellas en nombre de los Reyes y para los Reyes de España...Por el origen, que fue una donación según la ideología del tiempo, cuando menos para los Reyes Católicos, parece que debe considerarse a los territorios descubiertos y dominados por los Españoles dentro de la tercera categoría, esto es, como una propiedad privada de los monarcas beneficiados por la Bula de Alejandro Sexto." (2)

---

(2) MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO.- "El problema Agrario de México,".- 13a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1974.- Págs. 33, 34, 35, 36 y 37.

Mejor ilustración no podíamos encontrar. La transcripción anterior nos permite indicar que la conquista española fue investida de legalidad invocando la Bula Alejandrina y que el territorio nacional fue dado en propiedad privada plena a los Reyes Católicos de España, en razón de una donación otorgada a ellos por el Papa Alejandro Sexto.

Por la conquista, nuestro vasto territorio nacional fue considerado propiedad de los Reyes Españoles y, en paralelo, la aplicación de todo el Derecho español fue aplicado en lo que se dió por llamar la Nueva España. Y durante esos trescientos años de coloniaje y conquista, la raza mexicana fue sojuzgada y oprimida, perdiendo sus más hermosos valores culturales y raíces que, en su tiempo, fueron orgullo de sus pobladores, como lo fue del pueblo Azteca.

Considerando como propia la extensa porción territorial que les fuera otorgada por el Papa Alejandro Sexto, los Reyes Católicos a su vez autorizaron la conquista de las tierras de la Nueva España y para asegurar la subsistencia de los conquistadores, se les asignaron tierras e indígenas con el objeto de que se les instruyera en la fe católica.

Pero una cosa era legislar en España y otra era su aplicación a miles de kilómetros de distancia y desoyendo las ordenes, los conquistadores los tomaron como ayudantes en la explotación de sus tierras.

El documento mediante el cual se hacía el reparto de tierras, era la llamada "Merced Real", que no era otra cosa que una disposición emanada de los Reyes en la que se fundaba el Derecho del Conquistador sobre las tierras y basado en la Ley para la distribución y arreglo de la propiedad, 1513:

"Porque nuestros vasallos se alientan al descubrimiento y población de las indias, y pueden vivir con la comodidad y conveniencia -- que deseamos; es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones, y los que fueren de más grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza..." (3)

Así, surgieron los repartos de tierras que se caracterizaron por los nombres de solares, caballerías, peonías, etc., que en el futuro de la nueva España fueron símbolo de linaje. A su vez, -- también se presentó, en forma paralela, la fundación de pueblos españoles.

-----  
(3) Ibid.- Pág. 42

a.- Medidas Agrarias que imponen los Españoles.

Al establecerse el español en el suelo mexicano, ya sea por conquista o por colonización, de inmediato impuso sus modos de vivir en los asentamientos que le fueron otorgados. En relación al aspecto Agrario se realizaron grandes transformaciones. En el período Azteca no se sabe de la existencia de un sistema de medidas Agrarias, pero ya en la época en estudio, se determinó un sistema muy especial. Veámoslo.

Quién esto escribe, analizó, a diferentes escritores en sus obras (4) en los apartados dedicados a la época colonial y percatándose que la mayoría de dichos autores hacen una muy breve refe-

-----  
(4) RINCON SERRANO, ROMEO.- "El Ejido Mexicano".- Edición del Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.- México. 1980.- Págs. 25,26,27,28,29.

PONCE DE LEON ARMENTA, LUIS M.- "Derecho Procesal -- Agrario".- Editorial Trillas, S.A. de C.V.- 1a. Edición. México. 1988.- Págs. 49,50,51,52

ANAYA MENDEZ, AMADO.- "Curso Elemental de Derecho -- Agrario".- Editor Orlando Cárdenas.- 1a. Edición.- México. 1987.- Págs. 20, 21,22,23.

MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON.- "Derecho Agrario".- Edición UNAM.- México. 1987.- Págs. 53,54,55,56,57,58.

GONZALEZ HINOJOSA, MANUEL.- "Derecho Agrario".- 1a. Edición.- Editorial Ius.- México. 1975.- Págs. 28,29,30.

CHAVEZ PADRON, MARTHA.- "El Derecho Agrario en México." 8a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México. 1985.- Págs. 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- "Problema Agrario de México." 13a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México. 1975. 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57.

rencia y basando su comentario por lo expuesto por Don Lucio Mendieta y solamente este y José Ramón Medina exponen un amplio análisis del tema en cuestión, pero no por ello vamos a dejar de considerar lo escrito por todos los demás.

Nos guiamos en lo principal, por Don Lucio Mendieta.

En la Ley para la distribución y arreglo de la propiedad de 1513 se marcaron las medidas a que debían sujetarse los repartos de tierras:

"Y porque podía suceder que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos que una peonia es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor de trigo o de cebada, y diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercos de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras.

Una caballería es solar de cien pies de ancho y doscientos de largo y de todo lo demás como cinco peonías..." (5)

---

(5) MENDIETA NUÑEZ, LUCIO. -- Ob cit. -- Págs. 43 a 47.

Los nombres de esas medidas responden a la costumbre que había de repartir entre los soldados conquistadores el botín recogido al consumarse la conquista, en relación con su clase y categoría. Se llamaba peonía a la que se destinaba, en el reparto, a un soldado infante o peón, y caballería a la que se asignaba a un hombre de a caballo. Estas mismas medidas se tomaron como base para hacer el reparto entre los colonos españoles.

Pero gran incertidumbre produjo la interpretación de las medidas agrarias, lo que dió lugar a que en la nueva España se vieran obligados a expedir ordenanzas aclaratorias; las primeras ordenanzas que se expidieron fueron las de 1536 y posteriormente -- las emitidas por el señor Virrey Don Gastón de Peralta en 1567, -- en 1574 y 1580 Don Martín Enriquez y por último en 1589 el Virrey Don Alvaro Manriquez expidió una y el resultado final fue que en lugar de las medidas aceptadas, la peonía y la caballería, se adoptase la "Vara Mexicana", cuyo padrón se tomó de la Vara Castellana del Marco de Burgos.

A continuación, Don Lucio Mendieta nos demuestra gráficamente las medidas Agrarias, pero nosotros solo tomamos sus extensiones:

1.- Caballería de Tierra.- Es un paralelogramo de ángulos rectos, con una extensión de mil ciento cuatro varas de largo por quinientas cincuenta y dos de ancho, con una superficie equivalente a seiscientos nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas, -- equivalencia a cuarenta y dos hectáreas, setenta y nueve áreas, -- cincuenta y tres centiáreas.

2.- Fanega de Sembradura para maíz.- Figura en un paralelogramo de ángulos rectos, con una extensión de trescientos setenta y seis varas de largo por ciento ochenta y cuatro de ancho, -- con una superficie de cincuenta mil setecientos ochenta y cuatro varas cuadradas, con una equivalencia a tres hectáreas, cincuenta y seis áreas, sesenta y tres centiáreas.

3.- Suerte de Tierra.- Equivale a la cuarta parte de una -- caballería figura como un paralelogramo de ángulos rectos, con -- una extensión de quinientas cincuenta y dos varas de largo por -- doscientas setenta y seis de ancho, con una superficie de ciento cincuenta y dos mil trescientos cincuenta y dos varas cuadradas, -- o sea diez hectáreas, sesenta y nueve áreas y ochenta y ocho centiáreas.

4.- Solares de Tierra para Casas, Molinos y Ventas.- Figura como un cuadrado, con una extensión de cincuenta varas por lado y con una superficie de dos mil quinientas varas cuadradas, -- equivalentes a diecisiete áreas y cincuenta y cinco centiáreas.

5.- Sitio de Ganado Mayor.- Figura de un cuadrado, con una extensión de cinco mil varas por lado y una superficie de veinticinco millones de varas cuadradas, que equivalen a mil setecientas cincuenta y cinco hectáreas y sesenta y un áreas.

6.- Criadero de Ganado Mayor.- Figura de un cuadrado, -- que es como un tanto de la cuarta parte de un sitio de ganado mayor, con una extensión de dos mil quinientas varas por lado y una superficie de seis millones doscientos cincuenta mil varas cuadradas, con una equivalencia a cuatrocientas treinta y ocho hectáreas, noventa áreas y veinticinco centiáreas.

7.- Sitio de Ganado menor.- Figura un cuadrado con una extensión de tres mil trescientos treinta y tres varas y una tercia por lado, con una superficie equivalente a los once millones ciento once mil ciento once varas cuadradas y una novena de vara cuadrada, equivalentes a setecientos ochenta hectáreas, veintisiete áreas y once centiáreas.

B.- Criadero de Ganado menor.- Figura como un cuadrado y es tanto como la cuarta parte de un sitio de ganado mayor, con una extensión de mil seiscientos sesenta y seis varas y dos tercias por lado, con una superficie de dos millones setecientos setenta y siete mil setecientos setenta y siete varas cuadradas, equivalentes a ciento noventa y cinco hectáreas, seis áreas y setenta y siete centiáreas.

Una vez determinadas las medidas, el autor guía nos explica respecto a la extensión de las tierras "mercedades" y por principio nos indica que las encomiendas, por no existir disposición -- que así lo dispusiera, cree que se dejaba al arbitrio de las autoridades encargadas del reparto de la extensión de tierra que habían de asignar a los solicitantes, teniendo únicamente en cuenta su calidad, merecimiento y las circunstancias naturales del lugar.

En un principio se dió a cada uno de los soldados y oficiales que llevaran a cabo la conquista, un número de caballerías o de peonías de tierra suficiente para retribuir sus servicios y -- con arreglo a su grado, y se les repartió en la misma relación -- determinado número de indios, aparentemente para que los instru--

yeran en la fe católica; pero en realidad, fue para que se sirvieran de ellos en la explotación de las tierras repartidas y les cobrasen el tributo del Rey.

Los españoles que después de la conquista llegaron a México en aquel tiempo denominado Nueva España, iban adquiriendo tierras en los puntos en que las solicitaban y estas adquisiciones en cuanto a extensión, además de estar sujetas a la calidad y meritos del solicitante, lo estaban igualmente a la situación y clase de los terrenos solicitados, y el uso para el que iban a destinarse. Si se trataba de tierras de labor se repartían un solar de tierra para casa y el número de peonías o de caballerías que los encargados del reparto estimaban conveniente; si se trataba de tierras de monte o de pasto, el reparto se hacía por sitios de ganado mayor o menor o de criadero. Es de suponerse que, como estímulo para la colonización las mercedes eran mayores según se tratase de tierras lejanas a los centros de población ya establecidos o situadas en territorios aún no dominados completamente por las armas españolas.

Pero no todo el territorio se repartió en forma de mercedes, pues a parte de las tierras que se reconocieron en propiedad a los pueblos de indios, muchas fueron vendidas a particulares y pueblos o también hubo tierras de las que se apoderaron sin título alguno, pero que después lo solicitaron. Esas eran los bienes realengos.

b) El Fondo Legal y las Tierras Ejidales

Como ya se expuso en líneas anteriores, en la época colonial existían propiedades de tipo individual, instituciones de tipo intermedio y propiedades de tipo colectivo. Es precisamente en esta última clase de propiedad en la que se ubica el fondo legal y las tierras ejidales.

Al respecto nos ilustra la Doctora Martha Chávez Padrón:

"a) Fondo Legal.- El fondo legal era el territorio donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores. Desde la Ley VII... de las leyes de Indias, dictada por Felipe Segundo... se ordenó que lo primero que se sacaría al trazar un poblado, serían los solares del pueblo, que no es otra cosa que el casco o fundo real. En la Cédula del 26 de Mayo de 1567... señaló que para el fundo real debían medirse quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos, - la Real Cédula del 4 de Junio de 1687 aumentó a seiscientas varas la medida, para que los indios vivieran y sembraran sin limitación ni escases e incluso aumentando tal cantidad si la vecindad fuere más que ordinaria. Las protestas de los españoles hicieron que la anterior Cédula se modificara me-

diante la Cédula Real del 12 de Julio de ---  
1695, en que se dispuso que las seiscientas-  
varas se contarán desde el centro de los pue-  
blos, desde la iglesia y no desde la última-  
casa, quedando esta medida como definitiva,-  
o sea, seiscientas varas a los cuatro vien--  
tos partiendo de la iglesia en el centro del  
pueblo." (6)

Por lo que del fundo legal podemos mencionar lo siguiente:

1.- Era el terreno donde se asentaban todos los servicios -  
públicos y las casas de los habitantes, es decir, era el núcleo -  
central, el lugar de mayor importancia en la época.

2.- Tuvieron que pasar muchos años, al decir verdad, por lo  
menos de mil quinientos veintitres a mil seiscientos veinticinco -  
para que dicha figura tuviera sus particularidades muy propias.

3.- También en esta forma de tenencia de la tierra se tuvo-  
dificultades, ya que los españoles protestaban para que las exten-  
siones de tierras fueran siempre en mejor calidad y cantidad para  
ellos.

4.- Era el predominio tal de la religión católica que, la -  
iglesia era el centro motor de todos los pueblos.

5.- Según la autora, las seiscientas varas equivalen a mil-  
cinco metros seis centímetros.

---

(6) CHAVEZ PADRON, MARTHA.- Ob cit.- Págs. 171 y 176.

¿Pero el fundo legal fue sólo para el pueblo indígena (reducciones de indígenas) o también se instituyó para la fundación de los pueblos españoles?

La totalidad de los autores analizados que se refieren al -- fundo legal, lo hacen en los mismos términos de la Doctora Martha Chávez Padrón pero no indican a que pueblo.

Don Wistano Luis Orozco (7) nos indica que el fundo de los -- pueblos indígenas, es todo el territorio sujeto a la jurisdicción de la Real Audiencia de la Ciudad de México, se fijó por la Ley -- en una extensión superficial de mil doscientas varas por lado, cuyo centro es la parroquia o la iglesia única del lugar, extensión que debe formarse midiendo seiscientas varas de la iglesia a cada uno de los cuatro puntos cardinales. Dicha superficie contiene -- mil cuatrocientas varas un millón cuatrocientas cuarenta mil va-- ras cuadradas. Sigue con los antecedentes de dicho fundo y nos -- remite a la ordenanza del Virrey Marqués de Fálces, del veinti-- seis de mayo de mil quinientos sesenta y siete, Real Cédula de Felipe II del cuatro de Junio de mil seiscientos ochenta y siete, -- Real Cédula expedida por Fernando VI, el 12 de Julio de mil seis-- cientos noventa y cinco, Real Cédula del 4 de Junio de mil seis-- cientos ochenta y siete y Real Cédula del 15 de Octubre de mil -- setecientos trece.

El Doctor Salomón Eckstein en su intitulado trabajo "El Eji-- do Colectivo", acerca del fundo legal indica:

-----  
(7) OROZCO WISTANO, LUIS.- "Los Ejidos de los Pueblos"  
Edición El Caballito.- México, D.F.- 1975 Págs. 59 a-  
61

"El fundo legal o conjunto de solares urbanos fue concebido como la tierra necesaria para las habitaciones de los indigenas... Era generalmente el único pedazo de tierra que aún pertenecía a los indios, después de que todos los otros tipos de propiedad habían pasado a manos de los terratenientes." (8)

Respecto a sus medidas, Don Lucio Mendieta (9) dice que habiendo quedado en seiscientas varas, medidas desde el centro del pueblo a los cuatro vientos, la extensión definitiva del fundo legal, estaba mandado que la mensura del mismo se hiciese del siguiente modo, una vez tomado un punto como centro, debían medirse seiscientas varas hacia los puntos cardinales y unirse el término de estas medidas con otras seiscientas varas, de todo lo cual resultaba un cuadrado, dos de cuyos lados debían quedar en dirección de este a oeste y los otros de norte a sur. Este cuadrado tenía por otro lado, mil doscientas varas mexicanas y una superficie de un millón cuatrocientas cuarenta mil varas cuadradas, entendiéndose como la mínima y no como la máxima extensión que debía tener cada pueblo.

-----  
(8) ECKSTEIN, SALOMON.- "El Ejido Colectivo en México. Primera Edición.- Fondo de Cultura Económica.- México. 1966.- Pág. 14

(9) MENDIETA Y NUREZ, LUCIO.- Ob cit.- Pág. 67 a 69.

También debe considerarse únicamente como el casco del pueblo en el que no estaban comprendidos los terrenos de labor designados para la subsistencia de los habitantes, ni los que poseían estos antes de ser reducidos a pueblos.

En la época de la conquista había ya innumerables pueblos de indígenas, divididos en barrios y con sus tierras distribuidas. Las ordenanzas que se han citado en nada modificaron la propiedad de estos pueblos, ya que se referían a los que fundasen los españoles para reducir a los indios dispersos es decir, y a diferencia a las comunidades de hecho (antes de la conquista) con las comunidades de derecho (después de la conquista reducidas a pueblos).

Respecto del Ejido, la doctora Martha Chávez Padrón comprendía esa forma de propiedad de la siguiente manera:

"b) El Ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solar de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos, se creo con carácter comunal e inajenable. La dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar el ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido.

Por esta razón las primeras leyes de indias y especialmente la Ley XIII Título VII, Li-

bro IV, de 1523 dicen en relación con los ejidos; que la gente se puede recrear, la Ley XIV siguiente dice que "la dehesa con fine con el ejido" y la disposición del primero de diciembre de 1573 dictada por Felipe II, ordenó que de las tierras de capitulación se sacara el exido competente y dehesa, lo cual significa que eran dos instituciones distintas que quisieron introducirse en la nueva España; sin embargo, la dinámica social hizo que la nueva España olvidara el término de dehesa, porque los españoles concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a sus enormes propiedades individuales, en tanto que el indígena se aferraba a las propiedades comunales por ser aquellas las que se salvaron del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron sobre sus tierras. Por esto, en la legislación posterior dejó de hablarse de dehesa y el ejido se convirtió del lugar para solar y divertimento, en lugar donde pastaran los ganados...

El ejido se ubicaba a la salida del pueblo; era de uso y disfrute comunal, inajenable e imprescriptible; tenía como extensión la do una legua cuadrada en nueva España y en España se fijaba para cada caso en la concesión-

respectiva; en la nueva España el ejido, sobre todo el de un pueblo indígena, tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de españoles." (10)

Importante es el aporte de Don Wistano Luis Orozco respecto del ejido:

"Dice Escriche que se entiende por exido el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta, ni se labra y es común a todos los vecinos; y que viene de la palabra latina exitus, que significa salida.

...a lo establecido por las Leyes podemos definir nosotros al exido, diciendo que es toda extensión de tierra concedida a los pueblos, villas y ciudades de la colonia, después República Mexicana, para uso común y gratuito de sus habitantes; y cuya extensión no está ocupada por las casas o por los edificios públicos de las poblaciones.

B.- Entendidas así las cosas, la única distinción jurídica entre el fundo legal y el exido de un pueblo, consiste en que el fundo legal es la extensión forzosa y determinada que había de concederse a las poblaciones, -

---

(10) CHAVEZ PADRON, MARTHA.- Ob cit.- Pág. 171 y 172.

y de la cual podían disfrutar sin necesidad de título alguno por escrito; en que el ejido se entiende por toda tierra que se extiende más allá de la últimas casas de la población y que le pertenece en propiedad para -- usos comunes y gratuitos." (11)

Así podemos mencionar que el ejido en la nueva España, sobre todo el de los indígenas, tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de españoles, según Martha Chávez Padrón.

Pero Don Wistano Luis Orozco nos indica que era concedido a los pueblos, villas y ciudades de la nueva España para uso común y gratuito de sus habitantes. Don Salomán Eckstein (12) comparte este criterio y además dice que muestra una semejanza con el Alto petialí. Que no estaba parcelado, generalmente no se sembraba, sino que su posesión y uso eran en común. Aquí fue donde primero apareció el nombre de ejido, pero debe distinguirse claramente -- del "ejido actual" que presenta características diferentes.

---

(11) OROZCO WISTANO, LUIS.- Ob cit.- Págs. 49 y 50.

(12) ECKSTEIN, SALOMON.- Ob cit.- Pág. 14

### c) Las Tierras de los Pueblos

Las tierras de común repartimiento eran consideradas como -- tierras para los pueblos.

Los pueblos de fundación indígena tenían tierras ya repartidas entre las familias que habitaban sus barrios y en los pueblos de nueva fundación, se dejó, según estaba mandado por la Cédula - de 1560, que los indios que a ellos fuesen a vivir, continuásen - con el goce de las tierras que antes de ser reducidos poseían.

Estas tierras y las que para labranza se les dieron, consti- tuyeron las tierras llamadas de repartimiento, de parcialidades - indígenas o de comunidad. Los españoles respetaron los usos indi- genas en cuanto a la distribución de la tierra y por lo tanto, se deban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos, con- la obligación de utilizarlas siempre. Al extinguirse la familia- o al abandonar el pueblo, las parcelas vacantes eran repartidas - entre quienes las solicitaban.

Además existieron los propios, que eran terrenos que se cul- tivaban para cubrir sus gastos públicos. El Ayuntamiento los da- ba en censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo. Se -- dió tanto en los pueblos de españoles como en los pueblos de los- indios de nueva fundación.

En la Ley V, Título XVII, Libro IV, de la recopilación de in- dias se lee:

"Nos, hemos ordenado, que los pastos, montes y aguas sean comunes en las indias, y algunas personas sin título nuestro, tienen ocupada muy grande parte del término y tierras en que no consienten que ninguno ponga corral, ni buhío, ni traiga allí su ganado. -- Mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las indias sea común a todos los vecinos de ellas, que ahora son y después fueren, para que los puedan gozar libremente y hacer junto a cualquier buhío sus cabañas, traer allí los ganados juntos o apartados, como quisieren, sin embargo de cualesquier ordenanzas, que si ne cesario es para cuanto a esto, las revocamos y damos por ninguna y de ningún valor ni efecto." (13)

El Licenciado Don Wistano Luis en su reconocido trabajo de denuncia, nos refiere que al año de 1913 en que lo escribié, dicha Ley no ha sido derogada y que los pastos, montes y aguas en toda la extensión de la República son el patrimonio, son la riqueza común de todos sus hijos, pero que este "derecho trascendental y precioso" ha sido violado siempre; porque no es posible describir mediante interpretaciones y distingos la significación --

-----  
(13) OROZCO WISTANO, LUIS.- Ob cit.- Pág. 139

clara y precisa de la Ley de indias. A continuación nos cita una serie de ordenanzas que confirman la postura de "la Ley indiana": -

Ley VI, Título XVIII, Libro IV.

Ley VII, Título XVII, Libro IV.

Ley XIV, Título XVII, Libro IV y

Ley VIII, Título XVII, Libro IV.

y que establecen la propiedad comunal no solo en los montes, pastos y aguas de los terrenos realengos; sino todos los de la colonia, ya se hayan concedido a simples particulares, ya se hayan -- concedido a señores feudales, conventos, iglesias u otras instituciones. Hasta aquí lo expuesto por Don Wistano Luis, (14)

Pero a pesar de que estas formas de tenencia de la tierra; -- como lo son las tierras de común repartimiento, propios, montes, -- pastos y aguas, además del fundo y del ejido, constituían la propiedad comunal, que no podía ser vendida a un individuo en particular y de que, además, la Ley española requería un permiso especial para la compra de tierras pertenecientes a los indios, las -- ventas continuaban constantemente, sin que hubiera necesidad de -- comprobarlas.

Es menester destacar la activa participación de la institución llamada "Iglesia", porque hacia el final de la era colonial, el clero era el terrateniente individual más importante. Las propiedades de la iglesia eran llamadas de "manos muertas", ya que -

(14) *Ibíd.* - Pág. 139, 140, 141, 142 y 143.

una vez adquirida la propiedad, difícilmente podía ser vendida y por ello automáticamente se retiraba del mercado, aún la España católica, reconociendo el peligro de esa concentración e inmovilidad, prohibió desde 1535 la venta de tierra a organizaciones eclesiásticas; pero este decreto, como tantos otros, fue ignorado en la práctica.

Hacia el final del siglo XVIII, nos refiere Salomón Eckstein (15), el clero en la Nueva España había acumulado una considerable riqueza en propiedades urbanas y rurales, al mismo tiempo que se convertía en el prestamista más importante del país. Por lo que también disponía mediante hipotecas, de otras propiedades y ejercía una influencia dominante-económica y social en todos los sectores de la población, incluyendo los grandes terratenientes que a menudo tenían deudas considerables con el clero. También el autor refiere que el Barón Von Humboldt realizó un estudio cuidadoso en la Nueva España y resultó que en los comienzos del siglo XIX, cuatro quintos de la propiedad en el Arzobispado de Puebla pertenecían al clero y que Lucas Alamán estimaba que en el año de 1810, la mitad de toda la propiedad y el capital estaba en poder de la iglesia.

A continuación, después de lo manifestado en el presente capítulo, exponemos un cuadro sinóptico que nos refiere de manera clara y precisa la situación de la tenencia de la tierra en el período colonial.

-----  
(15) ECKSTEIN, SALOMON.- Ob cit.- Pág. 15 y sigs.

FUNDACION DE PUEBLOS ESPAÑOLES (\*)

Formas de Tenencia de la  
Tierra.

Características

a) Dehesa

Usufructuada por el Pueblo. --  
Destinada a la cría de ganado.  
Contenia al criadero y sitio -  
de los ganados mayor y menor.

b) Extensión de tierras para  
el que había obtenido la  
capitulación.

Usufructuadas por el español -  
que había obtenido la capitula  
ción.

c) Suertes para los poblado-  
res.

Usufructuadas individualmente,  
destinadas a la agricultura. -  
Existían de riego (pan coger),  
temporal (pan llevar) y siem--  
bra de trigo (pan sembrar).

d) Realengos.

Equivalían al Yautlalli, de --  
la época anterior y fueron ven  
didas a los particulares y a -  
los pueblos, mismos que las --  
trabajaban.

- e) **Caballerías.** Usufructuadas por los hombres de a caballo. Se dice que es el antecedente de la gran hacienda mexicana.
- f) **Peonías.** Usufructuadas por los soldados infantes o peones.
- g) **Propiedades eclesiásticas.** Dentro de estas se ubicaban solares, iglesias y monasterios.
- h) **Confirmaciones.** Otorgada a la persona física o moral que obtenía la confirmación de sus derechos sobre la propiedad poseída.
- i) **Composición.** Colectiva e individual. Mediante esta se titulaban aquellas grandes extensiones excedentes de lo que mandaba la "merced real".

---

‡ Dentro de la Fundación de pueblos españoles se consideró pertinente incluir las tierras pertenecientes a la Iglesia y las obtenidas por medio de composición o encomienda, ya que necesariamente deben tener una ubicación.

Respecto a las reducciones de indígenas, dentro de estas se ubicaron las tierras de común repartimiento con las características anotadas anteriormente.

Asimismo, tanto en la fundación de pueblos españoles como en las reducciones de indígenas, existían por igual las siguientes formas de tenencia de la tierra:

Formas de Tenencia	Características
a) Fundo Legal.	Eran tierras donde se establecía la población con sus servicios públicos. En las reducciones se ubicada seiscientas varas contadas desde el centro de la iglesia y a los cuatro vientos.
b) Propios.	Pertenecientes a los Ayuntamientos y de sus frutos se pagaban los servicios públicos.
c) Ejidos.	Porciones de tierra fijadas a la salida de los pueblos.
d) Pastos, montes y aguas.	Bienes comunes a indios y españoles.

Por último se desea externar el pensamiento de Salomón Eckstein:

"Desde el punto de vista agrario, el período colonial se caracterizó por la lucha constante entre los poderosos terratenientes, generalmente de origen español y los pequeños -- campesinos localizados en los alrededores de los poblados indígenas y de población mestiza, ya que estos sucesivamente se veían privados de sus tierras, para lo cual se utilizaban tanto medios legales como ilegales.

...Hacia el final del período colonial, Abad y Queipo...estimaba que el número total de habitantes de la Nueva España era de cuatro y medio millones, de estos, la décima parte eran españoles, que al mismo tiempo eran los dueños de todas las propiedades y de las demás riquezas. Del resto de la población, -- consideraba que un tercio eran indígenas y -- dos tercios eran mestizos, que vivían en la más espantosa miseria." (16)

Con este panorama quedó abierta la posibilidad para que se diera la insurrección y refiere el autor que los indios pelearon no porque comprendieran el ideal de la independencia, que era la libertad política, sino porque odiaban a los españoles a quienes --

---

(16) Ibid.- Págs. 15 y 16.

hacían responsables del robo de sus tierras y de la gran pobreza en que vivían.

Después de haber realizado un análisis de las diversas formas de tenencia de la tierra, las leyes que las regularizaron los aspectos relevantes acerca de su economía, las instituciones (encomienda, iglesia, composición) que se incorporaron a la Nueva España y sus nefastas consecuencias como enseguida veremos lo relacionado a la Utilidad Pública.

¿Dónde se obtenían las tierras para los pueblos? ¿Es posible que aquí, en este momento se vislumbre ya la expropiación por causa de utilidad pública, es decir, que a partir del derecho colonial aparezca esa figura?

Don Lucío Mendieta y Núñez expresa (17) que, efectivamente, durante la época colonial los reyes decretaban expropiaciones agrarias, con el objeto de dotar de tierras a los pueblos necesitados. Así, en la Real Cédula del 20 de Octubre de 1598, se manda, por ejemplo, que si para entregar tierras a los pueblos de indios es necesario privar de parte de sus propiedades a los españoles se los compense con tierras en otro lugar. Agrega que es un caso de expropiación por causa de utilidad pública y social y un antecedente preciso de nuestras leyes agrarias vigentes, puesto que la expropiación no se hace para una obra pública, sino para favorecer los intereses económicos de determinada clase social.

---

(17) MENDIETA Y NÚÑEZ LUCIO.- "El sistema Agrario Constitucional".- Quinta Edición.- Editorial Porrúa. México. 1980.- Págs. 49 y 50.

Igualmente manifiesta que se encuentra la expropiación por causa de utilidad pública en el llamado derecho de reversión que ejercían los Reyes Españoles sobre la propiedad territorial y que consistía en que dichos bienes que habían salido del dominio de la colonia por merced o por venta, volvían a ella para ser destinados a un servicio general; pero en los raros casos en que los monarcas hicieran valer tal derecho, mandaban indemnizar al propietario perjudicado. Hasta aquí lo expuesto por el especialista.

Nosotros por nuestra parte y después de haber analizado diversas leyes que se dictaron, ya sea para constituir pueblos de españoles, o ya sea para constituir reducciones de indigenas, nos percatamos que desde el momento en que se dictó la Bula Alejandrina Noverunt Universi se estableció un verdadero acto expropiatorio en contra de nuestro territorio. Me explico, si se fundamenta la ocupación, despojo o invasión conforme al derecho prevalente en la época en tierras ajenas, se considera ya un acto legalizado y aquí sin que hubiese indemnización a los indios se ocuparon sus tierras para satisfacer necesidades de los conquistadores o colonizadores y no necesariamente fue una acción para satisfacer servicios públicos, pero si para solucionar el problema de entrega de tierra a los españoles.

Es decir que sin que mediara utilidad pública y menos aún indemnización, se mandó ocupar las tierras mexicanas (por ocupar podemos decir también expropiar en un sentido amplio) considera--

das ya como propiedad de los Reyes de España y entregárselas a --  
los españoles para que estos las tomaran en plena propiedad.

Pero, a pesar de que se dictaron leyes en tal sentido, al --  
igual que la amplia gama de disposiciones emanadas de España, nun-  
ca tuvieron una aplicación real en el México de la colonia, por --  
lo que dió lo mismo el que se hubiese o no legislado acerca de la  
materia. Y la realidad es evidente porque en esa época, como ya-  
lo anotamos antes, la gran masa indígena no tenía tierras y se en-  
contraba en una extrema pobreza, caso contrario de los españoles--  
que detentaban una gran parte de nuestro territorio y que vivían--  
en la opulencia.

### CAPITULO III

\*\*\*\*\*

### MEXICO INDEPENDIENTE

\*\*\*\*\*

- a) Dotaciones de Tierra de 1821.
- b) La República y los Repartos Agrarios.
- c) La Reforma.
- d) Las Grandes Haciendas y las Compañías Deslindadoras.
- e) Causas que se dan en el campo para el inicio de la Revolución.

Como lo hemos venido escribiendo desde el inicio del presente trabajo de tesis, también en este capítulo consideramos las aportaciones de varios expertos del Problema Agrario (\*) y que abordan las épocas del México Independiente, la República y la Reforma. Cuando sea necesario hacer una transcripción textual lo mencionaremos y cuando nos refiramos en concreto a un autor siguiendo sus ideas, pero sin transcribirlas, también así lo haremos notar.

Don Lucio Mendieta y Núñez (1) nos hace saber que a fin del siglo XVIII era muy grande el número de campesinos sin patrimonio y sin trabajo, por lo que, no es de extrañarse el nutrido grupo

-----  
 (\*) DE LA PERA T., MOISES.- "El Pueblo y su Tierra. - Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México".- Cuadernos Americanos.- México 1964.- 1a. Edición Págs. -- 270 y sigs.

MANZANILLA SHAFFER, VICTOR.- "La Reforma Agraria." D.A.A.C.- México. 1964.- Págs. 21 y sigs.

ECKSTEIN, SALOMON.- "El Ejido Colectivo en México." Editorial Fondo de Cultura Económica.- México. 1966.- Págs. 16 y sigs.

MOLINA ENRIQUEZ, ANDRES.- "Los Grandes Problemas Nacionales".- 1a. Edición de la Comisión Federal de Electricidad.- 1979.

MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO.- "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana".- Edición de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México. 1960.- Págs. 15 y sigs.

MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO.- "El Sistema Agrario Constitucional".- Quinta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México. 1980.- Págs. 47 y sigs.

de perseguidores que tuvo Don Miguel Hidalgo y Costilla. La prueba de que en el fondo de la guerra de independencia se agitaba la cuestión agraria, lo tenemos en la desigualdad económica de la población dividida en criollos y mestizos de cultura europea y por indios y mestizos de cultura indígena, los primeros peleando por el poder político como dirigentes y los segundos peleando por odio y por hambre, actuando como meros instrumentos.

Así, a las masas campesinas las ideologías en pugna no les interesaban en razón de que no las entendían por su bajo nivel cultural. Eran una especie de soldados mercenarios que a menudo combatieron indistintamente al lado de una u otra fracción. En suma, los criollos y mestizos de cultura europea siguieron luchando por el poder político y los indios y mestizos de cultura indígena siguieron luchando porque con la independencia no obtuvieron nada.

Es cierto que no pedían cosa alguna en concreto, peleaban movidos por su miseria, incapaces de expresar los móviles que los impulsaban. Sin embargo, los primeros gobiernos independientes de México, desde un principio supusieron que el malestar de las masas campesinas se debía a que no contaban con tierras suficientes para satisfacer sus necesidades. Esto era incomprensible en un país extenso y de escasa población, y por ello, trataron de resolver el problema por medio de una política de colonización; al efecto, dictaron varias leyes a fin de atraer pobladores extranjeros

---

(1) MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO, - "Efectos Sociales...". - Págs. 15 y sigs.

ros, estimular la adquisición de baldíos y el desplazamiento de campesinos mexicanos, de los lugares muy poblados hacia aquellos carentes o escasos de población. Hasta aquí lo expuesto por el autor citado.

En consecuencia de lo anterior, en los siguientes incisos -- analizaremos las leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, etc., -- es decir, la legislación agraria que se dictó en la época y que nos refieren tácita o expresamente a la UTILIDAD PUBLICA involucrándolo directa o indirectamente en el problema agrario.

Quién esto escribe consideró que si en el México Precolombiano no encontramos un antecedente claro y que en el México Colonial (no se asienta el término de Nueva España, ya que siempre se tuvo un nombre propio) tampoco lo encontramos claro y definido y es a partir de nuestro México del siglo XIX en que ya se ubica el término de la Utilidad Pública.

Por ello es preciso determinar el concepto de Utilidad Pública para que desde este momento lo comprendamos al revisar la legislación de la época y verifiquemos el grado de evolución que ha presentado desde inicios del siglo XIX al siglo XX.

Aquí solamente haremos una revisión general del concepto de Utilidad Pública y posteriormente en el capítulo siguiente se hará una exposición particular y profunda respecto de dicho tema.

Pero desde este momento, también debe de considerarse que la Utilidad Pública viene aparejada con la expropiación, es decir -- que ambos términos son indisolubles. Así lo hace notar el maestro Lucio Mendieta y Núñez:

"Para nosotros la expropiación es un acto de la administración pública derivada de una -- Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, - de necesidad o de utilidad social". (2)

Opina que no es sino hasta el siglo XVIII cuando la expropiación por causa de Utilidad Pública se presenta bien definida como institución jurídica. Así en la Declaración de los Derechos del Hombre proclamada por la Revolución Francesa de 1789, en su artículo 17, se anota que para la procedencia de la expropiación eran indispensables tres requisitos como lo son:

PRIMERO.- Due exista la necesidad pública determinada por la Ley.

SEGUNDO.- Una justa indemnización.

TERCERO.- Previo pago de la misma.

Con estas características, el principio de la expropiación forzosamente se difundió en todas las legislaciones de los países cultos del mundo y pervive en la legislación actual de los mismos, - aún cuando profundamente modificado, en su esencia por las nuevas orientaciones sociales. Prosigue:

"En la Utilidad Pública domina la idea de que en bien expropiado se debe dedicar a una ---

-----  
(2) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- "El Sistema Agrario Constitucional".- Editorial Porrúa, S.A.- México 1980.- Págs. 45 y sigs.

obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del estado para destinarse a un uso - de utilidad general". (3)

Hasta aquí lo dicho por el Autor. Se hace notar, pues, que en los siguientes incisos se analizan aquellas disposiciones que de alguna manera tácita o expresa, nos refieran a la Utilidad Pública y la expropiación pero, aclaro, sin que necesariamente se utilicen dichos términos como en la actualidad sabemos su significado.

a) Dotaciones de Tierra a 1821.

Revisando la recopilación de las Leyes, acuerdos, decretos, bandos y demás disposiciones que en materia agraria hizo Don Manuel Fabila desde la época colonial (a partir de esta fecha ya se habla de un derecho escrito) hasta el año de 1940, es como se logró ubicar las normas jurídicas que a nuestra consideración nos permiten otear la existencia de la utilidad pública. Veamos el contenido de la siguiente norma:

"NOMBRAMIENTO DE COMISIONADOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS EXISTENCIAS DE LAS RENTAS REALES Y ADMINISTRACION DE ESTAS.

...Y en cuanto a las tierras de los pueblos, harán saber dichos comisionados a los naturales y a los jueces y justicias que recaudan sus rentas, que deben entregarles las corras

---

(3) Ibid.- Pág. 110.

pendientes que deben existir hasta la publicación de este decreto, y hechos los entregos, entregarán las justicias las tierras a los pueblos para su cultivo, sin que puedan arrendarse, pues su goce ha de ser de los naturales en los respectivos pueblos... 18 --- días del mes de abril de 1811. José María -- Morelos". (4)

El gran patriota mexicano y decidido impulsor de la independencia mexicana Don José María Morelos y Pavón en el mes de Abril de 1811 dictó tal norma. E interpretándola podemos decir que se refiere a que las tierras de los pueblos (las de común repartimiento, los propios, los montes, pastos y aguas) y que las eran rentadas a los mismos indígenas que a cambio daban una "renta", - deberán ser devueltas a estos junto con sus rentas y, que además, ya no deberán ser arrendadas porque única y exclusivamente ha de ser de los naturales en los respectivos pueblos.

Visión protectora la de este estadista, porque ya desde esa fecha 1811 se preocupó porque las tierras de cultivo fueran "entregadas" a los pueblos. Y aunque no se trata de o habla propiamente de expropiación por causa de utilidad si nos vislumbra esa posibilidad porque:

10.- Los jueces y justicias deben entregar a los naturales las "rentas" que estos les daban.

---

(4) FABILA, MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".- Tomo 1.- Edición del Banco de México. México. 1941.- Págs. 65 y 66.

2o.- Las justicias deberán entregar las tierras a los pueblos.

Veamos otro decreto dictado por Don José María Morelos y Pavón:

"DECRETO QUE CONTIENE VARIAS MEDIDAS PARTICULARMENTE SOBRE LA GUERRA DE CASTAS.

... Que aún siendo culpados algunos ricos -- europeos o criollos, no se heche mano de sus bienes sino con orden expresa del superior -- de la expedición y en el orden y reglas que deben efectuarse por secuestro o embargo, para que tenga el uso debido...13 de Octubre -- de 1811. Don José María Morelos y Pavón". -- (5).

De plano demuestra su repudio contra los ricos europeos o -- criollos, pero a pesar de ello expresa que aún siendo culpados se debe acatar la orden del superior jerárquico para embargarle o se cuostrarles sus bienes (comprendiéndose dentro de estos las tierras rústicas y urbanas que detentaren) para que tengan el uso de bido (se trataba de que fueran devueltos dichos bienes a las personas a las que se le había despojado). Aquí también se otea la posibilidad de hablar de una expropiación por causa de utilidad pública, pues aunque no se indemniza "al rico", los bienes que se le secuestran son afectos a una utilidad pública como es el hecho de dárselas a sus verdaderos propietarios.

-----  
(5) Ibid.- Pág. 67.

También la Corte de Cádiz, desde España se pronunció decretando lo siguiente:

"DECRETO SOBRE ABOLICION DE LAS MITAS Y OTRAS MEDIDAS A FAVOR DE LOS INDIOS.

...V.- ...MÁS si las tierras de comunidades fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecen, se repartirá cuando más, hasta la mitad de dichas tierras, debiendo entender en todos estos repartimientos las diputaciones provinciales, las que designarán la porción de terreno que corresponda a cada individuo, según las circunstancias particulares de este y de cada pueblo... Dado en Cádiz, 1812. (6)

Lírica disposición. Me imagino que los emisarios regresaban a España y reportaban que tan bien estaba la situación aquí en México que las autoridades todavía decretaron que si las tierras de comunidades fueran considerables, fueran repartidas. Y dichos repartos se harían a cualquier individuo o pueblo, en el supuesto caso de que existieran ese tipo de tierras "cuantiosas"; hubiese sido más provechoso de que las cortes de Cádiz se pronunciaran -- porque fueran entregadas a los naturales.

Siempre se mostró interés por solucionar los problemas, así lo demuestran los siguientes decretos y bandos:

-----  
(6) *Ibid.* -- Págs. 68 y 69.

"BANDO DE 28 DE ABRIL DE 1813.

...procediendo inmediatamente a repartir las tierras a los indios..." (7)

"BANDO DEL VIRREY CALLEJA CON LA REAL ORDEN - DE 22 DE ENERO DE 1813 Y REAL DECRETO DE 7 - DEL MISMO MES Y AÑO, SOBRE REDUCCION DE BALDIOS Y OTROS TERRENOS COMUNES A PARTICULA--- RES." (8)

De la lectura de los títulos se observa que se trata de repartir tierras a los indios y de convertir los baldíos y otros terrenos comunes a propiedad particular. Ello promulgado por el Virrey, que en orden jerárquico dependía directamente de las órdenes emanadas por los reyes allá en España.

Examinemos otra disposición dictada por Don José María Morelos y Pavón:

"PROYECTO PARA CONFISCACION DE INTERESES DE EUROPEOS Y AMERICANOS ADICTOS AL GOBIERNO. - JOSE MARIA MORELOS.

... que la primera diligencia que sin temor de resultados deben practicar los Generales o Comandantes de Divisiones de América luego que ocupen alguna población grande o pequeña es, informarse de la deuda de ricos, nobles-

(7) Ibid.- Pág. 70

(8) Ibid.- Págs. 73 a 76

y empleados que halla en ella, para despojar los en el momento de todo el dinero y bienes raíces o muebles que tengan, repartiendo la mitad de su producto entre los vecinos pobres de la misma población para captarse la voluntad del mayor número, reservando la otra mitad para fondos de la caja Militar.

... esta medida deberá extenderse al oro y demás preciosidades de las iglesias..." (9)

A pesar de que se trata de un mero proyecto, no por ello pierde significado el ideario de este estadista mexicano y en este proyecto de plano habla de "despojar" a los ricos de sus bienes, incluidas las tierras, para que de sus productos se repartiera a los "vecinos pobres". Aquí ya también se vislumbra un caso de Utilidad Pública, porque el hecho mismo de entregar la mitad de lo despojado a los pobres, indica la postura de un gobierno para y de los necesitados.

En el año de 1813, el Virrey Calleja expidió un bando que en su parte medular destaca:

"BANDO DEL VIRREY CALLEJA CON LA ORDEN REAL -  
DE 22 DE ENERO DE 1813 Y REAL DECRETO DE 7 -  
DEL MISMO MES Y AÑO SOBRE REDUCCION DE BAL-  
DIOS Y OTROS TERRENOS COMUNES A DOMINIO PAR-  
TICULAR.

-----  
(9) Ibid.- Págs. 78 a 80

...16.- Si alguno de los agraciados por el precedente artículo dejase en dos años consecutivos de pagar el canon siendo de propios - la suerte o de tenerla en aprovechamiento, - será concedida a otro vecino más laborioso - que carezca de tierra propia..." (10)

Como bien lo indica el título, se trata de reducir los terrenos baldíos y otros terrenos comunes a dominio particular, con la salvedad de que si dichos terrenos no son aprovechados como lo dispone ese bando, serán "concedidos" a otro vecino más laborioso. Esto es de que es una forma más de dotar tierras a los que las necesitan y aunque no se refiere propiamente a los indígenas, es obvio que se trata de ellos, ya que eran los únicos que carecían de tierra propia. Aunque tampoco habla de otorgar indemnización, ni de expropiación por el simple hecho de quitar las tierras a una persona para entregárselas a otro más necesitado, es indicativo de la tendencia de satisfacer necesidades de orden público.

De lo expuesto en este inciso, nos percatamos que todavía no se encausa una norma a determinar la Utilidad Pública, pero que si existen criterios jurídicos que ya se perfilan hacia esa noble concepción.

Cabe destacar también que a pesar de expedirse Legislación Agraria cuya finalidad era la de devolver tierras, quitar, despo-

---

(10) Ibid.- Págs. 73 a 76

jar o embargar bienes a los ricos, de entregarlas a quienes no -- las tienen, a los más pobres, etc. (términos empleados en esa época) el problema fundamental Agrario no tuvo la solución que de -- ellos se esperaba.

b) La República y los Repartos Agrarios.

Durante el período de la República también se dictaron decretos que consideran los repartos de tierras:

"Decreto haciendo extensivo el repartimiento de tierras a los individuos de las milicias provinciales, de 18 de Septiembre de 1823."-- (11).

"Decreto concediendo premio y acción a tierras baldías a los patriotas que prestaron sus servicios para sostener la Independencia, de 19 de Julio de 1823." (12)

Se trata de dotar de tierras por servicios prestados por los Militares y los patriotas que intervinieron en la justa independencia, aquí cabría preguntar; ¿Se logró el propósito de dotar de tierras, de devolverlas, a quienes sufrieron despojos, de confiscar o de embargar los bienes a los poderosos, es decir se cumplieron las lacerantes necesidades de los oprimidos? como siempre -- suele suceder las leyes se dictaron pero nunca tuvieron un cabal cumplimiento. Veamos un comentario:

(11) Ibid.- Pág. 90

(12) Ibid.- Page. 90 a 93

"En 1824 se atribuyó a los estados la venta - y colonización de los terrenos baldíos, dividiendo el productos entre estados y federación. Se entregaron numerosos latifundios - tomados de los terrenos baldíos para premiar los servicios de los principales caudillos - de la Independencia;...se entregaron más de 700,000 hectáreas de Texas a Iturbide, y más de 100,000 en Veracruz a Don Guadalupe Victoria. Se ofrecieron tierras a los veteranos-licenciados, con escaso eco, pues nunca hubo fondos para cumplir el acuerdo de ayudarlos- a su establecimiento y dotación para el trabajo." (13)

Que decir, si la finalidad al estallar la inconformidad fue-precisamente, como una de las causas primordiales, la desigualdad territorial al triunfo de la Independencia se dota de tierras a - quienes ya tenían (recuérdese que la gesta tuvo como líderes a -- gentes intelectuales y preparados) y que lo que pretendían era un reconocimiento político y al dotarlos de tierras los convirtieron en nuevos acaparadores de tierra.

De vital importancia es el siguiente plan Agrario:

-----  
(13) DE LA PERA T. MOISES.- "El Pueblo y su Tierra, -- Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México".- Cuadernos Americanos.- México 1964.- 1a. Edición.- Págs.- 279 y 280.

"PLAN AGRARIO DEL GENERAL SABALA, 1850.

...Artículo 3o.- ...se dan libres las tierras y aguas a los hijos del país, pues a estos pertenece por derecho.

Artículo 4o.- Todo haber que pertenezca a las haciendas será tomado para repartir a los hijos del país." (14)

Consideramos que este plan resulta fundamental, veamos por que:

- 1.- Se considera única y exclusivamente como beneficiados a los "hijos del país", entendiéndose esto de que solo a los nativos, indígenas e indios (cualesquiera -- que sea su denominación) se les tomará en cuenta.
- 2.- Hace extensiva la restitución no solo de tierras sino también a las aguas.
- 3.- Reconoce el derecho que de esos bienes -- siempre han tenido.
- 4.- Las Haciendas son las primeras en ser repartidas a los hijos del país.

---

(14) FABILA MANUEL.- Ob cit.- Págs. 93 y 94.

c) La Reforma

Nos dice Salomón Eckstein (15) que en 1830, el antagonismo entre la Iglesia y el estado se hizo abierto. Valentín Gómez Farías obtuvo de la Cámara la confiscación de la propiedad de la Iglesia, pero fue derrotado por Santa Anna y los intereses e ideas que el representaba dieron por resultado la revolución de 1854 y el fin de su mandato con lo que se abrió una nueva época en la Historia de México; la Reforma, en la que se dictó la siguiente Ley:

"LEY DE DESAMORTIZACION DE BIENES DE MANOS MUERTAS.

...Due considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, y en uso de las amplias facultades que me concede el plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 10.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tuvieren o administren como propietarios las corporaciones civiles o ---

---

(15) ECKSTEIN SALOMON. - "El Ejido Colectivo en México". Fondo de Cultura Económica. - México 1986. - Pág. 18

eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual." (16)

De la Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856, nos explica Don Lucio Mendieta y Núñez (17) que incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir o administrar bienes raíces con excepción de los edificios destinados inmediatamente al servicio de la Institución. En consecuencia, quedaron comprendidos en la Ley la Iglesia católica, las poblaciones campesinas (que poseían desde la época colonial propiedades comunales) ya que la Ley obligaba a tales corporaciones a vender sus propiedades raíces y ponerlas en el comercio; pero el precio que se obtuviera al venderlas correspondía a los propietarios. El Gobierno se beneficiaba por el traslado de dominio. Se perseguía con la Ley movilizar la propiedad raíz, desarrollo del comercio, aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad territorial y el progreso de la agricultura.

En la práctica-prosigue Don Lucio y Mendieta-otros fueron los resultados. La Ley autorizaba a los arrendatarios de bienes raíces propiedad de corporaciones cívicas o religiosas, para que las adquirieran en condiciones fáciles y si no hacían valer ese derecho, cualquier persona podía denunciar la propiedad y comprar la.

(16) FABILA MANUEL.- Ob Cit.- Pág. 103

(17) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- "Efectos..." Pág. 20 a 22

Por circular de 9 de Octubre de 1856, se ordenó que los terrenos que no pasaran de doscientos pesos se adjudicaran a los arrendatarios sin pago de derechos y sin escritura de adjudicación, ya sea que los tengan como de repartimiento o que pertenezcan a los ayuntamientos. Lo anterior provocó que los indios por su ignorancia no solicitaran las adjudicaciones y personas extrañas a los pueblos empezaron a denunciar tierras y a apoderarse de ellas, por lo que el Gobierno optó que la desamortización de las tierras pertenecientes a los núcleos de población campesina, se hicieran reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores o de los vecinos del lugar, pero también con contradicciones, ya que los campesinos empezaron a venderlas por lo que el número de gentes sin patrimonio y sin trabajo aumentó.

Respecto a las propiedades Agrarias de la Iglesia, no se obtuvo su fraccionamiento porque sus Autoridades decretaron la excomunión en contra de los arrendatarios que se acogieran a la Ley, y como estos eran personas humildes se abstuvieron de hacerlo. Finalmente, nos dice el autor lo siguiente:

"La desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas tuvo las proporciones de una Reforma Agraria, pues ...transformó radicalmente la organización de la propiedad territorial de los pueblos campesinos. Esa Reforma se llevó a la práctica de modo lento y difícil, por el estado de agitación del país y la resistencia de los afectados.

A partir de la Independencia de México, la propiedad del suelo estaba en la siguiente forma:

- a) Grandes extensiones de tierras baldías - propiedad del estado.
- b) Latifundios propiedad de particulares.
- c) Propiedad de la Iglesia, llamada también de manos muertas, por su inmovilización y
- d) Propiedad comunal de los pueblos.

Después de las Leyes de desamortización, desapareció la propiedad de la Iglesia y quedaron, frente a frente, la gran propiedad particular y la pequeña propiedad. Los baldíos del estado figuraban como una gran reserva..  
..." (18)

Durante 1856 se convocó a una sesión especial del Congreso y en 1857 fue aprobada una nueva Constitución y las ideas fundamentales de la Ley de 1856 fueron incorporadas al artículo 27:

"La propiedad de las personas no puede ser --  
ocupada sin su consentimiento, sino por causa de Utilidad Pública y previa indemniza--

---

(18) *Ibid.* - Pág. 22

ción. La Ley determinará la Autoridad que debe de hacer la expropiación y los requisitos en que haya de verificarse." (19)

Es a partir de este momento en que por primera vez se habla de Utilidad Pública. En este apartado solo se hace la mención, ya que en el siguiente capítulo se hará un análisis amplio y detallado del significado de la Utilidad Pública y la Expropiación.

Se desea dejar constancia que también Don Lucío Mendieta y Núñez refiere en su obra de los aspectos constitucionales del Derecho Agrario, que es precisamente en el artículo 27 de la Constitución de 1857, en que por primera vez se ventila este aspecto de nuestra Legislación Agraria.

Posteriormente se dictaron una serie de disposiciones que nos refieren, entre otros aspectos:

- a) Dotación de Tierras.
- b) Regulación para entender la Ley de Desamortización.
- c) Dotación de fondos y ejidos.

Pero son disposiciones que de ninguna manera se vuelven a referir al tema central que estamos tratando, razón por la cual, nada más se hace una relación para comprensión del lector.

---

(19) FABILA MANUEL.- Ob Cit.- Págs. 118 y 119.

"ORDEN DE 27 DE DICIEMBRE DE 1864 PARA QUE SE FORMULE EL REGLAMENTO PARA LA REVISION DE -- LAS OPERACIONES DE DESAMORTIZACION Y NACIONALIZACION DE BIENES ECLESIASTICOS. MAXIMILIANO." (20)

"RESOLUCION DE 5 DE ENERO DE 1865 SOBRE QUE -- LAS CORPORACIONES CIVILES NO PUEDEN TENER EN COMUN BIENES RAICES. ESCUDERO." (21)

"LEY DE 10. DE NOVIEMBRE DE 1865. MAXIMILIANO."

ARTICULO 1.- Todo pueblo que tenga que demandar la propiedad o posesión de tierras o aguas a otro pueblo o propietario, presentará...una exposición de su pretensión, acompañada de los documentos en que se funde...de la misma manera, presentarán los particulares que tengan que demandar la posesión o propiedad de tierras y aguas a algún pueblo." (22)

---

(20) Ibid.- Págs. 144 y 145

(21) Ibid.- Pág. 145

(22) Ibid.- Pág. 147

"LEY SOBRE TERRENOS DE COMUNIDAD Y REPARTI---  
MIENTO.- MAXIMILIANO. 26 DE JUNIO DE 1866.

ARTICULO 1.- El Emperador cede en plena pro-  
piedad los terrenos de comunidad y reparti-  
miento a los naturales y vecinos de los pue-  
blos a que pertenecen...

ARTICULO 14.- Los que adquieran terrenos en  
virtud de esta Ley, sólo podrán venderlos o  
arrendarlos a individuos que no tengan pro-  
piedad territorial...los que contravinieren-  
a lo dispuesto en este artículo, perderan to-  
do derecho a los terrenos..." (23)

"LEY AGRARIA DEL IMPERIO QUE CONCEDE FUNDO LE-  
GAL Y EJIDO A LOS PUEBLOS QUE CAREZCAN DE --  
EL. MAXIMILIANO. 16 DE SEPTIEMBRE DE 1866.

ARTICULO 1.- Los pueblos que carezcan de --  
fundo legal y ejido tendrán derecho a obte-  
nerlos siempre que reunan las circunstancias  
designadas.

ARTICULO 9.- Si para dotar a los pueblos de  
los terrenos que habla esta Ley no se pudie-  
ron proporcionar de la manera que se previe-  
ne en el artículo anterior, y fuere para es-

-----  
(23) Ibid.- Págs. 149 y 150

to preciso compeler a los dueños de los terrenos o la venta forzada de ellos, en los casos prevenidos por derecho, la expropiación se hará observándose lo prevenido en la Ley de 7 de Julio de 1853, así en cuanto a la designación de los terrenos que hayan de expropiarse, declaración formal de esta en su caso, manera de fijar la indemnización, y pago de ella." (24)

"LEY QUE PRESCRIBE REGLAS PARA LA REVALIDACION DE LAS ACTUACIONES HECHOS Y SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL GOBIERNO USURPADOR. BENITO JUAREZ. 20 DE AGOSTO DE 1867." (25)

"LEY AGRARIA DE 1871.

ARTICULO 1.- Todo y cualquier terreno de labor, de criadero, de bosque, mineral o de otra clase, sean quienes fueren sus dueños o poseedores y los derechos que a ellos tengan o puedan alegar...hayan dejado de cultivarse sin interrupción los de labor...los de bosque no osten cereados...serán vendidos por sus actuales dueños o poseedores, en porciones iguales a los dependientes y demás trabajadores.

---

(24) Ibid.- Págs. 153 y 154  
(25) Ibid.- Págs. 159 a 163

ARTICULO 9.- ...Los que pasado ese término, no hayan hecho aquella manifestación, los -- que disfracen o de cualquier modo traten de ocultar u oculten los terrenos vendibles..."

(26)

d) Las Grandes Haciendas y las Compañías Deslindadoras

Como bien lo expresamos en los incisos anteriores, en la época de la Reforma al dictarse las Leyes de Desamortización de bienes de manos muertas y Leyes de nacionalización, lo que se provocó fue la concentración de bastas extensiones territoriales en favor de los particulares, en virtud de que los indígenas por su -- ignorancia no titulaban a su nombre las propiedades que tenían, -- dándole oportunidad de "denuncia" a los particulares criollos o -- españoles o ya titulada la vendían al mejor postor, creando en -- consecuencia la llamada "hacienda" típica mexicana.

Don Andrés Molina Enriquez, acerca de la Hacienda nos indica:

"La gran propiedad está...en manos de los --- criollos señores y de los criollos nuevos. -- Esa gran propiedad en detalle, presenta los mismos caracteres que presentaba antes de la Reforma la propiedad que pertenecía a la ---

(26) Ibid.- Pág. 175

Iglesia. Aún teniendo en cuenta que con la independencia quedaron suprimidos los mayorazgos y las vinculaciones, esa propiedad -- constituye una verdadera amortización de la tierra... todas las grandes planicies pertenecen a las haciendas, o mejor dicho a los cerros, por que las montañas tienen árboles y los pequeños centros poblados están sobre -- elevaciones casi siempre desnudas de toda vegetación que no sea la de su propio cultivo. Nadie niega que las haciendas son por lo común de muy grande extensión. (27)

El origen, pues, de la gran hacienda viene aparejado con las Leyes de desamortización y si antes de estas era la Iglesia la detentadora de grandes extensiones, posteriormente lo fueron los particulares y la hacienda se caracterizaba además por las grandes planicies. Después expone que la gran hacienda, dentro de sus límites, representaba el dominio absoluto de un señor Feudal ejerciendo funciones de Autoridad Suprema. Alega que la hacienda no era negocio, en virtud de que el ser hacendado significaba tener un título de alta posición, pero no ser dueño de una negociación productiva, ya que produce lo necesario sin preocuparse de ampliar ni mejorar sus cultivos. Propone Leyes para obligar indirectamente a los hacendados a dividir sus haciendas; unas relati-

-----  
(27) MOLINA ENRIQUEZ ANDRES.- "Los Grandes Problemas Nacionales".- Edición de la C.F.E.- 1979.- Pág. 13 y sigs.

vas a la igualación de toda la propiedad ante el impuesto, por lo que deberan hacerse un catastro fiscal riguroso en cuanto a la exactitud de los valores y otras leyes relativas a la división de esa propiedad, vía transmisión de los bienes por herencia.

En verdad que es importante las aportaciones de este autor, en virtud de que el directamente tuvo la experiencia, ya que en su calidad de analista pudo observar en su ejercicio profesional el cambio del proceso de concentración de la tierra.

Por su parte Salomón Eckstein (28) acerca del tema nos indica que los terrenos baldíos comprendían también aquellos que pertenecían a personas que no podían demostrar satisfactoriamente sus derechos de propiedad. Muchos campesinos, cuyas familias habían estado cultivando sus parcelas por muchas generaciones, no pudieron presentar un título de propiedad adecuado (conforme a la Ley de Desamortización) y ni siquiera algo que definiera en forma precisa los límites de su propiedad y al igual que muchos poblados perdieron sus posesiones—mediante mecanismos de las compañías deslindadoras, como más adelante lo veremos.

También Don Víctor Manzanilla (29) aborda el tema y además de lo expuesto por los dos autores que le precedieron, nos indica que en la "hacienda porfiriana"—término muy apropiado—trabajaban los peones de tarea (prestaban sus servicios ocasionalmente en tiempo de siembra o de cosecha) y peones de año o acasillados,

-----  
(28) ECKSTEIN SALOMON.- Ob cit.- Págs. 23 y 24

(29) MANZANILLA SHAFFER VICTOR.- "La Reforma Agraria"  
D.A.A.C.- México 1986.- Pág. 27 y sigs.

que vivían con todo y su familia en la hacienda asegurándose así su permanencia y evitaba la dificultad de buscar nuevos peones. - Así es como una nueva forma de esclavitud se hizo presente.

Al alejarse el señor Feudal de su hacienda, provocó la aparición del Administrador, lo que provocó la baja de la producción agrícola y aumentó la tiranía sobre los peones. El factor esencial de la economía cerrada de la hacienda consistía en producir todo lo necesario y hacer reingresar las salidas de numerario por pago de salario, lo cual se consiguió por medio de las "tiendas de raya".

Y apesar de que la economía agrícola basada en la gran hacienda tenía por objeto la producción para mercado, el autor refiere que esto no se consiguió con éxito. La falta de los datos estadísticos entre 1897 y 1907 le hacen sospechar de la parcialidad de las estadísticas acerca de la producción agrícola.

Y acerca de las estadísticas propiedad rústica, el autor Manuel González Hinojosa expone el siguiente cuadro:

"El movimiento de la propiedad rústica durante un siglo, según estimaciones, puede observarse en el siguiente cuadro cuya veracidad a de tomarse en cuenta con ciertas reservas por falta de datos estadísticos:

AÑOS	HACIENDAS	RANCHOS	TOTAL	FUENTES
1810	3,749	6,684	10,433	Navarro y Ortega.
1854	6,092	15,085	21,177	Anales del Ministerio de Fomento.
1876	5,700	13,800	19,500	García Cubas.
1892	8,872	26,607	35,479	Estadística General de la República.
1900	5,932	32,557	38,489	Quinto Censo de Población (1921).
1910	8,431	48,635	57,066	Quinto Censo de Población (1921). (30)

Para efectos del presente apartado consideraremos únicamente el rubro referido a las "haciendas". Se excluyen los ranchos en virtud de que eran extensiones de tierra con un límite muy inferior en cantidad y porque además no presentaban las características propias de la hacienda; como es el gran señor Feudal, los peones acasillados, tienda de raya, etc. Enseguida expresamos nuestra opinión.

Es muy ilustrativo el cuadro estadístico. Interpretándolo conforme a las Leyes que se expidieron en la época, podemos señalar a título personal, que a partir del año de 1810 al año de 1910 tuvo un incremento significativo porque de 3,749 haciendas en el inicio de la época, estas se dispararon a 8,431 a inicios del siglo XX lo cual nos da a entender lo siguiente:

(30) GONZALEZ HINOJOSA MANUEL.- "Derecho Agrario".- Primera Edición.- Editorial Jus.- México 1975.- ---- Pág. 39

1.- Que las Leyes que se dictaron, en lugar de favorecer la constitución de la pequeña propiedad como fue el objeto entre --- otras de la Ley de Desamortización, favorecieron el incremento de la hacienda.

2.- Que las Leyes de población, produjeron el advenimiento de grupos extranjeros que se apropiaron de las tierras ya que --- eran los que tenían la posibilidad económica de desplazarse de un lugar a otro.

3.- Que los únicos beneficiados fueron quienes ya desde la época de la conquista tenían tierras y que en la época de Independencia acrecentaron sus propiedades. Estamos hablando, claro, de los descendientes de los conquistadores y colonizadores.

4.- No obstante de haberse dictado leyes que tenían como finalidad la expropiación por causa de Utilidad Pública, estas nunca tuvieron una aplicación real, ya que de otro modo se hubiera distribuido, por esta vía, las grandes propiedades de las haciendas, al grado de desaparecerlas y de constituir única y exclusivamente pequeñas propiedades entre todos los pobladores.

5.- Que si durante la época colonial el problema agrario se concentraba en la zona primordial de México--algunas entidades fedrativas en especial--ya en la época de la Independencia y subsecuentes al problema ya fue a nivel nacional, es decir, que ya el coloniaje, por vía de las Leyes correspondientes a partir de 1821, se extendió a lo largo y ancho de México y de que las haciendas asentaron sus reales apoyadas por las Leyes de Colonización.

6.- De que si en la época colonial el detentado mayoritario de tierras fue el colonizador y conquistador español, a partir de

la época de Independencia ya fueron considerados otros grupos extranjeros como lo fueron los Ingleses, Estadounidenses, Franceses, Alemanes y Canadienses entre otros.

Lo cual significó, a consideración nuestra, que si en un principio se pudo evitar el problema de la concentración de tierras porque el español tenía una ideología e ideosincracia muy propia y que las Leyes debieron considerarlos, ya con la mezcla de extranjeros y en consecuencia de ideologías, fue muy difícil hacerles entender las políticas que acerca de la colonización se dictaron.

De las compañías deslindadoras enseguida veremos su nacimiento, su desenvolvimiento y su influencia determinante en la problemática del reparto de tierras en la época en que se inicia.

Según la Doctora Martha Chávez Padrón (31) el antecedente de las compañías deslindadoras se encuentra en la "Ley Provisional sobre Colonización" del 31 de Mayo de 1875, ya que en su artículo primero autorizó al ejecutivo para que entre tanto se expide la Ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a Colonización, haga esta efectiva por su acción directa y por medio de contratos con empresas particulares. A cada una de esas empresas se les dió una subvención por familia establecida; las empresas nombraron y pusieron en acción comisiones exploradoras para obtener terrenos colonizables y cuando habitaron un terreno bal-

-----  
(31) CHAVEZ PADRON MARTHA.- "El Derecho Agrario en México".- Octava Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1985.- Pág. 234 y sigs.

dio, obtuvieron en pago la tercera parte de dicho terreno o su valor.

Posteriormente se dictó la Ley de Colonización en fecha 15 de Diciembre de 1883 y dice José Ramón Medina (32) que en lo fundamental dicha Ley establecía:

a) La política Colonizadora a cargo del Ejecutivo Federal para lo cual mandará deslindar, medir y fraccionar terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República.

b) Los lotes no serán mayores de 2,500 hectáreas a mexicanos o extranjeros mayores de edad y con capacidad para contratarse.

c) La parte medular de la Colonización estaba a cargo de las compañías deslindadoras que se constituían conforme a las Leyes mexicanas e incluso con agencias en el extranjero.

d) La colonización estaba a cargo de las compañías deslindadoras y, en una menor proporción, de particulares que eran autorizados a colonizar terrenos de su propiedad para establecer un mínimo de diez familias.

e) Las compañías deslindadoras eran autorizadas por el Juez de Distrito para sus diligencias de apeo y deslinde, las que después de concluidas se presentaban a la Secretaría de Fomento para efectuar el traslado de dominio.

---

(32) MEDINA CERVANTES JOSE RAMON.- "Derecho Agrario". Colección Textos Jurídicos Universitarios.- México 1987. PÁg. 103 y sigs.

f) Por sus trabajos la compañía deslindadora recibía la -- tercera parte de los terrenos, con la restricción de no enajenar- los a extranjeros que no estuvieran autorizados y con un límite - de 2,500 hectáreas.

Hasta aquí los aspectos jurídicos en que se fundamentaba la- creación y funcionamiento de las compañías deslindadoras, pero se- gún hemos analizado, los resultados prácticos fueron muy distin- tos a los planteados en la hipótesis jurídica. Enseguida veremos porque siempre guiándonos por los estudiosos de la materia.

Don Lucío Mendieta y Núñez (33) cita que las "funestas" com- pañías deslindadoras provocaron la baja en el valor de la propie- dad rústica, pues estaban autorizadas para exigir la titulación - de las tierras.

Esa titulación desde la época colonial era muy defectuosa, - ya que había mercedes reales en las que la extensión otorgada se- señalaba a partir de un punto determinado "hasta donde la vista - alcance". O se indicaban los linderos tomando como base un árbol o cualquier otra señal que con el tiempo desaparecía. Al amparo- de esos defectos las compañías deslindadoras despojaban de parte- o de la totalidad de su patrimonio a los indígenas. Y otro de -- sus defectos fue la excesiva concentración Agraria.

Las compañías deslindadoras, pues, asentaron el golpe final- a la propiedad de los pueblos y con ello, a toda la pequeña pro--

---

(33) MENDIETA Y NÚÑEZ LUCIO.- "Efectos Sociales..."  
Pág. 22 y sigs.

piedad del país. Los que sobrevivieron la etapa de los españoles ávidos de tierra, fueron víctimas de los denunciantes y los que escaparon esta segunda ocasión, sucumbieron finalmente ante la acción de las compañías. El resultado se puede ilustrar fácilmente con las estadísticas correspondiente. A continuación exponemos algunas estimaciones:

* AÑO	TERRENOS DESLINDADOS	CEDIDOS A EMPRESAS 3a. PARTE	VENDIDAS	BENEFICIADOS
1881- 1889	32.240,375 ha.	12.693,60 ha.	14.813.980 ha.	29
1889- 1892	12.382.292 ha.			
1904- 1906		2.645,640 ha.		

\* En base a lo expuesto por Jorge Vera Estañol en la Obra de Mendieta y Núñez Lucio.- Ibid.- Pág. 24.

Por lo que las operaciones de las empresas deslindadoras, durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889, amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías, el 14% de la superficie total de la República y en los cinco años subsiguientes, otras cuantas empresas acapararon un 6% más de dichas superficie total, o sea, una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios.

Quien esto escribe externa su opinión acerca de la estadística mencionada, en los siguientes términos:

1.- Los efectos prácticos de las Leyes de Colonización fueron, en extremo, diferentes a los que de ellas se expresaba.

2.- La propiedad se concentró en pocas personas físicas o morales, en perjuicio de los indígenas reducidos o los que vivían en comunidad de hecho o por derecho.

3.- No se aplicaron las Leyes respectivas (entre ellas la de desamortización de 1856 y la Constitución Política de 1857) -- que hablan de la causa de Utilidad Pública para expropiar bienes.

En este sentido es obvia la observación, ya que al encontrar se la propiedad en pocos sujetos es porque existió un evidente -- desprecio a las normas que la impedían (la concentración).

4.- Si anteriormente, en la época colonial, decíamos que -- las Leyes que dictaba España para aplicarse aquí en México no se aplicaban en razón del desconocimiento de la realidad nuestra, ya que en la época del porfiriato a pesar que aquí mismo se legislaba, resultaba igual, ya que tampoco se aplicaban las disposiciones jurídicas.

Y eso es muy triste, porque nuestras propias Autoridades Gobernantes posibilitaron, apoyaron y sobre todo solaparon la reiterada, constante y cobarde violación a nuestras Leyes Mexicanas.

En opinión mía, nuestros constituyentes de 1857 en actitud viril, honrada y de hombres probos dictaron Leyes que de aplicarse cabalmente hubiesen tenido un gran impacto en el reparto de -- tierras. Pero desgraciadamente, como ocurre en todas las épocas,

también existen hombres e instituciones como las mencionadas compañías deslindadoras que quebrantan todo orden jurídico y al amparo de Leyes secundarias se aprovechan de la ignorancia, inexperiencia y sobre todo de la exagerada apatía gubernamental para apropiarse de los bienes que desde siempre fueron codiciados, como viles piratas de mar.

e) Causas que se dan en el Campo para el Inicio de  
La Revolución  
-----

Ya en los incisos anteriores se revisó la Legislación Agraria dictada en diversas épocas a partir de la Independencia y aún más también se expresaron los criterios de los estudiosos de la materia y los nuestros propios respecto de los efectos prácticos de dichas normas jurídicas.

Apuntábamos que, finalmente, el indebido reparto de tierras a consecuencia de las concesiones otorgadas por los gobiernos con forme a Derecho, movilizó a la gran masa campesina desheredada, despojada y olvidada a unirse a la causa revolucionaria.

Pero en este apartado es nuestro propósito profundizar, para lo cual nos apegamos a las exposiciones y comentarios de varios conocedores del Derecho Agrario.

Escribió la Doctora Martha Chávez Padrón (34), en esta época el clero fue excluido definitivamente como poseedor de bienes raíces, pero fue suplido por los grandes hacendados que de esta manera se convirtieron en latifundistas. Así los tipos de propiedad llegaron a grados superlativos y las grandes Haciendas se enfrentaron a las pequeñas propiedades, con desigualdad social, cultural, política y económica y ante tal situación el gobierno omitió hacer algo, porque las doctrinas liberalistas le inspiraban tal actitud, por la misma razón, se abolieron los límites en la propiedad dejando que el poderoso adquiriera tantas en perjuicio de millones de personas.

Respecto de la explotación Agrícola, es fácil deducir que si pocos eran los propietarios rústicos, muchos debían de ser desposeídos que trabajaban la tierra ajena, sin más aliciente que el jornal correspondiente, en el mejor de los casos.

Con este panorama era lógico que la población campesina simpatizará con un movimiento que no solo luchaba por mejorar su situación política y social, sino que también planteaba la restitución de tierras que les habían sido arrebatadas por aparentes causas legales.

Finalizo la autora y dice que los regimenes gubernamentales del México Independiente hasta noviembre de 1910, habían intentado resolver el problema colonizando en terrenos baldíos.

---

(34) CHAVEZ PADRON MARTHA.- Ob cit.- Págs. 242, 243 y 244.

Por su parte José Ramón Medina (35) analiza la situación y - opina; conforme se agudizan las contradicciones sociales, se ---- alienta la insurrección y más tarde los movimientos campesinos. - Refiere los movimientos como los de Manuel Lozada en 1869 en el - Distrito Militar de Topic, el de Julio López en 1861 en el estado de Hidalgo, el de Manuel Orozco en 1869 en el Valle del Mezqui--- tal, el de Patricio Rueda en 1881 en la Huasteca, el del Coronel-Santa Fe en San Martín Texmelucan en el año de 1878 etc. El mismo autor se pregunta ¿Dónde se incubaba el germen de la Revolución? Dice que en el medio obrero, que orgánicamente era más estructura do. Los mismos nexos externos laborales-sociales, las relaciones ideológicas y de solidaridad con sindicatos internacionales y --- otros cuestionamientos de explotación de la fuerza de trabajo --- aglutinan a los obreros al cambio del estatus económico. Casos - más representativos son las Huelgas de Cananea el 11 de junio de- 1906 y de Río Blanco el 7 de enero de 1907.

Refiere que diferente fenómeno se da entre los campesi- nos que por su confinamiento en las Haciendas, sumado a su analfa betismo, lo mismo que a su desorganización, hacían imposible la - articulación revolucionaria. Fueron los elementos de conculca--- ción de sus derechos (tienda de raya, robo de tierras, etc) los - que dinamizaron la insurrección en el medio rural, de ahí que - su organización haya sido lenta y su reclamo fundamental fue la - restitución de sus tierras.

-----  
(35) MEDINA CERVANTES JOSE RAMON.- Ob Cit.- Págs. 121 a 126.

Conjugando los aspectos expuestos, nos dan las respuestas de la metamorfosis de la Revolución Mexicana. En su arranque de un movimiento político dominado por los intelectuales de la clase -- alta, se matiza de lo social y deviene en una Revolución Agraria. A ello obedece que la estructura ideológica-programática de la Revolución, manifiesta en su planes y programas un ensanchamiento -- en sus postulados hasta desembocar en el constituyente de 1817 -- y cuyo centro rector es el artículo 27 Constitucional.

**CAPITULO IV**

\*\*\*\*\*

**MEXICO EN EL SIGLO XX**

\*\*\*\*\*

- a) **Leyes que en materia Agraria surgen de la Revolución.**
- b) **La idea de Utilidad Pública y el Derecho Social.**
- c) **La Utilidad Pública en los Códigos Agrarios.**
- d) **La Utilidad Pública y la Ley Federal de la Reforma Agraria.**
- e) **Crítica.**

#### CAPITULO IV.- MEXICO EN EL SIGLO XX

Como nos hemos percatado al escribir el capítulo que antecede en el México Independiente, que abarca del año de 1810 al año de 1910, de las disposiciones emanadas de esa época ya se manifiesta abiertamente el espíritu social de los grandes pensadores-estadistas preocupados por la problemática de los nativos del país, que desposeídos de la más elemental porción de tierra para subsistir sufrían el embate de los detentadores de las grandes extensiones territoriales y que, de una u otra forma, los tenían engrillados y atados al yugo de explotación.

Igualmente vimos que a pesar de haberse dictado normas protectoras y de que, por primera vez, ya se expresa claramente el concepto de "Utilidad Pública" y de "Indemnización", no obstante ello, en dicha época se manifestó más abiertamente el síndrome de explotación y de acaparamiento de tierras dando lugar a la creación de las nefastas haciendas porfiristas y de la aparición de las compañías deslindadoras y que aunadas a la vil miseria y carencia de un mínimo de subsistencia fueron las causas principales por las cuales se gestó un movimiento que desde sus inicios, pretendió reivindicar los derechos de nuestros ancestros y que dió en llamarse "Revolución Mexicana".

a) Leyes que en materia Agraria surgen de la Revolución.

El investigador Gerrit Huizer, eminente estudioso de la materia, en su obra titulada "La Lucha Campesina en México" realizó una minuciosa recopilación de estudios y opiniones con la cual -- a conseguido presentar en forma clara y bien integrada el proceso de la Reforma Agraria Mexicana, y de ahí tomamos la siguiente información, que aunada con la proporcionada en el capítulo tercero, nos mostrará la panorámica de gestación del movimiento revolucionario y que nos introducirá al estudio de las leyes de la materia que se dictaron a partir del año de 1910 y que inciden, precisamente, en el concepto de Utilidad Pública.

Refiere el investigador (1) que violentas reacciones se dieron en otras partes del país, como lo fué en el área del mezquital en el año de 1869, en San Luis Potosí en el año de 1878, en Papantla Veracruz en 1891, Ciudad del Maíz en 1883, así, las comunidades perdieron sus tierras, no solo mediante la incautación de las mismas llevadas a cabo por las haciendas. Los grupos indígenas del Valle del Yaqui las perdieron por la vía directa de la acción armada gubernamental para aplacar supuestas rebeliones. Sucesos similares sucedieron en Yucatán. Fue en esta situación -- de continuo deterioro de las condiciones de vida de las grandes --

-----  
(1) HUIZER, GERRIT.- "La Lucha Campesina en México".- Edición del Centro de Investigaciones Agrarias. -- México, Distrito Federal.- 1979.- Págs. 11 y sig.

masas de la población en que maduró el clima favorable para llevar a cabo la revolución. Hasta aquí lo expuesto por el Investigador.

Y en ese clima de tensión y gran movilización de masas obreras y campesinas es como se dictaron las disposiciones que trataron de regularizar la situación de los grupos de campesinos que de manera colectiva o individual pretendían un pedazo de tierra. Aquí, en este momento es cuando empezamos a analizar aquellas disposiciones que en materia Agraria surgen de la Revolución y que nos muestran una evidencia sobre la existencia de la Utilidad Pública.

Al respecto es menester destacar la obra de Don Manuel Fábila llamada "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", que recopila de manera clara aquellas leyes, acuerdos, bandos, circulares, etc., que se dieron a partir del año de 1540 al año de 1940 y que tratan la problemática de la tenencia de la tierra.

Madero había iniciado un movimiento en contra de la reelección de Porfirio Díaz y como Presidente de la República, contando con el apoyo de muchos campesinos deseosos de tierra. En la parte relativa al problema Agrario apuntó:

"PLAN DE SAN LUIS Jo...Abusando de la Ley de terrenos baldíos numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda

justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo... San Luis Potosí, Octubre 5 de 1910.- Francisco I. Madero" (2)

Don Francisco I. Madero, destaca el Problema Agrario y de dicho plan emanan los siguientes elementos que lo caracterizan:

- a) Estableció como vía para devolver las tierras la restitución;
- b) Como sujetos de derecho agrario a los indígenas;
- c) Como patrimonio, la devolución de sus terrenos y una indemnización por los perjuicios sufridos.

---

(2) FABILA, MANUEL.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria".- Tomo I.- Edición del Banco de México.- 1941.- Págs. 209 a 213.

Como se podrá apreciar, no consideró a las comunidades agrarias. Ello tiene su justificación; siendo Madero un terrateniente del Norte, zona del país en la que casi no había comunidades, no hacía alusión de la desesperante situación de la inmensa mayoría de comunidades agrarias que conforme a la Ley de desamortización de 1856 habían perdido todo su patrimonio.

Respecto de la Utilidad Pública, aunque no habla de ella en forma explícita, si nos la da a entender tácitamente al referir "... y se exigirá a los que las adquirieron de un modo tal inmoral, o a sus herederos, que las restituyan a sus antiguos propietarios...", es decir, que los supuestos propietarios y aún los herederos de estos deberán restituir o entregar la tierra a sus propietarios originales. Ahí se ve ya la Utilidad Pública entendiendo a esta como la acción de que el bien obtenido, o sea las tierras, deberán destinarse a un uso de Utilidad de beneficio general (en el caso, se beneficia a los indígenas como detentadores originales).

Dicha acción restitutoria ya no se llevará a cabo como una acción confiscatoria o embargadora en la que, como lo vimos en las páginas del tercer capítulo, con el empleo de las armas se llevaba a cabo, ahora ya no. En el Plan de San Luis se le "... han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República... se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos...", es decir, que acepta que han sido despojados de sus bienes (terrenos) los campesinos (considerados como individuos particulares) y que dichos despojos fueron investidos de legalidad y que aún --

las propias dependencias gubernamentales participaron en ello con juntamente con los tribunales civiles que operaban a lo largo y a lo ancho de la República y que es precisamente que tales "fallos y leyes" favorables a los terratenientes serán sujetos de revisiones y de encontrarse anomalías se les quitarán esas tierras para devolverlas a sus propietarios originales.

Aún más, el citado plan también estableció "...a sus antiguos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos...", es decir, que no solamente entregarían los ricos las tierras despojadas sino que también les darían una indemnización (misma que debió de ser en dinero) por los perjuicios que habían sufrido los campesinos despojados. Aquí se habla de una auténtica defensa de los intereses indígenas.

Por lo demás, expresa que en caso de haber pasado dichas tierras a manos terceras, antes de la promulgación del plan, esas manos recibirán la indemnización de las personas que despojaron a los indígenas.

¿Pero que sucedió con dicho plan? ¿En verdad Don Francisco I. Madero fue un auténtico y fiel representante de los intereses campesinos? ¿De verdad se preocupó por la problemática Agraria? ¿O solo los utilizó como estandarte para lograr sus fines políticos? El autor Gerrit Huizer nos ilustra:

"La devolución de las tierras prometidas en el Plan de San Luis Potosí, tuvo sin embargo que esperar aún mucho tiempo. Durante su primer encuentro con Francisco I. Madero..."

Zapata le recordó los aspectos de Reforma -- Agraria contenidos en su programa; en res--- puestas, se le ofreció...una considerable do- tación de tierras, como reconocimiento Presi- dencial a sus servicios... el líder campesi- no respondió...Yo no entré a la Revolución - para hacerme un hacendado también... se hizo evidente que aún si el mismo Madero tratara- de llevar a la práctica todos los aspectos - del Plan... iba a encontrar dificultades de- bido a que se había rodeado de muchas perso- nalidades que pertenecían al Gobierno ante- rior y de las familias terratenientes. Lo -- más probable era que estos trataran de boico- tear su programa." (3)

El mencionado Plan nunca fue realizado en la práctica ante - lo cual Zapata - después de huir, intentos de asesinato en su con- tra - al considerar que su causa había sido traicionada lanzó el- Plan de Ayala, que en lo referente al problema Agrario expresa:

"PLAN DE AYALA...7.- En virtud de que la -- inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos- mexicanos, que no son más dueños que del ter- reno que pisan, sufriendo los horrores de -

-----  
(3) HUIZER, GERRIT.- Ob cit.- Pág. 18

la miseria sin poder mejorar su situación y condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la Agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiaron previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura y de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

B.- Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos corresponden, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan... Ayala, Noviembre 28 de 1911. General Emiliano Zapata." (4)

En este Plan se consideraron como sujetos de Derecho Agrario a los Pueblos o ciudadanos que teniendo sus títulos correspondien

---

(4) FABILA, MANUEL.- Ob cit.- Págs. 214 a 217.

tes fueron despojados de sus propiedades y los pueblos y ciudadanos que no tenían tierra. Es decir, no solo consideró a los sujetos individuales sino también a las colectividades. El Patrimonio de estos ya no son solo las tierras, sino también los montes y aguas (es la primera vez que se refieren a estos bienes) restituidos con los cuales se formarían ejidos, colonias y fundos legales para los pueblos. Las vías para que las comunidades e individuos particulares obtuvieran sus tierras, fueron la restitución y la dotación, mediante la expropiación y confiscación a caciques, a hacendados y científicos, las cuales resolverían en los Tribunales especiales.

Esta medida fue drástica para los usurpadores, ya que ellos y no los pueblos (por carecer de personalidad jurídica) tenían que concurrir a los Tribunales.

Respecto a nuestro tema central, dicho Plan estableció "... por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos." es decir (y después de la que solo en el artículo 27 Constitucional de 1857 se habló claramente del tema), que por el sufrimiento de muchos pueblos y ciudadanos que viven en la miseria se les expropiaran por causa pública sus bienes a los "poderosos propietarios" (se consideraba todavía que solo a estos se les podría expropiar los bienes que detentaban por esa calidad que de poderosos tenían y que el pueblo era el miserable, el oprimido a esas fechas).

Causa curiosidad saber que la expropiación a pesar de estar encaminada sobre los bienes de los poderosos ya se limitaba, ya que en dicho Plan se les permitía quedarse con una tercera parte de tales bienes a título de indemnización. Anteriormente se les quitaba todo y no había indemnización o si la había no era sobre los mismos bienes expropiados.

Acerca de esta Plan Gerrit Huizer expresa (5) que hubo una fuerte reacción de los hacendados que decidieron formar grupos de voluntarios para combatir a los campesinos rebeldes. Las fuerzas oficiales empezaron a deportar a los habitantes de aldeas enteras, a fin de suprimir el movimiento zapatista, quitándoles sus medios de subsistencia y apoyo. Siguió luchando también contra Carranza.

Don Luis Cabrera, al finalizar el año de 1912 propuso en la Cámara de Diputados el "proyecto para la restitución de los ejidos de los pueblos":

"PROYECTO DE LEY AGRARIA Y EL DISCURSO DEL DIPUTADO LICENCIADO LUIS CABRERA... Pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema Agrario de mucha mayor importancia que consiste en libertar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas, cuyos linderos se en-

(5) HUIZER, GERRIT.- Ob cit.- Pág. 22 y sigs.

cuentran como prisioneros los poblados de --  
proletarios.

Para esto es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que estos --  
sean inalienables, tomando las tierras que --  
se necesitan para ello, de las grandes pro--  
piedades circunvecinas, ya sea por medio de--  
compras, ya por medio de expropiaciones por--  
causa de Utilidad Pública con indemnización,  
ya por medio de arrendamientos o aparcerías--  
forzosas....La reconstitución de los ejidos  
es indudablemente una medida de Utilidad Pú--  
blica; la llamé una medida de Utilidad Públi--  
ca en el orden económico...en el orden polí--  
tico, porque traerá necesariamente una de --  
las soluciones que puedan darse a la cues---  
tión del zapatismo... En mi concepto, es no--  
solamente de Utilidad Pública, sino de Utili--  
dad Pública urgente e inmediata...PROYECTO --  
DE LEY, artículo 1o.- " Se declara de Utili--  
dad Pública Nacional la reconstitución y do--  
tación de ejidos para pueblos..." (6)

De dicho proyecto de Ley Agraria se destaca; el otorgarles --  
su libertad a los pueblos (comunidades e individuos socialmente --  
agrupados) de las haciendas; se refiere por primera vez a "los --

(6) FABILA, MANUEL.- Ob cit.- Pág. 218 a 243.

proletarios", entendiéndose que se dirige a los "campesinos"; con sidera que la característica que deben de presentar los ejidos re constituidos, es la de la inalienabilidad, es decir, que no puede ser objeto de venta; que la reconstitución de los ejidos se hará de las tierras que se tomaron de las grandes haciendas colindan-- tes, ya sea por compras o expropiación mediante indemnización, -- por arrendamiento o aparcerías forzosas.

Que contenido tan importante de este proyecto de Ley, ya que por primera vez a título personal, después del año de 1857 en que se promulgó el artículo 27 Constitucional, y en plena efervecen-- cia revolucionaria, se pone a discusión en la Cámara de Diputados tan candente tema.

Don Luis Cabrera se refiere a la Expropiación por causa de - Utilidad Pública con indemnización además de que considera que lo es en el orden económico y en el político y en su artículo prime-- ro expresa el término de Utilidad Pública Nacional, las acciones-- restitutoria y la dotatorio de ejidos para los pueblos. Don Luis Cabrera el referirse a ejidos ya lo hace con la connotación que - en la actualidad prevalece; la extensión de tierra, montes y --- aguas necesarias para satisfacer las necesidades agrarias de gru-- pos socialmente organizados.

Desafortunadamente tal proyecto quedó en eso y nunca pudo --- cristalizarse el deseo de tan distinguido integrante de la Cámara de Diputados.

Siendo jefe del ejercito constitucionalista el 26 de Marzo -- de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, Carranza proclama el Plan de Guadalupe. Este Plan contuvo siete disposiciones cuya intencion primordial fue el desconocimiento de Victoriano Huerta.-- Posteriormente, el 12 de Diciembre del mismo año en Veracruz, ya como encargo del Poder Ejecutivo Federal, expide un importante decreto que declara subsistente y adiciona el citado Plan.

"DECRETO DECLARANDO SUBSISTENTE EL PLAN DE -- GUADALUPE.- De 26 de Marzo de 1913 y lo adiciona en lo que la Revolución promete para -- su triunfo. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista... Articulo 3o.- Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de Reformas a que se refiere el articulo anterior, el Jefe de la Revolución, queda expresamente autorizado para...hacer las expropiaciones por causa de Utilidad Pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos... H. Veracruz, Diciembre 12 de 1914. Venustiano Carranza." (7)

Refiere que para llevar a cabo las finalidades que se persiguen en ese Plan, se autoriza al Jefe de la Revolución que vienesiendo el primer ejecutivo sease Don Venustiano Carranza a que --

-----  
(7) Ibid.- Pags. 254 a 258

realice las expropiaciones por causa de Utilidad Pública, es decir, ya dicha acción no se constriñe única y exclusivamente en -- contra de los terratenientes, hacendados, caciques, intelectua-- les, ricos, etc., o sea en contra de los grandes detentores de -- tierras y que por su causa existía tanta miseria y explotación en el campo mexicano, sino que queda abierta la acción expropiatoria en las porciones territoriales en que fuera necesaria esta. Ade-- más no se refiere para nada a la indemnización por lo que se pre-- sume que no se otorgaría a quienes fueran expropiados. Abierta-- mente se refiere a la dotación (reparto de tierras) y fundación - de pueblos (nuevos centros de población ejidal).

Todavía en Veracruz (donde fue forzado a trasladar su Gobier no apremiado por Villa y Obregón) dictó un proyecto de Ley Agra-- ria.

"PROYECTO DE LEY AGRARIA...Artículo 5o.- Se declara que es de Utilidad Pública la subdivisión de los terrenos incultos, de propie-- dad particular, que excedan de cinco mil hec-- táreas. En consecuencia, podrán ser expro-- piados... H. Veracruz, 15 de Diciembre de -- 1914. Ingeniero Pastor Rovalix al C. Venus-- tiano Carranza." (8)

Se denota la intención de subdividir la gran propiedad y -- transformarla en pequeña propiedad con un máximo de cinco mil hec

-----  
(8) Ibid.- Pág. 259 a 269

terceras y al rebasar dichas medidas deberán ser subdivididas y expropiadas por causa de Utilidad Pública. Quien esto escribe considera que tal medida de haberse llevado a cabo hubiese resultado de gran importancia en primera por que las extensiones territoriales delentadas por los grupos hacendarios rebasaban por mucho el minimo establecido y además porque por vez primera ya se establecía un limite a la pequeña propiedad y que era precisamente de cinco mil hectáreas.

Es obvio que los Grupos beneficiados serian los campesinos y los grupos colectivos. Aquí también se advierte que ya no se usarán las armas.

Importante es el contenido del siguiente decreto dictado también por Don Venustiano Carranza:

"DECRETO DE SEIS DE ENERO DE 1915, DECLARANDO NULAS TODAS LAS ENAJENACIONES DE TIERRAS, -- AGUAS Y MONTES PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS, OTORGADAS EN CONTRAVENCION A LO DISPUESTO EN LA LEY DE 25 DE JUNIO DE 1856... Artículo -- Tercero.- Los Pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieron lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, "podrán" obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesida

des de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indisponible para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados... Artículo Diez.- En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagarseles..."

(9)

El mencionado decreto estableció el término "podrán" que significa potestad de hacer o no hacer, y en el caso que nos ocupa, los pueblos podían o no obtener dotación de terrenos para la reconstitución de sus ejidos. Era conveniente que se pusiera el término "deberán" como obligación inminente de los campesinos de obtener tierras y del gobierno de entregárselas a través de las vías conducentes.

Este decreto también se refiere a la expropiación, en terrenos colindantes de los pueblos interesados, con pago de indemnizaciones.

Acerca de este decreto se ha manifestado Gerrit Huizer (10) y dice que la Organización Internacional de Trabajo advertía en 1937 que uno de los mayores defectos de la Ley, era que solo reconocía como posibles solicitantes de tierras a los campesinos con-

(9) Ibid.- Págs. 270 a 274

(10) HUIZER GERRIT.- Ob cit.- Págs. 25 y 26

categoría política o a las comunidades Agrarias, pero no incluía a los trabajadores Agrícolas que vivían en las Haciendas y no en los poblados. Básicamente la Ley dejó intacto el sistema de Haciendas como elemento esencial en la estructura agraria de México. Advierte que el hecho de que el decreto otorgara demasiada fuerza a los gobernadores y jefes militares fue causa de innumerables abusos, a la vez que retrasó y complicó más el proceso de Reforma Agraria. Esto explica que durante el Gobierno de Carranza en el periodo comprendido entre 1915 y 1920, solo 190 comunidades recibieron la posesión definitiva de la tierra, beneficiando en total cuarenta y ocho mil familias con ciento ochenta mil hectáreas. Citando a Jesús Silva Herzog apunta que algunas de las deficiencias del decreto se debían a la índole de sus objetivos principales, como lo era atraerse a las masas campesinas del Centro y el Norte de México para combatir a Villa y competir con el Plan de Ayala. Hasta aquí lo señalado por el autor.

Posteriormente el mismo Carranza dicta un manifiesto a la Nación:

"MANIFIESTO A LA NACION EN EL QUE SE CONSIGNA EL PROGRAMA QUE LA REVOLUCION REALIZARA A SU TRIUNFO Y PARA ESTABLECER EL ORDEN CONSTITUCIONAL... 4.- En el Arreglo del problema Agrario no habrá confiscaciones. Dicho problema se resolverá por la distribución equitativa de tierras que aún conserva el Gobier

no; por la reivindicación de aquellos lotes de que hayan sido ilegalmente despojados individuos o comunidades; por la compra y expropiación de grandes lotes si fuere necesario... H. Veracruz, Junio 11 de 1915.- Venustiano Carranza." (11)

De manera cautelosa expresa que no se realizarán ya confiscaciones (como en el pasado lo hizo Don José María Morelos y Pavón y algún ideólogo revolucionario) sino que el problema Agrario se resolvería distribuyendo tierras:

- a) Del Gobierno;
- b) De las que fueron ilegalmente despojados individuos o comunidades;
- c) Por compra; y
- d) Por expropiación de grandes lotes si fuere necesario.

Aquí es donde se denota la tibieza de Carranza ya que después de anotar los casos en que se resolvería el problema Agrario por último se expresa de la expropiación pero "si fuere necesario". Hoy en día todavía grandes masas campesinas sufren de la falta de tierra y yo me pregunto "si fuese necesario" ¿se expropiarian algunas grandes extensiones de tierras que todavía debendar por ahí? en fin. Ya vimos que si se refiere claramente a la expropiación.

(11) FABIOLA MANUEL.- *Ib. cit.*- Págs. 275 a 279

Finalmente dictó el siguiente acuerdo:

"ACUERDO DE LA PRIMERA JEFATURA DE LA APLICACION DE LA LEY AGRARIA DE SEIS DE ENERO DE 1915 Y SOBRE JURISDICCION DE LAS COMISIONES-AGRARIAS... 3.- Siempre que por cualquier circunstancia la expropiación comprenda terrenos amparados por títulos expedidos por la Secretaría de Fomento, las comisiones deberán dirigirse a ella enviando los antecedentes para que resuelva sobre la nulidad de estos títulos. Queretaro.- Enero 19 de 1916.- Venustiano Carranza." (12)

En el instruye a las comisiones Agrarias locales, órganos administrativos dependientes del Gobierno, para que al llevar al cabo las expropiaciones en aquellos terrenos a los cuales se les expidió títulos por la Secretaría de Fomento, la que hoy en día es la Secretaría de Reforma Agraria, acudieran a esta para que la misma resolviera sobre la nulidad de dichos títulos. Yo creo que tal medida también afectó a los campesinos, considerados colectiva o individualmente, ya que al ser la Secretaría Juez y parte es obvio suponer que sus fallos serían favorables a los titulares de los terrenos.

Enseguida se transcribe el contenido del artículo 27 Constitucional de 1917 que rigió el aspecto Agrario a partir de esa fecha, aunque con leyes que pretendieron reglamentarlo; veamos:

-----  
(12) Ibid.- Págs. 280 y 281

"ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION DE 1917.- Artículo 27.- La Propiedad de las Tierras y Aguas comprendidas dentro de los limites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de Utilidad Pública y mediante indemnización... La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de Utilidad Pública (párrafo tercero)...pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de Utilidad Pública (párrafo quinto)... .. 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 fi

gure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el de un modo tácito (párrafo séptimo Fracción Séptima)... Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de Junio de 1856 o poseída en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario (párrafo octavo)... el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el Fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las siguientes bases .... c) Si el propietario se negare a hacer el Fraccionamiento se llevará este a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación." (13)

Abarca aspectos relevantes y que denotan su importancia en el ámbito jurídico nacional:

-----  
(13) Ibid. - Págs. 307 a 311

- a) Las expropiaciones solo podrán hacerse -- por causa de Utilidad Pública y mediante indemnización;
- b) Se considera ya de Utilidad Pública; la adquisición de propiedades particulares y el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra;
- c) La Utilidad Pública será determinada en los casos que corresponda, por las leyes de la federación y de los estados;
- d) El precio que se fija como indemnización es en base a su valor fiscal;
- e) Propiedades que excedan de cincuenta hectáreas, su exceso será expropiado indemnizando su valor al propietario; y
- f) Habrá Fraccionamiento de las Grandes propiedades en caso de negación por su propietario mediante la expropiación.

Aquí cabe aclarar que no es propósito fundamental hacer un análisis exhaustivo del artículo en cita, sino solo hacer una relación general en virtud de que en las siguientes páginas sí lo ampliaremos.

Acerca del artículo 27 Constitucional y su impacto en la práctica cotidiana nos habla Gerrit Huizer (14); después de su elección y confirmación como Presidente Constitucional, Carranza no mostró mucho interés en ejecutar y llevar a cabo los postulados de la nueva constitución en favor del Agrarismo y de los trabajadores. Dificilmente llegó a distribuirse una poca de tierra, los brillantes preceptos constitucionales eran ignorados o mal interpretados, muy pocos ejidos fueron devueltos, la tierra solo

(14) HUIZER GERRIT.- Ob cit.- Págs. 30 y 31

se distribuía en algunos estados. Hasta aquí lo señalado por el Autor.

Después de la promulgación de la constitución política de -- los Estados Unidos Mexicanos se expidieron disposiciones jurídi-- cas que contemplan la Utilidad Pública.

La Ley de Ejidos de 1920, estatuyó:

"LEY DE EJIDOS, 28 DE DICIEMBRE DE 1920. CAPI TULO QUINTO INDEMNIZACIONES. ARTICULO 35.-- Es de Utilidad Pública la dotación de tie-- rras suficientes a los pueblos, rancherías, - congregaciones o comunidades que prueben la - necesidad o la conveniencia de obtener terre nos para su subsistencia.- Artículo 36.- To da dotación de tierras da derecho al legíti mo propietario de ellas a la indemnización - correspondiente." (15)

En el artículo 35 claramente se especifica que es de Utili-- dad Pública el hecho de dotar del elemento tierra a las corpora-- ciones que así lo necesitaran para subsistir y los afectados ten-- drán derecho a una indemnización. Y de los artículos 37 a 38 es-- tableció las reglas para el pago de las indemnizaciones.

La siguiente Ley contiene los lineamientos del artículo 27 - Constitucional:

-----  
(15) FABILA MANUEL.- Ob cit.- Pág. 358

"LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS, RECLAMATORIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL... Artículo 46.- En todo caso de restitución se respetarán:

I.- Las tierras tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de Junio de 1856.

II.- Hasta 50 hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio a título de dominio y por más de diez años. El excedente de 50 hectáreas será comprendido en la afectación; pero si el que sufre la restitución ha poseído el mismo a nombre propio y a título de dominio por diez años, tendrá derecho a que conforme a las Leyes respectivas, se le indemnice por el valor del excedente." (16)

Pero de vital importancia es el decreto que enseguida se transcribe:

"DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO DIEZ DE LA LEY AGRARIA DE SEIS DE ENERO DE 1915... Artículo 10.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o reparatorias de ejidos

(16) Ibid.- Pág. 455

dos o aguas, que se hubiesen dictado en fa--  
vor de los pueblos, o que en lo futuro se --  
dictaren, no tendrán ningún derecho ni recur--  
so legal ordinario ni el extraordinario de -  
amparo. 12 de Enero de 1932." (17)

Con lo cual a los propietarios se les negó la posibilidad de acudir a los juzgados ordinarios y extraordinarios a promover recurso legal alguno en virtud de haberseles afectado en sus bienes por acciones dotatorias o restitutorias que de aguas o tierras se les hacían a los núcleos Agrarios necesitados de tan vitales elementos. Aquí ya se llegó al extremo porque como lo vimos en los Antecedentes Históricos en épocas remotas al considerar de Utilidad Pública (vista por primera vez en el artículo 27 de la Constitución de 1857) también se consideraba el Derecho de acudir a los Tribunales a deducir sus derechos, pero ya en 1932, tal posibilidad se eliminó y la pregunta surge ¿Con ello se resolvió el problema? no. Porque aún en la actualidad seguimos hablando de justicia en el agro mexicano.

b) La idea de Utilidad Pública y el Derecho Social.

Al derecho Agrario Mexicano se le ha ubicado como una rama -  
del Derecho Social. Don Alberto Trueba Urbina define al Derecho-  
Social:

-----  
(17) Ibid.- Págs. 541 a 543

"Conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen y reivindica a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles." (10)

Así, las características fundamentales del Derecho Social, conforme al autor, son:

- a) Conjunto de principios; ya desde la época de la colonia se tuvo siempre la intención de proteger a las masas indígenas desheredadas otorgándoles tierras; en el México Independiente los ideólogos y luchadores sociales tuvieron también la intención de proteger y otorgarles bienes a las masas miserables y desposeídas y, en el México del siglo XX era claro y notorio que los líderes tenían el principio de darles tierras a los más afectados por la rapacidad de los detentadores de tierras y en este periodo ya también se incluye la lucha social de los trabajadores.

Es decir, que siempre se tuvo la sana intención de los forjadores sociales de

---

(10) TRUEDA UMBINA, ALBERTO.- "Derecho Social Mexicano" Editorial Porrúa, S.A.-

ayudar y darles tierra a los más necesitados.

b) Conjunto de instituciones; desde siempre, a partir de la norma escrita se ha procurado que los necesitados contasen con Instituciones que les ayudasen a resolver sus problemas. En el Período colonial destaca el Ayuntamiento, en el México Independiente se formaron agrupaciones de carácter legal y en el México del Siglo XX ya se habla de comisiones, juntas hasta llegar a la Secretaría de Fomento, a la actual Secretaría de la Reforma Agraria y a las Dependencias ligadas al Sector Agrario que, conforme a derecho, velan por los intereses de los campesinos mexicanos.

c) Conjunto de normas; desde la época del derecho escrito, a partir del México Colonial, se han dictado normas jurídicas que han tratado de proteger, conservar, restituir, devolver, etc.; las tierras de los campesinos. Así, durante todo el trabajo que hemos venido desarrollando se han analizado todas aquellas normas -

jurídicas que se han elaborado para favorecer los intereses Agrarios de los indígenas.

- d) Que protegen y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles; es obvio que se refiere a los campesinos porque estos viven de su trabajo al realizar sus actividades laborales, ya sea en una extensión de tierra de su propiedad, como jornalero o como mediero pero que, necesariamente, tiene que dar su fuerza de trabajo para obtener ingresos económicos para vivir y también, porque en la escala social, es considerado como un económicamente débil, es decir que el ingreso que obtiene no le permite satisfacer más que sus necesidades mínimas y que se reducen a mal comer y a mal vestir sin otra expectativa de sobre salir en su esfera social y sin escalar posiciones que le beneficien a él y a su familia que, por tradición, seguirá igual y con las mismas condiciones que le impusieron a sus antecesores.

Don Héctor Fix Zamudio también se pronuncia acerca del concepto de Derecho Social:

"...constituye un conjunto de normas jurídicas nacidas precisamente con el objeto de proteger y organizar los grupos más débiles de la Sociedad." (19)

Abunda y dice (20) que todo derecho por la misma razón de serío es un derecho social (*ubi societas, ubi jus*), pero que con esta locución se quiere significar una nueva dimensión jurídica más humana, más justa porque abandona los esquemas abstractos y formalistas del Derecho individualista liberal. México ha tenido el privilegio de adelantarse al constitucionalismo social ya que en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, fija los lineamientos de las clases campesina y obrera.

Con tales definiciones que acerca del derecho social hemos transcrito ahora lo enlazaremos con la idea de Utilidad Pública y que se tenía antes de la promulgación del artículo 27 Constitucional de 1917 que, como bien lo expresa el Dr. Héctor Fix Zamudio, que fue la base de partida para hablar de "Constitucionalismo Social".

Pero como lo vemos enseguida es mucho antes de que, a consideración nuestra, ya se hablaba de un derecho social sin conocer-

---

(19) FIX ZAMUDIO, HECTOR.- "Introducción al Estudio del Derecho Social".- En Revista de la Facultad de Derecho de México, No. 52.- 1963.- Pág. 399.

(20) FIX ZAMUDIO, HECTOR.- "Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario en el Derecho Mexicano".- En Revista de la Facultad de Derecho de México, 1963.- Págs. 87<sup>a</sup>, y 89/

añ el título pero que por el contenido de las leyes, decretos, - acuerdos, planes y proyectos de los Revolucionarios, a partir de 1910, ya se entendía destacando estas características:

- 1.- Se considera a los indígenas como sujetos de Derecho Agrario, considerados como individuos en lo particular o como colectividades.
- 2.- Se considera la devolución a esos sujetos de sus bienes de que fueron despojados como son tierras y aguas.
- 3.- Se obliga a los detentadores mal habidos a pagar, en su momento, el pago de justas indemnizaciones a los indios por los daños sufridos.
- 4.- Se considera ya a los que no habiendo sido -- despojados tengan necesidad de tierras, montes y aguas.
- 5.- Con dichas entregas de bienes se deben de --- constituir ejidos, colonias y fundos.
- 6.- Se consideran, entonces, la dotación y la restitución como vías Agrarias.
- 7.- Ya no se considera afectar solo la tierra de caciques o hacendados sino que los bienes se tomarán de las porciones territoriales en que se necesitare.
- 8.- Ya se habla de mínimos para entregar y máxi-- mos de tierra a que tendrán derecho los afectados.

De todas esas características es como a partir de 1910 se va invirtiendo la Utilidad Pública e inclusive hasta el año de 1934- en que por primera vez se codificó en un Código Agrario la dispersa legislación que sobre la materia se había dictado.

De tal manera que la Utilidad Pública sin que fuera definida en disposición legal alguna que hasta el momento hemos visto no -- obstante ello, de las características que fuimos entresacando por-

demostramos considerar abiertamente que la idea que de Utilidad Pública que hasta el momento nos hemos formado (considerando las ocho características fundamentales citadas) va siguiendo el lineamiento que se tiene del concepto de Derecho Social.

### c) La Utilidad Pública en los Códigos Agrarios

En el presente apartado nos ocuparemos de los aspectos característicos del concepto de Utilidad Pública pero para ello es necesario que antes comprendamos el concepto de expropiación, en razón de que ambos conceptos son indisolubles, pero no es propósito de quien esto escribe discutir acerca de la naturaleza jurídica de la expropiación ya que lo que se pretende como objeto fundamental es el de analizar el concepto de la Utilidad Pública, entrelazado con las disposiciones Agrarias que la consideran, por lo que, más que nada, se trata de analizar la norma Agraria a la Ley de la Utilidad Pública para ver en que forma se encausa dicha Utilidad Pública en la norma Agraria.

Así, a continuación exponemos los pensamientos de diversos tratadistas que abordan la expropiación y que la definen.

Don Ignacio Burgos nos indica que la expropiación es:

"El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por

el estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la Utilidad Pública." (21)

Los características que se dan, son:

- 1.- Supresión de los derechos de uso y disfrute.
- 2.- Disposición de un bien decretado por el Estado.
- 3.- Causa final, Utilidad Pública.

A su vez, Don Gabino Fraga se pronuncia acerca de la expropiación:

"La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de Utilidad Pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad." (22)

Este autor nos indica que en la expropiación se dan los elementos siguientes:

(21) BURGUA ORIHUELA, IGNACIO.- "Las Garantías Individuales".- 18a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México - 1984.- Pág. 485

(22) FRAGA, GABINO.- "Derecho Administrativo".- 7a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1962.- Págs. 404 y 405.

- 1.- Es un medio impositivo por parte del Estado.
- 2.- Se obliga a un particular a ceder su propiedad.
- 3.- Compensación económica a favor del afectado.
- 4.- Existencia de una causa de Utilidad Pública.

Don Lucio Mendieta también se pronuncia:

"... es un acto de la Administración Pública derivada de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativo de interés, de necesidad o de Utilidad Social." (23)

Finalmente el maestro Andrés Sorra Rojas a su vez define el acto expropiatorio de la siguiente manera:

"La expropiación es un procedimiento administrativo de Derecho Público, en virtud del cual el estado unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o ---

(23) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- "El Sistema Agrario Constitucional".- 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A.- Pág. 46.

traspaso de un bien por causa de Utilidad Pública y mediante una indemnización justa." -  
(24)

Por que considerando los criterios vertidos por los Autores anteriores se comprende que la expropiación definitivamente tiene como fin último la Utilidad Pública.

Aunque cabe aclarar que la Utilidad Pública debe ir indisoluble y totalmente ligada a la justa indemnización que se debe de otorgar al propietario que sufra la expropiación de otra manera - como bien nos lo indica Ignacio Burgoa, estaríamos enfrentando un acto del Gobierno anticonstitucional.

Así, pues, ya indagamos lo que es la expropiación y ahora nos toca investigar que es la Utilidad Pública para comprender en toda su esencia dicho concepto y así partir, definitivamente, del mismo y verificar su adecuación en las disposiciones que se analizarán con posterioridad.

Don Ignacio Burgoa Orihuela así nos la define:

"El concepto de Utilidad Pública es eminentemente económico. La idea de Utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma debe aplicarse. Se dice, por ende, que hay-

---

(24) BERKA KUJAS, ANDRES.- "Derecho Administrativo".- 12a. Edición.- Tomo II.- Editorial Porrúa, S.A.- México - 1983.- Pág. 294

Utilidad cuando el bien satisfactor colma -- una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, -- para que exista una causa o motivo de Utilidad Pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad Pública, esto es, estatal, social, general, personalmente indeterminada y por otro lado un objeto susceptible económicamente, de colmar o satisfacer dicha necesidad." (25)

A nuestra consideración, se dan los siguientes elementos:

- 1.- Es un concepto económico; en razón de cubrir efectivamente, con la expropiación, el pago de una indemnización.
- 2.- Debe existir una necesidad; debe ser una necesidad preexistente pública, estatal, social o general.
- 3.- Debe existir un objeto satisfactor; se debe dar una idoneidad entre la necesidad y el objeto satisfactor.
- 4.- En caso de que no se den los tres anteriores elementos, la expropiación llevada a cabo es notoriamente inconstitucional.

El maestro Andrés Serra Rojas nos indica acerca de la Utilidad Pública:

"La Utilidad Pública consiste en el Derecho -- que tiene el estado para satisfacer una nece

---

(25) BURGOS ORIHUELA, IGNACIO.- "Las Garantías Individuales, 18a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México -- 1984.- Pág. 465.

sidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del estado." (26)

Del maestro tomamos los siguientes elementos:

- 1.- La facultad exclusiva del estado; y
- 2.- Que satisfaga una necesidad colectiva.

El pensamiento de Don Gabino Fraga respecto de la materia --  
es:

"Pensamos que el concepto de Utilidad Pública, como todos los conceptos del Derecho Público, debe definirse en relación con la visión de atribuciones del estado, de tal modo de considerar que existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al estado." (27)

De lo que se deduce que la Utilidad Pública comprende:

- 1.- Una atribución del estado.
- 2.- La privación de la propiedad de un particular.

---

(26) SERRA ROJAS, ANDRES.- Ub cit.- Pág. 311.

(27) FRAGA, GABINO.- Ub cit.- Pág. 413.

3.- La existencia de una necesidad para satisfacer necesidades colectivas y

4.- Que la necesidad de satisfacer sea única y exclusiva para el estado.

De los criterios anteriormente vertidos se da una relación que en virtud de que los Autores no difieren y por el contrario son uniformes respecto del concepto de Utilidad Pública.

Enseguida se hará una explicación que tiene la Utilidad Pública y en consecuencia, la expropiación con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en virtud de que tal artículo comprende el aspecto Agrario. Debemos considerar que a partir de 1917 en que se promulgó dicha Constitución Suprema, la misma ha sufrido una serie de adiciones y modificaciones pero que, tratándose de las fracciones y párrafos que hablan de la Utilidad Pública no han sufrido variación alguna. Lo anterior lo constatamos al hacer una revisión minuciosa de la investigación realizada por Don José Ramón Medina (28), en la que hace una tabla comparativa de los textos del año de 1917 con las reformas que ha sufrido y, finalmente, con el texto vigente del artículo 27 Constitucional.

El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución de 1917 expresa:

"Las expropiaciones solo podrán hacerse por

-----  
(28) MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON.- "Derecho Agrario". Edición de la UNAM.- México 1987.- Págs. 272 a 299

causa de Utilidad Pública y mediante indemnización". (29)

Don Lucio Mendieta (30) respecto a la palabra "mediante" alude a Andrés Molina Enriquez, constituyente de 1917, que declaró que dicha palabra es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados extremos (desde que se dicta la resolución hasta que pierde los recursos el afectado o para cobrar la misma indemnización). En todo caso de expropiación deben de tomarse en cuenta los siguientes factores:

- a) El interés público.
- b) Las posibilidades de indemnización por parte del estado y
- c) Los perjuicios que sufrirá con la expropiación el particular expropiado.

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 de un 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.

(29) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 90a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1990. Pág. 22

(30) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El Sistema Agrario Constitucional." Pág. 46 y sig.

vo. La expropiación recae tanto a la propiedad raíz como a los muebles y derechos, porque todos estos bienes están comprendidos en la expresión "propiedad privada".

Igualmente el párrafo octavo del artículo 27 Constitucional establece:

"Las Leyes de la Federación... Oficinas Rentísticas".

Don Lucio Mendieta y Núñez refiere que de este párrafo contiene el concepto constitucional de Utilidad Pública y a su vez nos define los conceptos de interés social y el de interés nacional:

"En la Utilidad Pública domina la idea de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del estado para destinarse a un uso de Utilidad general.

En el interés social... no se percibe inmediatamente esta Utilidad Pública, difusamente, si cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o Utilidad social.

...el interés nacional se distingue de los anteriores en que la expropiación no es

motivada por la necesidad de ejecutar una --  
obra pública, ni por exigencias de ciertas --  
clases sociales, sino exigencias de seguri--  
dad o de bienestar de toda una Nación, de to  
do un País." (31)

Dice que el artículo 27 Constitucional solo usa el término -  
de Utilidad Pública pero que es indudable que en el se comprenden  
los de Utilidad Social y de Utilidad Nacional, pues sin ellos no  
puede comprenderse en toda su amplitud y significado el menciona-  
do precepto. Al facultar a las legislaturas de la federación y -  
a la de los estados, ya que son las que mejor pueden apreciar ---  
esas circunstancias dentro de sus respectivas jurisdicciones no -  
por ello serán omnipotentes ya que, en su caso, los Tribunales --  
Federales verificarán si los casos de expropiación son de verdade  
ra Utilidad Pública.

Y aunque el mencionado artículo no habla expresamente de Uti  
lidad Pública en los siguientes apartados también se trata:

"X.- Los núcleos de población que carezcan-  
de ejidos o que no puedan lograr su restituc-  
ción por falta de títulos, por imposibilidad  
de identificarlos o porque legalmente hubie-  
ren sido enajenados, serán dotados con tie-  
rras y aguas suficientes para constituirlos,  
conforme a las necesidades de su población,-

---

(31) MENDIETA Y NUREZ, LUCIO.- Ob cit.- Pág. 109 y --  
110.

sin que en ningún caso deje de concederseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados."

Nos posibilita a hablar de Utilidad Pública porque se refiere a la expropiación y porque es evidente que el dotar a los núcleos de población a que se refiere es eminentemente un acto de Utilidad Pública.

La Fracción XIV señala:

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

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercerlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publi-

que la resolución respectiva en el Diario --  
Oficial de la Federación. Fenecido ese tér-  
mino ninguna reclamación será admitida.

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

Y aunque tampoco se refiere a la Utilidad Pública expresamen-  
te, es obvio que el propietario afectado por una acción agraria -  
lo fue a consecuencia de una expropiación que tiene como elemento  
destacado la Utilidad Pública.

Finalmente la Fracción XVII, inciso c) señala:

"c).- Si el propietario se opusiere al frac-  
cionamiento, se llevará este a cabo por el -  
gobierno local, mediante la expropiación."

En este inciso se determina que si el afectado por un frac--  
cionamiento se opusiere a este, el gobierno estatal lo llevará a-  
cabo por la vía de la expropiación.

Una vez definida la Utilidad Pública en su aspecto Agrario -  
Constitucional, nos remitiremos enseguida al análisis de los Códí-  
gos Agrarios promulgados en los años de 1934, 1940 y 1942 para ve

rificar el contenido de las normas que se refieren a la Utilidad Pública y las características que presenta dicha Utilidad Pública en tales codificaciones.

Como ya lo expresé en líneas anteriores el artículo 27 Constitucional ha sufrido bastantes modificaciones y adiciones a partir de su promulgación en 1917, pero los apartados, incisos y --- fracciones en que se involucra la Utilidad Pública no han sufrido alteración alguna por lo cual en el texto vigente tienen el mismo contenido. En razón de ello los Códigos Agrarios mencionados tienen el mismo espíritu o tendencia y en lo único en que se diferencia uno de otro, es en la ubicación que le dan a la norma jurídica que se refiere a la Utilidad Pública y que es lo que analizaremos.

También cabe señalar que los procedimientos para la obtención de los bienes (tierras, aguas y montes) a través de las diversas vías agrarias (dotación, ampliación, restitución, confirmación o creación de nuevos centros de población) están consignados en el artículo 27 Constitucional desde la fecha de su promulgación en el año de 1917 y que no han sufrido alteración alguna de importancia y que, por ello, siguen vigentes, siendo las fracciones X, XIV y XVII inciso c) las que establecen dichos procedimientos.

Por lo que también los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 tienen la misma tendencia respecto a la tramitación de las vías Agrarias y que solamente varían en artículos o apartados o capítulos pero que, finalmente, respetan la norma jurídica constitucio-

nal. Así, debe de considerarse que el contenido de las fracciones X, XIV y XVII se aplica para todas esas codificaciones y que por lo mismo, no analizamos dichas vías agrarias, ya que no es el propósito fundamental de nuestro trabajo de tesis.

Como bien sabemos para la obtención de tierras por restitución, ampliación, creación de nuevos centros de población, acciones agrarias, su procedimiento esta contemplado y codificado ampliamente en el artículo 27 de la Constitución Federal en diversas fracciones y párrafos y ocurre que casi siempre se afecta a la propiedad privada para tales fines. Es en el artículo Constitucional en mención en que por causas de Utilidad Pública y para tales fines se hace la correspondiente expropiación. Y como lo comentábamos en líneas precedentes, tal procedimiento para llevar a cabo las acciones agrarias desde el año de 1917 a la fecha no han sufrido cambio alguno. Por lo que sigue vigente también nuestro punto de vista manifestado en el análisis del artículo 27 --- Constitucional, por lo que no es nuestro propósito analizar el -- procedimiento que contemplan los Códigos Agrarios para llevar a -- cabo las acciones agrarias para entrega de bienes a los núcleos -- de población. Nuestra intención es seguir oteando aquellas disposiciones que ya, en forma expresa, nos indiquen la Utilidad Pública y, consecuentemente a la expropiación.

El artículo 117 del Código Agrario de 1934 expresa:

"Serán imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquiera los núcleos de población y por lo tanto, -

no podrán en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte siendo - inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Igualmente se declaran nulos de pleno derecho todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las Autoridades Municipales, de los estados o de la federación, así como los de las Autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población.

Se exceptúan de las disposiciones anteriores, los actos que expresamente autorizan los artículos 141 y 132 así como los que permite el artículo 147, para el mejor aprovechamiento de los productos de las tierras, bosques o aguas de uso común, tales como arrendamientos de pastos, venta ocasional de aguas, permisos de explotación forestal, de magueneras u otros esquilmos." (32)

---

(32) Ibid.- Pág. 593 y 594.

En su primer párrafo establece las características que determinan el carácter social de la propiedad ejidal y de la propiedad comunal y que protege los bienes (ya sea tierras, aguas, montes, pastos, etc.) de cualesquier acto que pretenda llevarse a cabo de los mismos.

En su párrafo segundo se estatuyen aquellas disposiciones, que desde hace muchos años atrás ya se contemplaban en otros cuerpos agrarios, que tienen como finalidad también de salvaguardar los derechos de los núcleos de población.

Y, en su último párrafo nos refiere que se exceptúan de lo dispuesto en los dos párrafos que le anteceden, lo que autorizan los artículos 141, 132 y 147 del mismo Código, es decir, se posibilita a que los bienes ejidales de los núcleos de población pierdan el carácter de imprescriptibilidad y el de inalienabilidad -- así como el de que se prive total o parcialmente los derechos agrarios de los núcleos de población. Nos remitimos al contenido del artículo 141.

"Artículo 141.-- Las superficies comprendidas dentro de los ejidos sólo podrán expresarse:

- a) Para crear y desarrollar centros urbanos.
- b) Para el establecimiento de vías de comunicación.
- c) Para la construcción de obras hidráulicas de interés público.
- d) Para la explotación de recursos naturales pertenecientes a la nación y sujetos al régimen de concesión federal." (33)

El mencionado artículo 141 habla de expropiación pero en ningún momento nos refiere que sea por concepto de Utilidad Pública y aunque ya sabemos que el concepto de expropiación es indisoluble del de Utilidad Pública, hubiese sido conveniente que el legislador de la época se hubiese preocupado de aclarar tal situación. Solamente en el inciso c) refiere que será de interés público la construcción de obras hidráulicas; así como lo estableció en tal inciso lo hubiese establecido en los demás.

No habla expresamente de tierras sino de "superficies" en las que, indudablemente se comprenden tierras, casas, solares, etc., es decir el conjunto de bienes agrarios que corresponden al núcleo de población lo cual posibilitaba a que el núcleo fuese expropiado de todos sus bienes. A este respecto el artículo 143 del mismo ordenamiento nos da luz:

"Artículo 143.- Las tierras y aguas comprendidas dentro de los ejidos, solo podrán expropiarse por decreto presidencial, previa compensación y substanciándose expediente en el que conste el parecer de las comisiones agrarias mixtas, del gobernador de la entidad correspondiente y del departamento agrario.

En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de las tierras y aguas expropiadas. Las compensa--

ciones pertenecieran a la comunidad, quedando esta obligada a dar una nueva parcela o a -- compensar a los ejidatarios que directamente resultaren afectados.

El ejecutivo federal fijará en el decreto correspondiente, con toda exactitud, cuales -- han de ser las compensaciones, señalando su monto si fueren en efectivo." (34)

En su primer párrafo refiere que las "tierras", es decir -- que, a consideración nuestra, ¿Se trataba solo de tierras de cultivo? ¿O también de las tierras en que se ubicaba el caserío?, -- hubiese sido importante que, en su momento, se clasificara tal situación.

El artículo 142 del mismo Código indicat

"Artículo 142.- Las aguas pertenecientes a -- los ejidos solo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- a) Para usos domésticos de los habitantes -- de poblaciones.
- b) Para servicios públicos de poblaciones -- y abastecimiento de ferrocarriles y de -- más sistemas de transporte.
- c) Para usos industriales distintos de la -- producción de fuerza hidráulica.

Aquí habla de la expropiación de las aguas pero sin que -- poco nos refiera a la Utilidad Pública y son tres causas por las--

---

(34) Ibid.- Pág. 609

(35) Ibid.- Pág. 603

cualos podrán perder tales bienes los grupos campesinos.

Volviendo al artículo 143 nos percatamos que habla de "com-- pensación" en lugar de "indemnización" y que aquella será el va-- lor económico de las tierras y aguas expropiadas y que sería en-- tregada al grupo campesino en su conjunto.

El artículo 154 estatuye:

"Artículo 154.- En los casos a que se re-- fiere el artículo 141, se procederá de la si-- guiente manera:

- I.- Si la expropiación tiene por objeto -- crear un centro urbano, en el fraccio-- namiento se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que en el momento tengan derechos parcelo-- rios. De los productos de la venta -- del resto del terreno urbanizado, se -- separará lo necesario para establecer los servicios públicos de urbanización y cualquier saldo que hubiere pasará -- al fondo común del ejido.
- II.- Si la expropiación tuviere por objeto-- el establecimiento de vías de comunica-- ción, cuya concesión implique el pago-- de indemnizaciones por el terreno ex--

propiado, el producto entrará a formar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación indicada, será disfrutado comunalmente.

III.- Si la expropiación tuviere por objeto cualquiera de los fines del inciso c) del artículo 141, la indemnización será aprovechada comunalmente.

IV.- Si la expropiación tuviere por objeto cualquiera de los indicados en el inciso d) del artículo 141, deberán establecerse en el decreto correspondiente las regalías o participaciones a que haya lugar que pertenecerán a la comunidad." (36)

Refiere la hipótesis en que como se manejaran los productos de las expropiaciones únicamente en el caso de que se cree un centro urbano, en el fraccionamiento se entregará un lote gratuito a cada uno de los afectados, se pagarán los servicios públicos -- de urbanización y el saldo (si lo hubiere), pasaría al fondo común del núcleo de población afectado y, en los demás casos serían disfrutados y aprovechados por la comunidad.

Y finalmente el artículo 155 reglamenta:

"Artículo 155.- Los compensaciones correspondientes a cualesquiera de los casos de ex

(36) Ibid.- Pág. 606

propiación de que trata el artículo anterior deberán de consistir de preferencia en terrenos de la misma calidad que los expropiados. Los productos de las expropiaciones se invertirán en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hubieren sido tomados de las parcelas individuales; en segundo término, para la adquisición de cualquiera otra clase de tierras que convengan al mejoramiento del ejido y en tercero, para inversiones conforme al artículo 153." (37)

Lo que se traduce que las compensaciones serán en terrenos de la misma calidad que los expropiados.

El Código Agrario de 1940 siguió conservando las características que destacan a los bienes y derechos de los núcleos de población. En efecto, sus artículos 119, 121 y 122 (38) son una reminiscencia del artículo 117 del Código que antecede, razón por la cual damos por reproducidos los comentarios anteriormente reseñados.

Respecto a la Utilidad Pública, este ordenamiento ya en forma expresa señala tal termino:

"Artículo 165.- La expropiación de los bienes ejidales o de bienes comunales, solo po-

---

(37) Ibid.- Pág. 607

(38) Ibid.- Pág. 727

drá hacerse por las causas de Utilidad Pública que enseguida se numeran:

- I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos o ferrocarriles, o para facilitar el transporte.
- III.- Para el establecimiento de campos de demostración, producción de semillas y educación vocacional.
- IV.- La creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
- V.- La creación o mejoramiento de centros de población, y de sus fuentes propias de vida.
- VI.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.
- VII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a las leyes generales de vías de comunicación, como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telegrafos, etc.

VIII.- La resolución de conflictos inter-ejidales, o entre ejidos y bienes de propiedad comunal por límites dudosos o por superficies cuya propiedad resulte discutible.

IX.- La resolución de conflictos entre pequeñas propiedades y ejidos o bienes comunales, originados por información defectuosa o por errores de localización.

X.- Los demás casos previstos por leyes especiales." (39)

En este artículo se incorporan como innovación las fracciones I, II, III, IV, VIII, IX y X que agrandan la posibilidad de que los bienes de los núcleos de población (ejidos o comunidades) sean expropiados en carácter de Utilidad Pública.

Los artículos 168, 169, 170 y 171 tienen como antecedente los artículos 142, 143, 154 y 155 del Código de 1934 y que ya fueron comentados.

Las innovaciones son los artículos 166 y 167. Veamos el contenido del primero de los mencionados:

"Artículo 166.- La expropiación podrá recaer tanto sobre terrenos restituidos o dota

-----  
(39) Ibid.- Pág. 739

dos al núcleo de población, como sobre los -- que hayan sido adquiridos del peculio de este por el empleo de fondos comunales o usando el crédito." (40)

El horizonte de la expropiación a los bienes de los núcleos agrarios se clasifican con este artículo, en efecto, ya en el Código de 1934 se hablaba de la expropiación a las tierras y aguas de los bienes agrarios, sin que nos refirieran abiertamente de -- que bienes (por dotación, ampliación, restitución, etc.) y ya con la incorporación del artículo 166 sin lugar a duda habla ya de -- bienes por restitución y por dotación.

El artículo 167 expresa:

"Artículo 167.- Cuando en virtud del otorgamiento de una concesión que tienda a la explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la nación, se expropien u ocupen terrenos ejidales comunales, -- el núcleo de población o los ejidatarios -- afectados, tendrán derecho a las regalías -- y demás prestaciones que debe otorgar el concesionario y deberán celebrar con el mismo -- los convenios sobre indemnización que fijen las leyes. Cuando la indemnización se determine por convenio, para que estos sean válidos

---

(40) Ibid.- Págs. 739 y 740.

dos deberán ser aprobados por la dirección -  
de organización agraria ejidal." (41)

Nos traslada a la "concesión" otorgada (tiene que ser a los gobiernos federal, estatal, municipal o a organismos públicos -- descentralizados y demás entidades que pertenezcan al sector público), en la que el concesionario está obligado a otorgar regalías, prestaciones e indemnizaciones a los grupos afectados.

En el Código Agrario de 1942 ya se amplían los rubros, y en consecuencia los artículos, que nos hablan de "redistribución de la propiedad Agraria" y se abarcan los títulos de "restitución de tierras y aguas" y el de "dotación de tierras y aguas", es decir ya se clarifica el procedimiento para las acciones Agrarias aunque, en su esencia, siguen el criterio del legislador del año de 1917.

De la expropiación nos hablan los artículos 187 al 195. Aunque cabe destacar que el contenido de los artículos 187, 188, 190 191, 193 y 194 ya vienen consignados en los Códigos de 1934 y --- 1940. Se presentan como innovaciones los artículos 189 y 195. --  
Veamoslos:

"Artículo 189.- Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte que este desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá des-

(41) Ibid.- Pág. 740

tinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado; pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar las tierras que se les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal."

(42)

La total desaparición de un núcleo ejidal se posibilita y lícitamente se señala que la indemnización otorgada deberá destinarse para la creación de un nuevo centro de población o para impulsar la agricultura ejidal.

El artículo 195 expresa:

"Artículo 195.- Si los bienes expropiados pasan a poder de la nación y se destinan a un fin o servicio público, el gobierno compensará a los ejidatarios con bienes equivalentes, por cualquiera de los procedimientos agrarios consignados en este Código, para entregar a los campesinos, tierras, bosques, o aguas. En estos casos, no deberá pagarse la indemnización en efectivo. Cuando el núcleo de población tenga que desplazarse, los gastos de traslado serán pagados por el gobierno federal." (43)

---

(42) "Codificación Agraria".-- 4a. Edición aumentada.-- Edición Andrade, S.A.-- México 1961.-- Pág. 68.

(43) Ibid.-- Pág. 69

Curioso el contenido. Retrocedamos y detengamonos en el artículo 187, fracción V, del mismo ordenamiento y nos damos cuenta que al amparo de dichos numerales se desaparece a un núcleo agrario para trasladarlo a otro lugar y crear un nuevo centro de población y ambas hipótesis caen en la Utilidad Pública. ¿No hubiese sido preferible dejar al núcleo agrario en su lugar de origen con sus costumbres, ritos, creencias, etc., que desmotivarlo, alejarlo y desunirlo de su familia, parientes, amigos, es decir, --- crearle un ánimo de desconfianza para ir a un futuro incierto? en mi opinión expropiar por causa de Utilidad Pública bienes agrarios con la consiguiente desaparición del núcleo agrario, provoca una serie de problemas económicos, políticos, sociales y aún jurídicos que por nada justifican la expropiación.

d) La Utilidad Pública y la Ley Federal de la  
Reforma Agraria.  
-----

Después de 21 años de vigencia el Código Agrario de 1944 fue derogado por la actual Ley Federal de Reforma Agraria que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 1971.

El Libro Segundo (El Ejido), Título Segundo (Régimen de Propiedad de los Bienes Ejidales y Comunales), en su Capítulo Octavo se estatuye la expropiación de bienes ejidales y comunales, --- abarcando del numeral 112 al 127.

El artículo 112 nos indica:

"Artículo 112.- Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

- 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 de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas y, en general, servicios del Estado para la producción;
- IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica;
- V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;
- VI.- La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;
- VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ellos;
- VIII.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y

IX. - Los demás previstos por las Leyes especiales.

El párrafo primero del numeral en cita nos proporciona elementos que caracterizan la Utilidad Pública a partir del año de 1971 respecto de los bienes agrarios:

a) Se debe evidenciar que la Utilidad Pública sea superior a la Utilidad Social del núcleo agrario. Es decir, que ya se menciona también el término de "Utilidad Social", al respectos nos remitimos al inciso c) de este mismo capítulo en el que al analizar el concepto de Utilidad Pública también mencionamos el de Utilidad Social e inclusive el de "Utilidad Nacional", y concluimos que uno va indisoluble del otro. Así, para nuestros fines debemos considerar que Utilidad Social es igual a Utilidad Pública. Ahora preguntamos ¿Que tan importante es el núcleo de población, digamos una comunidad, que de siempre ha estado asentada en determinado territorio y que se ha caracterizado por el ritmo de su vida, de sus costumbres, de sus cultivos, de sus tradiciones y que de momento se le expropian las consecuencias inherentes? ¿La causa por la que fue expropiado su territorio (abarcamos todo su patrimonio: tierras, aguas, montes, pastos, bosques etc.) es superior a sus argumentos de vida, de grupo, de religión? ¿Al beneficiarse, digamos a dos millones de personas al crear unidades habitacionales y expropiar su territorio a cincuenta mil familias campesinas, se estará hablando de un "interés superior"? ¿Se pretendería destacar el interés superior por el beneficio aún mayor número de personas superior a los habitantes originales del territorio expropiado?.

En mi opinión habría que calibrar la Utilidad Pública que se pretenda invocar con la necesidad o Utilidad que de los bienes -- tienen los grupos agrarios.

b) Se da preferencia en bienes de propiedad particu-- lar. En los Códigos Agrarios que sirvieron como antecedentes no se hablaba de esta hipótesis. Es claro y notorio que la expropiación en bienes de propiedad particular tendrá más relevancia e importancia porque el expropiado podrá establecerse en otro lugar - (según sea parcial o total la acción expropiatoria) con mayor facilidad que un núcleo de población y sin que se afecten sus costumbres ni su idiosincrasia, es decir, es más susceptible y aceptable el cambio que un núcleo campesino.

Si en el Código que antecede se hubiese establecido esta hipótesis, se habrían evitado acciones expropiatorias en bienes -- agrarios ya que en razón de cultura, los grupos campesinos eran -- más afectados.

En ocho fracciones establece las causales que a criterio de la autoridad agraria son consideradas de evidente interés superior al interés de los grupos agrarios para afectarlos en sus bienes. Dichas causales se distinguen porque se refieren a servicios públicos, obras públicas que faciliten el transporte terrestre, servicios del estado para la producción, obras para favorecer las vías generales de comunicación y de energía eléctrica, -- establecimiento de una empresa de beneficio a la comunidad, la explotación de elementos naturales que pertenezcan a la nación y para la construcción de obras hídricas.

Según el artículo 113 la expropiación deberá llevarse a cabo con la intervención del Secretario de la Reforma Agraria. Tal vez se piense que con la intervención de ese funcionario público se garantiza el acto expropiatorio y que se respeten los procedimientos.

El artículo 114 indica:

"Artículo 114.- La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquellos que adquiriera por cualquier otro concepto."

Posibilita a que el ejercicio de la acción expropiatoria recaiga sobre todos los bienes agrarios sin interesar la acción o procedimiento por los cuales los tienen los núcleos agrarios. Aquí se rompe con el principio que data de muchos años atrás (con las Leyes de la Colonia inclusive) en el que se respetaban los bienes de los grupos campesinos, de los hijos de la patria, de los indígenas desposeídos; aquí en este momento, ya no interesa el momento ni las angustias históricas que tuvieron que soportar los grupos campesinos para la obtención de tierras.

El numeral 115 expresa:

"Artículo 115.- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no hayan otras disponibles."

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

En igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Si la expropiación de las aguas implica la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, se estará dispuesto para la expropiación total de tierras.

Ya habíamos señalado que el acto expropiatorio se puede fincar en todos los bienes agrarios y este artículo establece las causales por las cuales se puede expropiar el elemento llamado agua.

El artículo 116 dice:

"Artículo 116.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de esta ley, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del

gobierno federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente."

Indica que las obras de Utilidad Pública que se efectúen serán únicamente en favor de determinados entes de la Administración Pública, como si con esto se pretendiera garantizar el éxito de la operación.

Nos había que se hará la expropiación mediante el pago o depósito de la indemnización, lo cual por lógica jurídica nos remite al Artículo 27, Párrafo Segundo, de la Constitución Política de 1917.

El Artículo 117 nos expresa:

"Artículo 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la Fracción VI del Artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo,

el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares. Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del Artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proposición dispuesta en el Artículo 122.

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

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

En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en los ejidos expropiados los organismos oficiales que señala -

esta Ley, deberán satisfacer los requisitos que para fraccionar terrenos señalan las leyes y reglamentos locales aplicables."

Al igual que en el artículo anterior se piensa que los bienes expropiados en manos de los entes públicos tendrán un mejor destino.

Se pretende que con la intervención del organismo público se garantice el establecimiento de una empresa de indudable beneficio para la colectividad. Se posibilita la intervención del Presidente de la República al caso concreto. Aquí me exploya! según el artículo octavo, fracción V, de la Ley que se comenta el Presidente de la República como Suprema Autoridad Agraria y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas o sea -- que cuando se ponga fin a un expediente (en este caso de expropiación) este no podrá ser modificado.

¿Hasta que momento el Presidente está enterado al cien por ciento de la situación que guarda un expediente de expropiación de bienes agrarios? ¿Con su intervención se garantiza un efectivo procedimiento?. Si es así ¿Porque no se estatuye que intervenga y dicte "las disposiciones que estime necesarias para tal fin" en todas las hipótesis planteadas en el artículo 112 y no solamente en la hipótesis V y que se amplia en el artículo 118? propongo -- que se haga la modificación correspondiente en este sentido.

Además la expropiación de los bienes agrarios se destaca por que!

a) Se ejercitará la acción para aprovechar recursos naturales del núcleo agrario, cuando este no pueda realizarla (por sí o asociado) dándole preferencia a sus campesinos para aprovechar la mano de obra, artículo 119.

b) Igual criterio al anterior, cuando se trate de aprovechar recursos naturales que correspondan a la nación, artículo 120.

c) Se determina que la acción deberá hacerse por decreto presidencial y además se asegura para que no pase a manos extranjeras o a manos de particulares, artículo 121.

d) Se determinan las reglas que estatuyen las causas y la forma de pago (en especie y/o en efectivo) que deba hacerse a favor de los grupos ya sea como persona moral o como personas físicas, artículo 122.

e) Los artículos 123, 124 y 125, por igual establecen la forma de pago. De lo que nos percatamos que son disposiciones que tratan de proteger, en lo posible, a los grupos campesinos afectados por una expropiación. No se discute su contenido.

e) Critica  
-----

Es a partir del Código Agrario de 1934 en que se posibilita la pérdida de los derechos agrarios de los núcleos de población y también la posibilidad de perder su carácter de imprescriptibili-

dad y el de inalienabilidad en razón de las hipótesis marcadas en los artículos 132, 141 y 137 del mismo Código.

Ello nos indica que es la primera vez que se reglamenta y regula la pérdida de bienes y de derechos a los núcleos de población, con lo que se pierde el carácter de social (de proteger a los económicamente débiles y darles un trato desigual con otros grupos) de que esta investido el derecho agrario. Me explico.

Desde los antecedentes históricos que han presentado los grupos desposeídos, el benefactor de los mismos, el estadista que se preocupó de ellos, el legislador que trató el asunto, los grandes pensadores, siempre tuvieron como objetivo primordial el de restituirles sus bienes a quienes se los habían quitado o de entregarles bienes a quienes no teniéndoles lo necesitaran. Y tal política se dio desde, inclusive, la época del virreynato y tuvo en las épocas de independencia y de la revolución como fundamento primordial para llevar a cabo tales gestas.

Pero nos encontramos con que ya en el Código de 1934 se posibilita para desposeer a las clases campesinas, que por principio son grupos necesitados y oprimidos, de sus bienes y de sus derechos, aunque se argumente la existencia de un interés social superior al interés que ellos tienen y lo que representan en nuestro devenir histórico. De la comentada reglamentación se destaca:

- a) No hace empleo del término "Utilidad Pública".
- b) Habla de "compensación" no de "indemnización".

- c) La expropiación se refiere únicamente a tierras y aguas.
- d) La comunidad manejará directamente la compensación entregada.
- e) No refiere en que momento se entregará la "compensación", es decir, no establece un máximo de días en que entregará dicha compensación. - Al respecto creo que nos remite al contenido del artículo 27 de la Constitución de 1917.
- f) No define a "La Utilidad Pública".

El Código Agrario de 1940 presenta casi el mismo contenido - que el de 1934, en virtud de que sus artículos 119, 121 y 122 tienen como antecedente el 117 de este último Código y los artículos 168, 169, 170 y 171 tienen como antecedente los artículos 142, -- 143, 154 y 155 del Código de 1934. La única novedad es la incorporación de los artículos 166 y 167 y la adición de siete fracciones más al artículo 165 con lo que se amplía la posibilidad de -- que los bienes sean expropiados. Por lo expuesto, nos percatamos que el Código de 1940 tiene:

- a) Ya se incorpora la palabra "Utilidad Pública", aun que no la define.
- b) Se incorporan dos nuevos artículos que clasifican en que bienes recaerá la expropiación.
- c) Incorporan 7 nuevas hipótesis (al artículo 165) -- con lo que la posibilidad de expropiación se amplía.
- d) Ya se refiere a la "Indemnización".
- e) Pero, en esencia, sigue conservando el espíritu -- del contenido del Código Agrario de 1934.

El Código Agrario de 1942 no presenta nuevas hipótesis a excepción de los artículos 189 y 195. Por lo que sigue conservando el espíritu y características de los Códigos Agrarios de 1934 y 1940.

Finalmente, podemos escribir que las conceptualizaciones de "bienes agrarios", "bienes ejidales", "bienes comunales", "núcleos de población", "núcleo ejidal", fueron utilizados indistintamente en la trilogía codificadora agraria, pero, al final de cuentas, no alteran en nada el espíritu de la Utilidad Pública porque esta va dirigida al "núcleo agrario" que indistintamente utilice al comentar tales cuerpos jurídicos.

La Ley Federal de Reforma Agraria presenta una serie de innovaciones:

a) La expropiación se llevará a cabo siempre y cuando la Utilidad sea superior a la del núcleo afectado.

b) Se jerarquiza el problema y tendrán preferencia los bienes de propiedad particular sobre los bienes ejidales y comunales.

c) Sin distinciones de preferencia la acción expropiatoria podrá llevarse a cabo indistintamente en cualquier categoría de núcleo agrario.

d) Se tiende a favorecer a las entidades de la administración pública para que sean ellas quienes lleven a cabo la expropiación y sus ulteriores finalidades.

e) Se incluyen un mayor número de artículos que se refieren al procedimiento de pago de las indemnizaciones, de las depondencias que intervienen para hacer efectivas aquellas.

f) Expresamente se prohíbe que los bienes afectados caigan en manos de extranjeros o de particulares y, en este último caso, pueden intervenir pero teniendo como socios mayoritarios al gobierno federal o a los propios grupos campesinos afectados.

Todo lo anterior nos lleva a considerar que la expropiación por causa de Utilidad Pública que en un primer momento se estatuyó en favor de los necesitados, con el paso del tiempo se contempló también en contra de estos. Ya que nos da a entender que se vulnera el principio de Derecho Social (en el que está contemplado el problema agrario) de proteger a los económicamente débiles o a los más necesitados, rompiendo también el principio de "darle al que más necesita" o el de "trato desigual a los desiguales" y de olvidarse también del pensamiento histórico de nuestros líderes agrarios y que quedó plasmado en Leyes, Decretos, Acuerdos, etc., en momentos en que, inclusive se ofrendó la vida de muchos ancestros que por medio aún de los fusiles pretendieron salvaguardar sus bienes o recuperar los que les habían sido despojados.

No duda que al plasmar en la Ley Federal de Reforma Agraria la acción expropiatoria se hizo pensando en la problemática que atraviesa el país para allegarse cualquier clase de recursos para dar cumplimiento a las expectativas creadas por el desmesurado crecimiento poblacional, a la falta de fuentes de trabajo, a la

falta de centros educativos, carreteras, obras hidráulicas, etc. pero también me pongo a pensar en los grupos campesinos que pudiendo ser afectados ya no vuelven a ser los mismos y que, en aras de un progreso, sean sacrificados.

### CONCLUSIONES

\*\*\*\*\*

PRIMERA.- La cultura Azteca se toma como referencia de los Grupos Etnicos en virtud que contaba con un mayor grado de desarrollo entre las civilizaciones existentes en el mismo período. Las formas de tenencia de la tierra eran distinguidas por la evidente división clasista que se daba.

SEGUNDA.- Los Aztecas no se formaron un amplio concepto acerca de la propiedad de la tierra tuvieron un derecho consuetudinario. El concepto de Utilidad Pública o algún elemento que nos permitiera hablar de este se desconoce en la época.

TERCERA.- La conquista Española fue investida de legalidad invocando la Bula Alejandrina y el territorio Nacional fue dado en Propiedad plena a los Reyes Católicos por medio del documento "MEKCED REAL" se otorgaron las Tierras. En la época se determinó un sistema muy especial de medidas agrarias. Se habla ya de Ejido y Fundo Legal. Las tierras de común repartimiento eran consideradas como tierras para los pueblos, aún no podemos hablar expresamente de Utilidad Pública.

CUARTA.- Con las leyes de Abril a Octubre de 1811 (expedidas por Don José María Morelos y Pavón) se vislumbra hablar de Utilidad Pública; durante el período de la República se dictaron decretos que consideraban los repartos de tierras; es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 en que por vez primera en forma expresa y clara se habla de Utilidad Pública, aunque no tuvo aplicación real.

QUINTA.- La gran concentración de bastas extensiones en favor de particulares dió origen a la Hacienda con características propias y de negativa presencia en el campo mexicano. La Constitución Política de 1857 en el párrafo referido a la Utilidad Pública nunca tuvo aplicación durante el México Independiente. De las compañías deslindadoras su nacimiento, su desenvolvimiento y su influencia fueron determinantes en el problema de la tierra. Ello influyó para dar inicio a la revolución.

SEXTA.- La Utilidad Pública fue considerada en forma sui generis en las disposiciones que se dictaron a partir de 1910 a 1934. En función del Derecho Social se acepta a 1934 la idea de Utilidad Pública. La Constitución Política de 1917 regula la Utilidad Pública en diversas fracciones e incisos. La definición de Utilidad Pública es indisoluble al de expropiación; tienen elementos muy propios.

SEPTIMA.- Los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 contemplan la Utilidad Pública sin grandes modificaciones, ello motivó el desprecio a la figura jurídica. Los Grupos Agrarios fueron considerados sujetos de expropiación.

OCTAVA.-- La Ley Federal de Reforma Agraria contempla la Utilidad Pública. Se critica el contenido de artículos. Presenta una serie de innovaciones. No la define. Los núcleos Agrarios están considerados sujetos de expropiación.

NOVENA.-- Se propone integrar al capítulo correspondiente en un artículo el concepto de Utilidad Pública, lo que se considera en teoría más los elementos de "Evidencia Superior" y "Utilidad del Núcleo Agrario a Afectar".

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.  
Autor: Lucio Mendieta y Núñez.
- 2.- EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.  
Autor: Martha Chávez Padrón.
- 3.- DERECHO AGRARIO.  
Autor: Raúl Lemus García.
- 4.- CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA.  
Autor: Manuel Fabila.
- 5.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.  
Autor: Felipe Tena Ramírez.
- 6.- DERECHO ADMINISTRATIVO.  
Autor: Gabino Fraga.
- 7.- DERECHO ADMINISTRATIVO.  
Autor: Andrés Serra Rojas.
- 8.- TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.  
Autor: Miguel Acosta Romero.
- 9.- EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL.  
Autor: Lucio Mendieta y Núñez.
- 10.- INTRODUCCION AL DERECHO AGRARIO.  
Autor: Lucio Mendieta y Núñez.
- 11.- DERECHO AGRARIO.  
Autor: José Ramón Medina Cervantes.
- 12.- DERECHO PROCESAL AGRARIO.  
Autor: Luis M. Ponce de León Armenta.
- 13.- LA REVOLUCION SOCIAL DE MEXICO. TOMO III  
EL PROBLEMA AGRARIO.  
Autor: Manuel González Ramírez.
- 14.- CURSO ELEMENTAL DE DERECHO AGRARIO.  
Autor: Amado Anaya Méndez.

- 15.- DERECHO AGRARIO.  
Autor: Manuel González Hinojosa.
- 16.- TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO.  
Autor: Eugene Pettit.
- 17.- LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES.  
Autor: Andrés Molina Enriquez.
- 18.- EL EJIDO MEXICANO.  
Autor: Romeo Rincón Serrano.
- 19.- LOS EJIDOS DE LOS PUEBLOS.  
Autor: Luis Orozco Nistano.
- 20.- EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO.  
Autor: Salomón Eckstein.
- 21.- EL PUEBLO Y SU TIERRA. MITO Y REALIDAD DE  
LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO.  
Autor: Moisés de la Peña T.
- 22.- LA REFORMA AGRARIA.  
Autor: Victor Manzanilla Shaffer.
- 23.- EFECTOS SOCIALES DE LA REFORMA AGRARIA EN  
TRES COMUNIDADES EJIDALES DE LA REPUBLICA  
MEXICANA.  
Autor: Lucio Mendieta y Nájera.
- 24.- LA LUCHA CAMPESINA EN MEXICO.  
Autor: Gerrit Huizer.
- 25.- DERECHO SOCIAL MEXICANO.  
Autor: Alberto Trueba Urbina.
- 26.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO  
SOCIAL.  
Autor: Héctor Fix Zamudio.
- 27.- LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES DEL PROCESO  
SOCIAL AGRARIO EN EL DERECHO MEXICANO.  
Autor: Héctor Fix Zamudio.
- 28.- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.  
Autor: Ignacio Burgoa Orihuela.
- 29.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS.

- 30.- LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.
- 31.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- 32.- LEY DE AMPARO.
- 33.- LEY DE LA EXPROPIACION.