

201.94



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ A R A G O N ”

**ESENCIA JURIDICA DE LOS SUJETOS DEL DERECHO
AGRARIO EN LA CONSTITUCION DE 1917**

T E S I S

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:
GUILLERMO ISLAS BUENDIA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Estado de México, 1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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 .

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO.

AGRARI0 EN MEXICO.

INTRODUCCION

	PAG.
A.- EPOCA PREHISPANICA.	1
B.- EPOCA COLONIAL.	7
C.- EPOCA INDEPENDIENTE.	17
D.- EL MEXICO REVOLUCIONARIO.	28

CAPITULO SEGUNDO.

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA AGRARIA.

A.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.	42
B.- ETAPAS DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO.	53
1.- LA REFORMA AGRARIA DE 1910 A 1930.	53
2.- LA REFORMA AGRARIA DE 1935 A 1940.	56
3.- LA REFORMA AGRARIA DE 1941 A 1960.	60

CAPITULO TERCERO.

MEDIOS DE OBTENCION DE DERECHOS AGRARIOS.

A.- LA RESTITUCION.	76
B.- DOTACION Y IMPLIACION DE EJIDOS.	91
1.- DOTACION DE TIERRAS.	98
2.- DOTACION DE AGUAS.	110
3.- ELEMENTOS DE LA DOTACION.	119

C.- AMPLIACION DE EJIDOS	129
D.- CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRARIA	135
E.- INAFECTABILIDAD	144
1.- CASOS DE INAFECTABILIDAD DE LA TIERRA	144
2.- INAFECTABILIDAD DE LA EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON LA CALIDAD DE LA MISMA.	148
3.- INAFECTABILIDAD DE LA EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON SUS PLANTACIONES Y CULTIVOS.	150
4.- INAFECTABILIDAD POR EL DESTINO DE LA TIERRA	156
5.- INAFECTABILIDAD DE AGUAS	156
F.- ACCORDAMIENTO	164

CAPITULO CUARTO LOS SUJETOS DEL DERECHO AGRARIO.

I.- SUJETOS AGRARIOS COLECTIVOS	169
II.- NORMAS QUE REGULAN LA CAPACIDAD DE LOS SUJETOS AGRARIOS COLECTIVOS	176
III.- SUJETOS AGRARIOS INDIVIDUALES	179
IV.- CONDICIONES QUE DETERMINAN LA CAPACIDAD DE LOS SUJETOS AGRARIOS INDIVIDUALES	180
CONCLUSIONES	183
BIBLIOGRAFIA.	189

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

La manifestación de la problemática del Derecho Agrario en -- nuestros días es producto de un gran enriquecimiento social y fun--
damental del hombre; problemática que se presenta dentro del De --
recho Agrario Mexicano, como un elemento a vencer y que el propio--
individuo de éste país tiene que afrontar. Por tal motivo, puede--
suceder que una de éstas problemáticas sea precisamente la Esen --
cia Jurídica de los Sujetos del Derecho Agrario en la Constitu --
ción de 1917; así, con el empeño de que se adquiera plena concien--
cia de los problemas más generales tanto de carácter teórico, - --
legislativo como práctico que se plantean en la realidad del me --
xicano, vemos que esta esencia jurídica agraria de los sujetos ---
que en ella interviene, es uno de los factores esenciales del - --
problema agrario en México, situación que nos pone de manifiesto--
la mala distribución de la tierra sin importar tal vez, que cons--
titucionalmente se les concede derecho a los campesinos tanto in--
dividual como colectivamente. Por ende, es bellísimo el artículo--
27 constitucional que ante todo inspire principios de igualdad --
y equidad, respecto a las normas básicas de la Reforma Agraria, --
y con ellas también nace la llamada Ley de la Reforma Agraria; --
sin embargo, esto es en la teoría por que en la práctica los re --
sultados son catastróficos; esto me motivó por lo tanto a plantear--
la presente investigación, que contiene básicamente las normas jú--
rídicas agrarias referentes a la restitución, dotación de tierras--

y aguas, ampliación de ejidos y creación de nuevos centros de población agrícola, y fundamentalmente ver su perspectiva dentro -- del Derecho Agrario Mexicano.

Por todo lo anterior, esta investigación la dividimos en -- cuatro capítulos, el primero de ellos se titula Antecedentes Históricos del Derecho Agrario en México, destacando en él la época prehispánica, la época colonial, en México independiente y México Revolucionario; en el capítulo segundo denominado El Artículo 27- Constitucional y la Reforma Agraria, se destaca el razonamiento -- jurídico agrario del artículo 27 constitucional, y las diferentes etapas de la Reforma Agraria en México partiendo del año de 1910- hasta nuestros días; en el tercer capítulo titulado Los Medios -- de Obtención de Derechos Agrarios, estudiamos la restitución, dotación y ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población agrícola, juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adquisiciones, inafectabilidad, y acomodamiento; - y por último el cuarto capítulo trata lo referente a los Sujetos del Derecho Agrario, en el cual se indaga a los sujetos agrarios colectivos, normas que regulan la capacidad de los sujetos agrarios colectivos, sujetos agrarios individuales, condiciones que - determinan la capacidad de los sujetos agrarios individuales.

Esta división la hacemos ante todo esperando proporcionar -- elementos que ayuden a estudiar cada vez más los problemas que en materia agraria tiene nuestro Derecho Mexicano.

ESENCIA JURIDICA DE LOS SUJETOS DEL DERECHO AGRARIO
EN LA CONSTITUCION DE 1917.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO EN MEXICO.

A).- EPOCA PREHISPANICA.

Según Orozco y Berre, a la llegada de los Conquistadores -- españoles a las tierras del Anahuac, al mundo de Hernando de Cortés, tres pueblos eran de acuerdo con el orden de importancia, -- los que dominaban la mayor parte del territorio mexicano:

I.- El pueblo azteca o Mexica.

II.- El pueblo Tapaneca.

III.- El pueblo Acolhua o Texcocano.

"Estos reinos en su organización interior, se encontraban constituidos de manera semejante. En cuanto su gobierno; se puede decir que de una forma oligárquica primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta "1

" El rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas, a su alrededor, como clases privilegiada, se agrupaban en primer término: los sacerdotes, representantes del poder divino que por lo general, eran de noble estirpe; los guerreros de alta categoría, nobles también en su mayoría, y en segundo término la nobleza en general, representada por las familias de obolengo y por -- último, se encontraba el pueblo, una masa enorme de individuos -- sobre los cuales se mantenían las diferentes clases enumeradas.

1 Orozco y Berre "Historia antigua de la conquista de México.
1880, tomo I, Pág. 362 Porrúa 1960.

Estas diferencias de clases se reflejaban en la distribución de la tierra; el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista, el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de posesión dimanaba del rey.

Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el monarca vencedor se apropiaba de las tierras de los vencidos que mejor le parecían; de ellos, una parte los separaba para sí, otra la distribuía bajo ciertas condiciones, o sin ninguna, entre los guerreros que se hubiesen distinguido en la conquista y el resto, o la daba a los nobles de la casa real, o lo destinaba a los gastos del culto, a los de la guerra, o a otras organizaciones públicas²

Esta propiedad territorial de los pueblos y las propiedades de los nobles y guerreros de acuerdo a la donación se establecieron diferentes modalidades que dieron como resultado diversos géneros y clases de propiedad de las tierras, agrupados en tres clasificaciones, tomando en cuenta la afinidad de sus características.

I.- Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros.

II.- Propiedad de los pueblos.

III.- Propiedad del ejército y de los dioses.

Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros ó los antiguos mexicanos no tuvieron de la propiedad individual el amplio concepto que de la misma llegaron a formarse los romanos. * El triple atributo de que éstos investían el derecho de propiedad,

² Ibid., p. 368

o sea la facultad de usar, gozar y de disponer de una cosa (UTI, FRUI, ABUTI), la plena in protestos correspondían solamente al monarca³

Al rey le era lícito disponer de sus propiedades sin limitación alguna; podía transmitirlos en todo o en parte por donación o enajenarlos o darles en usufructo a quién mejor le pareciera.

Las personas a quienes el Rey, favorecía dándoles tierras y las condiciones que les imponía, si fuera a los miembros de la familia real, tendrían estos que transmitirlos a sus hijos, con lo cual se formaban verdaderos mayorazgos, al extinguirse la familia en líneas rectas o al abandonar el servicio del rey por cualquier causa, volvían las propiedades a la corona y eran susceptibles de un nuevo reparto.

Cuando el rey donaba alguna propiedad a un noble en recompensa de servicios prestados a la corona, éste podía enajenarlo o donarlo, y sólo encontraba como límite, la prohibición de transmitirla a los plebeyos ya que éstos no les era permitido adquirir la propiedad inmueble.

Debe tomarse en cuenta que no todas las tierras poseídas por los nobles y los guerreros provenían de la conquista; gran parte de sus posesiones tenían su origen en la época en que fueron fundados los reinos.

Tierras que eran labradas en beneficio de los señores por mecerhuales o peónes de campo, también podía ser por renteros los

³ Floris Margadant, Guillermo Deracho Romano Ed. Esfinge S.A. México, 1960, pág. 245.

cuales no tenían ningún derecho sobre las tierras trabajadas.

En cambio las tierras de conquista de que el monarca hacía merced, se encontraban ocupadas por los vencidos, pero las donaciones del rey no implicaban en todo caso, un despojo absoluto para los primitivos propietarios; éstos continuaban en la posesión y el goce de sus tierras conquistadas bajo las condiciones que los nuevos dueños les imponían. De propietarios pasaban, al perder su libertad, a ser una especie de inquilinos o aparceros con privilegios que les era lícito transmitir a sus descendientes.

" Estos aparceros se llamaban mayeques y eran muy numerosos en la época de la conquista"⁴

La propiedad de los pueblos.- Los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizados sujetos a la autoridad del individuo más anciano. Al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa se reunían en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus honores 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 Alfonso de Zurita significaba "Barrio de gente conocida o linaje antiguo"⁵. Y a la tierra que le pertenecía Calpulli, que significa, tierra del calpulli.

" En la época de Techotlala y con objeto de destruir la unidad -

4 Zurita, Alfonso de "Breve y Sumaria relación Ed. Chávez Hayhoe I.T. México, 1891. p. 92

5 Ibid., p. 93

de los calpullis, fundada en el parentesco o linaje, para evitar que sus habitantes se entendieran fácilmente en un levantamiento se mandó que de cada pueblo saliera cierto número de personas -- y que fuesen a vivir en otro pueblo de distintas familias, de -- las que, a su vez, sería igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares abandonados por aquellos en escatamiento de -- le real orden.⁶

En consecuencia a este intercambio, en lo sucesivo los calpulli quedaron como propietarios de las tierras que cada uno compren -- día en sus territorios, según la primitiva distribución; pero -- los usufructuarios ya no fueron gente de la misma cepa, sino sim -- ples vecinos del barrio, habiendo quedado la resignación de Cal -- pulli con un significado puramente etimológico.

La nuda propiedad era transmisible de padre a hijos sin limita -- ción y sin término; pero estaba sujeta a dos condiciones esen -- ciales; era la primera, cultivar la tierra sin interrupción; si -- la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y el señor principal de cada barrio le reconvenía para ello, y si -- en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremi -- siblemente.

La segunda condición era la de permanecer en el barrio a que -- correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un ba -- rrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la -- pérdida del usufructo. Únicamente quienes descendían de los ha --

6 Orozco y Berra op. cit. Tomo I pág. 178.

bitantes del calpulli estaban capacitados para gozer de la propiedad comunal.

Cuando por cualquier causa, alguna tierra del calpulli quedaba libre, el jefe o señor principal del mismo, con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las nuevas familias que se formaban.

Las tierras del calpulli constituían la pequeña propiedad de los indógenos. El goce y el cultivo de cada parcela eran privados y, sucediéndose una misma familia desde época inmemorial en la posesión y cultivo de una parcela, llegaba a formarse de hecho, una verdadera propiedad privada con la limitación de no enajenarla pues los derechos del barrio solamente se ejercitaban sobre las tierras vacantes e incultas.

Además de las tierras del calpulli divididas en fracciones entre las familias usufructuarias, existían otra clase de terrenos que se llamaban altepetlatli, (que se asemejan a los ejidos y propios de los españoles), los cuales eran comunes a todos los habitantes del pueblo o ciudad; carecían de cercas y su goce era general. Una parte de ellos se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributo; eran labrados por todos los trabajadores en horas determinadas.

La propiedad del Ejército y de los Dioses.- Grandes extensiones de tierra estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y otras a sufragar los gastos del culto, estas tierras se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondía. Puede decirse que eran propiedad de instituciones;

el ejército y la clase sacerdotal.

Asimismo el goce de tales tierras correspondía a individuos particularmente designados pero no la nuda propiedad, que era de la institución. "Cuando el usufructuario legal dejaba el cargo por cualquier causa, el goce de las tierras asignadas pasaba a quien lo sustituía en el desempeño de sus funciones." ⁷

B).- EPOCA COLONIAL.

Al apoderarse los españoles, mediante la fuerza de las armas del territorio dominado por los indios, quisieron dar a la conquista una apariencia de legalidad invocando por tal efecto la bula de Alejandro VI, que era una especie de laudo arbitral. Con el cual fué solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

La Bula de Alejandro VI, fue el verdadero y único título que justificó la ocupación de las tierras indias por las fuerzas reales de España; éstas no conquistaban las tierras descubiertas, tomaban posesión de ellas en nombre de los reyes y para los reyes de España. ⁸

El patrimonio real se encontraba constituido por tres clases de bienes:

I.- Propiedades, rentas y derechos con que está dotado el Tesoro Real para subvenir a la administración orden y defensa del reino. (estos bienes componen el patrimonio del Estado).

⁷ Ibid., p. 268

⁸ Mondetta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México. México. Editorial, Porrúa S.A. Décima Séptima ed., pp. 33 y 34.

II.- Propiedades rentas y derechos con que esta dotada la Casa Real para sus gastos (estos bienes forman lo que se llama el -- real patrimonio).

III.- Bienes que el Rey posee como persona privada por herencia, donación, legado, compra o cualquier otro título que le sea propio y personal (estos bienes forman el patrimonio privado del - Rey).

* Los reyes españoles dispusieron siempre de los territorios de Indias como casa propia y en más de una de sus cédulas declararon ser de su propiedad.⁹ * (Entre otras, en la de 14 de septiembre de 1519, expedida por el Emperador Don Carlos en Barcelona).

* Los Indios constituyeron, en realidad, un reino gobernado por virreyes, o sea, por personas que hacían las veces de los reyes de España o por otras autoridades que representaban a los mismos cuando los reyes otorgaban o vendían una extensión de las nuevas tierras a algún particular, se reservaban siempre la soberanía y la jurisdicción sobre las mismas, como derecho intransmisible -- por una simple enajenación. Obren por tanto, más que como propietarios, como gobernantes. 10 (* *)

(En una ley expedida por Don Felipe en 1556 se declara: "... -- pero la jurisdicción civil y criminal suprema que los reyes han por mayoría y poderío real que es la de hacer y cumplir donde -- las otras n.s. jueces la menguaren, declaramos que esta no puede

9 García Lumus, Raúl. Derecho Americano Mexicano (Sinopsis Histórica) Editorial, Limusa, segunda ed. México, 1978. p. 42
10 Ibid., p. 42 y 43

ganar ni prescribir por el dicho tiempo, ni por otro alguno y así mismo lo que las leyes dicen que las cosas del Reino no se pueden ganar por tiempo, se entiende de los hechos y tributos a Nos de - bidos).

Diversos tipos de propiedad en la Época Colonial.

a).- Mercedes Reales; Los repartos de que se hace mérito, aún cuando fueron concedidos o confirmados por disposiciones reales, no pueden considerarse como simples donaciones de los soberanos, sino como pago o remuneración de servicios prestados a la Corona. A título de simple donación, se repartieron grandes extensiones de tierras, cuyo objeto no fué otro que el de estimular a los españoles para que colonizaran los desiertos territoriales de la India.

A los repartos hechos en virtud, de la ley para la distribución y arreglo de la propiedad de fecha 18 de junio de 1513, de casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos aquellos que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos señalados por el go -- bernador de la nueva población, se les dió el nombre de mercedes, ya que para ser válido era necesario que fuesen confirmados por una disposición real que se llamaba merced.

La colonización de la Nueva España se realizó por medio de fundaciones de pueblos españoles que sirvieron de avanzadas o puntos de apoyo en los territorios antes denominados por tribus indígenas. Dichas funciones se llevaban a cabo según lo dispuesto en las ordenanzas de población que dejaron la colonización de los países

conquistados a la iniciativa y al esfuerzo de los particulares; además se disponía que los pueblos se fundasen mediante capitulaciones o convenios que los gobiernos de las nuevas provincias -- celebraban con las personas más capaces y de mejores datos morales quienes deberían comprometerse a poblar los puntos que con ese fin se escogieron, de este modo fueron fundados innumerables pueblos de españoles y se hicieron muchas mercedes de tierras para edificación de casas y explotación de cementeras.

b).- Caballería. " Esta era una medida que se le daba en merced a un soldado de caballería y cuya medida fijaron en un principio los Ordenes de 18 de junio y 9 de agosto de 1513."¹¹

c).- Peonía. Esta era una medida de tierra que se daba en merced a un soldado de infantería y sus medidas se fijaron en las citadas Ordenes de 18 de junio y 9 de agosto de 1513, y sufrieron las mismas variantes señaladas para la caballería.

d).- Suertes. Este tipo de propiedad era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced.

e).- Compra-venta. Muchas de las tierras de la Nueva España, pertenecientes al Tesoro Real, pasaron a manos de los particulares a través de la simple compra-venta.

f).- Confirmación. " Era este tipo un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de las tierras en favor de --

¹¹ Mendieta y Nuñez, Lucio. op., cit., p. 38

alguien que o carecía de título sobre ella, o le habían sido titulados en forma indebida."12 (* * *) Véase la Recopilación de Indias, libro VI, título XII, ley XIV del 1^o de noviembre de 1571 que ordena la restitución a la corona Española de la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos, y la siguiente -- ley XV dice que este tipo de tierras "sean confirmados por Nos -- en nuestro consejo: mandándonos a los que tuvieron cédula de -- confirmación, se les conserve y sean amparados en la posesión -- dentro de los límites en ella contenidos."

g).- Prescripción. La prescripción positiva de las tierras en -- favor de alguien normalmente se hacía sobre tierras realengas y -- el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe de poseedor -- la ley de 15 de octubre de 1574 de Fernando VI, dispuso que para -- acordarse a la composición bastaba la justificación que hiciesen -- de aquella antigua posesión como título de justa prescripción.

Estas propiedades descritas eran de tipo individual.

Existieron durante la colonia instituciones que comprendían propiedades de tipo individual y del tipo comunal, como fué la composición, institución mediante la cual algunos terratenientes, -- se hicieron de tierras realengas o de otras particulares."13 -- (* * * *).

" Es notable que los encomenderos se apropiaron así las tierras -- que los Reyes españoles habían reconocido como propiedad de los -- indígenas al ordenar que se respetaran, orden que el encomende --

12 García Lemus, *Íbid.* op., cit., pp. 43 y 45

13 *Ibid.*, p. 46

ro no cumplió, Otro hecho que motivó las composiciones fué el hecho de que la vara varió mucho en su medida, y varias veces se rectificó durante la época colonial. En otros casos y sin peligro de conflicto con otros particulares, el propietario se extendió sobre las tierras realengas colindantes.

" Las composiciones fueron individuales o de tipo colectivo debiéndose admitir con prelación, las composiciones solicitadas por comunidades de Indios; era una institución cuyos lineamientos repercuten hasta la actualidad."¹⁴

Capitulaciones: Para que los Españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que se fundarían pueblos a los cuales se les dieron tierras de uso individual y tierras de uso colectivo. La capitulación se le daba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras. Desde Felipe II se dispuso que el " término y territorio que se diere por capitulación, se reparti en la forma siguiente: Séquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo y el ejido competente y dehesa en que pueda pastar el ganado de los vecinos y más otro tanto para propios de lugar; el resto del territorio y términos se haga en cuatro partes, una de ellas que arcañese, sea para el que está obligado a hacer el pueblo; y las otras tres se repartan en suertes iguales para los pobladores."¹⁵

14 (Véase por ejemplo los artículos 7 y 15 de la Ley de Terreros Baldíos y Nacionales del 30 de diciembre de 1950. p. 17)

15 Véase la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias. Libro IV, título VII. Ley VII Tomo 2o. . . . n.206

Reducción de Indígenas: Los pueblos de fundación indígena al principio se denominaron reducciones. Los Reyes Españoles se preocuparon siempre de coordinar las necesidades económicas políticas de la corona, con la propagación de la Santa Fe Católica: Esto implica que Don Carlos expidiera el 21 de marzo de 1551 la Ley I, Título III, libro VI, en donde se dijo que " se ha de procurar siempre interponer los medios más convenientes para que los indios sean instruidos en la Santa Fe Católica y la Ley Evangélica y olvidando los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, -- nuestro consejo de indias y otras personas religiosas decidieron que los indios fuesen reducidos a pueblos por haberse reconocido la conveniencia de ésta resolución, fue encargada y encomendada a los virreyes, presidentes y gobernadores, ejecutarán la reducción población y doctrina de los indios, que sin causar inconvenientes de ese motivo a los que pudiesen poblar luego, que viendo el buen tratamiento y amparo de los ya reducidos, acudiesen a ofrecerse de su voluntad."¹⁶

Entre las propiedades de tipo colectivo se encuentran: el fundo legal que era el terreno donde se asentaba la población; el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores. Debería medirse seiscientos varas, a partir de la iglesia y a los cuatro vientos para determinar el fundo legal, destinado por su origen para que sobre él se levantaran los hogares de los indios, y por su origen, también enajenable, pues se otorgó -

¹⁶ Ibid., p. 207

de la entidad del pueblo y no a personas particularmente designados.

Los ejidos, en breve definición diremos que Escriche define el ejido diciendo " que es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra exitus, que significa salida." ¹⁷

La cédula dictada por Don Felipe II, de primero de diciembre de 1573, fué lo que dió origen en la Nueva España a los ejidos, que existían también en España con el carácter de tierras de uso común situadas a la salida de las poblaciones.

En los pueblos fundados por los indios había también algunas tierras comunales en su aprovechamiento, conocidos bajo el nombre de Altepetlulli; estas tierras continuaron con el mismo destino y fueron para estos pueblos lo que el ejido en los de nueva fundación. Además de los ejidos, eran también de uso común los montes, pastos y aguas, y siendo todas ellas, según la cédula expedida por Carlos V, en 1533, comunes a españoles e indios.

Tierras de repartimiento.- 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 19 de febrero de 1560, que los indios que a ellos fuesen a vivir, continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidas poseían.

17 Escriche Joaquín Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia 19 ed. Cardenas Editor y distribuidor, México 1912- páq. 599.

Estas tierras y las que para labranza se les dieron por disposiciones y mercedes especiales constituyeron las tierras llamadas de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad: estas se daban, además, en usufructo a las familias que habitaban los pueblos con obligación de utilizarlas siempre. " Al extinguir se la familia o abandonar el pueblo, las parcelas que por esto -- u otro motivo quedaban vacantes eran repartidas entre quienes las solicitaban."¹⁸ (* * * * * Muchas personas confunden la propiedad comunal con el comunismo; pero entiendase que la propiedad -- era comunal y no así el goce de la tierra, que antes y después de la conquista fué individual. Es cierto que en la realidad de las cosas era toda una familia quién disfrutaba de estas parcelas; -- pero el jefe de la misma, como individuo particular, era a quién pertenecía el derecho de usufructo que se transmitía de padres a hijos).

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

Los propios.- Desde la época prehispánica era costumbre que cada barrio (calpulli) tuviese parcelas cuyos productos se destinaban-

¹⁸ Chavez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. México, - Editorial Porrúa S.A. sexta ed., 1982, p. 23

a cubrir determinados gastos públicos. Estas parcelas eran cultivadas colectivamente por los trabajadores del barrio a que pertenecían.

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

El indio estaba considerado, por las leyes españolas, como incapaz, pues su cultura lo colocaba en situación inferior frente a los europeos, tratando de protegerlo, se expidieron numerosas leyes por medio de las cuales se pretendió poner su persona y sus bienes a cubierto en todo género de abusos por parte de los colonos españoles. Por esta razón se mandó que no pudiesen vender sus tierras, sin licencia de autoridad competente, licencia que se les concedería sólo en el caso de que estuviesen perfectamente acreditada en la necesidad y conveniencia de la enajenación.

Sobre el fundo, los ejidos y los propios, ningún indio en particular tenía derecho de propiedad; " el fundo y los propios eran propiedad pública, concedidas a la entidad moral pueblo y no a personas determinadas; en cuanto a los ejidos, se hallaban en la

misma categoría.¹⁹ (. Entre otras disposiciones legales que fundan esta afirmación es de citarse por su claridad concluyente el artículo 61 de la Real Ordenanza de Intendentes que en su parte relativa dice, refiriéndose a las tierras de labor y a los ejidos de los pueblos de indios: ". . . es mi real voluntad que todos aquellos naturales gocen una competente dotación de bienes raíces, y que las tierras que se reparten para los prevenidos fines, ya sean comparados con fundos públicos, ya baldíos o reelengas, rose a los que les cupieren sean indios o de otras castas, con él solo el dominio útil, quedando el directo reservado a mi Real Corona y el fundo público respectivamente).

Por lo que respecta a tierras de parcialidades llamadas también de común repartimiento, eran propiedades colectivas, pues con tal carácter permanecieron hasta mediados del siglo XIX; por tanto los indios, particularmente considerados, tenían derecho de propiedad sobre ellos; la primera ley que se expidió para proteger la propiedad privada de los indios, fué la dictada por Don Felipe II el 24 de mayo de 1571.

C).- MEXICO INDEPENDIENTE (1910)

El México independiente se inició el 27 de septiembre de 1821; consiguientemente ésta, los nuevos gobiernos procuraron resolver el problema agrario que le heredó la época colonial, la conquista y

¹⁹ Ibid., pp. 24 y 25

la colonización del territorio mexicano se realizó de una manera irregular. Por este motivo, al consumarse la Independencia el país estaba, en unos lugares muy poblados y en otros casi desiertos. En los lugares poblados, el problema agrario se ofrecía con toda precisión, pues eran muchos los pueblos de indios completamente encerrados entre latifundios de particulares y latifundios propiedad de la iglesia, que no podían sostener a sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras y de sus pequeñas industrias.

El problema presentaba dos aspectos: primero, la defectuosa distribución de tierras; segundo, defectuosa distribución de los habitantes, sobre el territorio. En la época colonial principalmente durante la guerra de independencia se consideró el primer aspecto. Realizada la independencia los gobiernos de México sólo atendieron al segundo. La primera disposición que se dictó en el México independiente, sobre colonización interior fué la orden dictada por Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821 "concediendo a los habitantes que probasen que habían permanecido al ejército de las tres garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir".²⁰

La primera Ley General de colonización que se expedió fué la del 18 de agosto de 1824, importante, porque demuestra el gobierno estimaba ya como dos grandes males el latifundismo y la amortiza

²⁰ Mendieta y Nuñez, Lucio, op., cit., p. 42

ción. Ordenaba esta ley que se repartiessen los baldíos entre - - aquellas personas que quisieron colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, entre ellos no existía más distinción que la de sus méritos personales, según fuesen los servicios a la patria: después de esta ley de colonización fueron expedidas dos más, la del 6 de abril de 1830 y la del 16 de febrero de 1834 las cuales en teoría eran buenas, los legisladores -- hicieron la siguiente reflexión: En algunos lugares del país hay exceso de tierras baldías y falta de pobladores; en otros, es -- todo lo contrario, provocando una corriente de inmigración de -- los puntos en que hay exceso de pobladores o aquellos en que faltan, se logrará un perfecto equilibrio y la solución del problema agrario.

En la práctica, las leyes aludidas fueron ineficaces porque al dictarlas no se tomó en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana ni las que por el momento guardaba el país; otro punto que no se tomó en cuenta fueron los medios de comunicación, que eran dilatados y difíciles de hacer llegar a tiempo a los indígenas, el contenido de las leyes, que sobre colonización se expedieron en este período, además de que la mayor parte del núcleo no sabía leer y escribir; porque las revoluciones y los frecuentes cambios de gobierno y de régimen hacían inconsistentes las disposiciones legales y retrocedían o anulaban su publicación o aún suponiendo que hubiesen sido conocidas por toda la población indígena, no la beneficiaron porque contradecían totalmente su idiosincrasia.

Leyes de Desamortización.- A raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el clero tomó una participación directa, estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía en gran parte a la amortización eclesiástica. El erario no percibía los derechos que le correspondían en las traslaciones de dominio por la sencilla razón de que estas eran cada vez más escasas, pues el clero concentraba en sus manos gran parte de la propiedad raíz y raras veces hacía ventas a los particulares. También en el comercio y la industria repercutió la amortización eclesiástica ya que ésta significaba el estancamiento de los capitales. Por todo esto el Gobierno determinó dictar la Ley del 25 de junio de 1856, por medio de la cual ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al 6% anual. Las adjudicaciones deberían hacerse dentro de tres meses contados a partir de la publicación de la ley, y si así no se hacía, perdía sus derechos el arrendatario y se autorizaba el denunciante, otorgando al denunciante la octava parte del precio que se obtuviese de la venta de la finca denunciada, estas se vendían en subasta pública y al mejor postor, gravándose todas estas operaciones al favor del gobierno.

Los fines de esta ley y su reglamento fueron exclusivamente económicos. El Gobierno esperaba obtener como resultados inmediatos de la ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la

agricultura, pues estimaba que la mano muerta poco hacía en favor de sus mismas propiedades y que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual.

El clero al no estar conforme con las disposiciones legales que se ponían en vigor, a pesar de que le garantizaban el precio -- que se obtuviese en la adjudicación de sus bienes, promovió una lucha sangrienta, siendo éste, motivo principal de que la desamortización no se llevase acabo rápida y efectivamente en todo el país. El Gobierno por lo tanto expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 12 de junio de 1859; en su artículo 1º establece " entran en dominio de la Nación todo los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos sea cuál fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido ", y en su artículo 22 declaró " nula de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes mencionados en la ley". -- Se puede decir que la ley de nacionalización, suprimió los ordenes monásticos y declaró la separación entre la iglesia y el Estado. La desamortización se llevó acabo lentamente en toda la República y como resultado, la propiedad agraria que antes se encontraba dividida entre los grandes propietarios, el clero y los pueblos de indios, quedó entonces repartida únicamente entre grandes y pequeños propietarios.

Una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fué la --

interpretación que se les dió en el sentido de que por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades por lo tanto, privados de personalidad jurídica.

El señor Licenciado Don Wistano Luis Urazco, hace en breves, términos, un estudio al respecto y concluyendo "ninguna ley federal afirma, ha declarado disueltas esas comunidades; pero los tribunales hacen este raciocinio; estando decretada la desamortización de bienes de las comunidades indígenas por el artículo 25 del Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856 y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguidas legalmente en propiedad, las comunidades mencionadas han dejado de existir como personas jurídicas.

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

" La formación o reconocimiento de las comunidades indígenas - obedeció al propósito de reducir a los vencidos, a los prácticos de la cástro; a la vida sedentaria; a la civilización cristiana, a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales."

" Las leyes de Reforma abolieron y prohibieron las comunidades religiosas, cofradías y hermandades (Ley de 12 de junio de 1859) pero ninguna ley ha suprimido la Iglesia, el Estado, el Municipio ni las comunidades indígenas".²¹

²¹ Urazco, Wistano Luis La Organización de la República Tomo I. Guadalupe, México, Imprenta José Cabrera, 1914. págs. 49 y 50.

Don Nistano Luis Orozco escribió una obra en 1895 titulada "Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos baldíos en la cuál describe la relación con las compañías deslindadoras y los daños -- que éstas causaron en toda la República, al respecto establece: "Un hecho ampliamente comprobado es que siempre que una compañía deslindadora comprende trabajos de rehabilitación de baldíos en un Estado, el valor de la propiedad agraria desciende aquí notablemente "22.

El ingeniero Pastor Rovaix escribió en la población de Durango, una vez que triunfó la revolución en la etapa maderista, un folleto con el título de " El fraccionamiento de los Estados fronterizos ", en el cuál hace un estudio criticando las declaraciones hechas por Limantour en el mes de marzo. Pastor Rovaix considera equivocada la idea de fraccionar los terrenos fronterizos en lotes de ocho hectáreas sin antes resolver el problema del riego.

" Se creará.- prosigue - que no soy partidario del fraccionamiento de la propiedad rústica en nuestro país. Yo deseo el bienestar y la riqueza para ese pueblo sufrido, a quién exclusivamente debe la nación su independencia, su reforma y libertad. Pero -- creen y sostengo que el fraccionamiento sin el riego es absurdo e inconveniente. El presidente Díaz al hablar de reparto en lotes de ocho hectáreas, demostró su ignorancia de las condiciones físicas del país. También es una verdad incuestionable que el presente reparto de la propiedad rústica en la frontera, es un esta-

22 Orozco, Nistano Luis op.cit. Tomo II págs. 912 y 913.

do antieconómico, que tiene como consecuencia inevitable la no -
bleza de la nación y encierra el germen de revoluciones futuras,
Centenares de leguas cuadradas haciendo la riqueza exclusiva de
una sola persona, mientras la inmensa mayoría carece de un peda-
zo de tierra, existiendo un desequilibrio en las condiciones so-
ciales de una nación..

Tan inmensa extensión de tierra no se puede cultivar y sus pro-
ductos son y serán insignificantes, en relación a lo que podría
producir si estubiera repartida entre varios dueños siendo su --
existencia una demora para el progreso."²³

El Licenciado Andrés Molina Enríquez, debate las ideas de Orozco
en cuanto al fraccionamiento de las haciendas por lenta evalua-
ción porque piensa que históricamente está demostrando que el --
feudalismo sólo pueda ser destruido por medio de revoluciones.

Molina Enríquez defiende su tesis de la expropiación por causa
de utilidad pública, con apoyo a las buenas razones, que a con-
tinuación se mencionan, la propiedad privada existe para las so-
ciedades, no éstas por la propiedad. La sociedad tiene existen-
cia material y objetiva, la propiedad es sólo una noción subje-
tiva. Siendo así los límites de la sociedad no deben ir más allá
de donde las necesidades vitales de la sociedad lo exijan. Las
sociedades por instante limitan y hasta desconocen la propiedad-
al tratarse de su propia conservación. Un ejemplo concreto y no --

23 Navaix Pastor El fraccionamiento de la propiedad en los Esta-
dos fronterizos. Durango Imprenta del Gobierno, 1911. p.91

cional: Las leyes de desamortización y nacionalización.

Cuando el Licenciado Molina Enriquez escribió en réplica el folleto del Licenciado Orozco ("Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos baldíos") se concreta a lo siguiente:

" No se pueden trazar líneas exactas de superación entre la gran y la pequeña propiedad; no se puede limitar con leyes la extensión de la grande propiedad, el brusco fraccionamiento de esta producirá muchos trastornos, los individuos llamados como comodadores o los lotes de fraccionamientos no conservaron éstos no hay entre las clases bajas nacionales recursos acumulados suficientes para que de plano todos los campesinos se conviertan en agricultores, que los fraccionamientos no persistan de igual modo en todas las regiones de la República, y que las reformas agrarias adquieran una multitud de medidas complementarias de muy diverso carácter.²⁴

La posición radical del Licenciado Molina Enriquez contrasta con la moderación de Orozco, respecto a los procedimientos para resolver el problema agrario en México, aún cuando coinciden en la meta que debe alcanzarse y que estriba en la creación de la pequeña propiedad.

El Licenciado Luis Cabrera fué uno de los precursores de la Reforma Agraria y autor de la Ley de 6 de enero de 1915, de la que posteriormente se hablará en su discurso pronunciado el 3 de

24 Molina Enriquez Andrés Filosofía de mis ideas sobre reformas agrarias, Guadalajara Jal. Imprenta "Plus-Ultra México. 1909. p. 53

diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados, expuso la conveniencia de reconstruir los ejidos de los pueblos como medio de resolver el problema agrario, para esto afirmó: " Es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos procurando que estos sean -- inalienables, tomando las tierras que sean necesarias para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de -- compra, por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización por medio de arrendamiento o por otras -- formas." ²⁵

Con esta fórmula un proyecto de ley que constaba de cinco capítulos de los cuales, dos de los más importantes son el artículo 2o. por medio del cual se facultaba al ejecutivo de la Unión para expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesiten o para aumentar la extensión de las existentes.

En el artículo 3o entre otros casos se establece que la reconstitución de ejidos se hará hasta donde sea posible en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos. Además se pronuncia en favor de la restitución y dotación de ejidos a los pueblos en forma directa, rápida y sin problemas de trámites judiciales. Para él, problema económico es lo más importante y trascendente en el problema agrario.

25 Cabrera, Luis La Reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano. México, Tio. de Fideicomiso S. Sorfo, 1913, pág. 6.

El problema agrario consta de 5 capítulos:

- 1.- La dotación de ejidos a los pueblos.
- 2.- La emigración.
- 3.- La división de los grandes latifundios.
- 4.- La formación y fomento de la pequeña propiedad y
- 5.- El crédito agrícola.

" La revolución, por tanto, no ha hecho en materia agraria más -- que el capítulo de dotación de ejidos a los pueblos: De hecho -- de hecho, aún la política ejidal deja mucho que desear y la pro -- piedad ejidal sigue todavía insegura y estéril. La división de -- los grandes latifundios no solamente facilitará la explotación -- de ellos, sino que reducirá al mínimo los conflictos futuros en -- tre la grande y la pequeña propiedad, y sobre todo permitirá el -- desarrollo y cultivo de la propiedad ejidal, como complemento -- del salario.

El objeto de la dotación de ejidos a los pueblos ha sido fomentar -- la producción agrícola de las tierras incultas, procurando el -- mejoramiento de la población campesina como complemento de los -- salarios. La política de dotaciones ejidales anula de hecho -- la primitiva idea de conservar la fórmula comunal en el manejo -- de los ejidos, toda su razón de ser y en mi concepto ha sido -- un error grave en que se había caído, conforme a los niveles de de -- amortización de 1956. ⁷⁶

76 Cabrera Luis: El balance de la Revolución. Conferencia su teni -- da en la Biblioteca Nacional el 30 de enero de 1931. México, 1931 págs. 34, 35 y 36.

El licenciado Luis Cabrera pensaba que el acaparamiento de la propiedad privada por causa de la esclavitud de las clases proletarias, pero no creía que la solución consistía en que la propiedad privada en vez de estar acaparada por individuos, éste acaparamiento por el Estado, o por cualquier otra institución semejante pues el nuevo acaparamiento de la propiedad por el Estado sería como más incontrastable del avasallamiento de las clases trabajadoras. Sobre la nacionalización de las tierras, del subsuelo, de las aguas y de los instrumentos físicos o naturales de la producción económica, pasaba lo mismo que sobre la nacionalización de la tierra en general. Es decir que el trabajador en siempre y efectivo de aquellas en cuyas manos se encuentran las tierras del subsuelo, las aguas y todos los instrumentos, tanto físicos o naturales, para el cultivo de la misma.

b).- EL MEXICO REVOLUCIONARIO.

Con la formación en el siglo XVIII una generación (los criollos), la que motivada por el sistema se refugió en el campo de las ideas, y gracias a ello obtiene una nueva concepción del gobierno basada en los organismos políticos constituidos por la voluntad de la nación.

Olvidando o de conjeturas ideales enano al proceso revolucionario acudido por los criollos, quienes sin planear previamente, se lanzan a la lucha armada en la que se manifiesta en todo, su esplendor la figura del pilar del movimiento como lo fué don Miguel Hidalgo y Costilla.

Hidalgo fundó su gran movimiento 'independiente en el principio -
contentado por la doctrina de las cosas ". . . llegando un hom -
bre a la mayor edad es sui juris y sale de la patria potestad, -
es decir, que tiene el derecho de gobernarse por sí mismo, con -
independencia de su padre o curador y que lo mismo sucede entre -
las naciones, que una nación llegada al estado de poder gober -
narse por sí misma, tiene el derecho de independizarse de otra -
Nación . . ." 27

Con una preocupación plena por la gente del campo, Hidalgo dió -
su decreto sobre "restitución de tierras a los pueblos indios",
el cual fué dado en la Ciudad de Guadalajara Jalisco, el 5 de --
diciembre de 1810, ordenó a los jueces y justicias del Distrito
de este Capital, que inmediatamente procedan a la recaudación --
de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de --
las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, -
para que enterándose en la caja nacional se entreguen a los re -
feridos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo -
sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su posesión
únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". 28

Con este decreto se finca la política agraria de México.

Con la traición se determinó la caída definitiva de Hidalgo, cu -
yos ideales se convirtieron en la base ideológica del movimiento
insurgente que fué bien continuado en principio por Ignacio - - .

27 Hernández Luna, Juan Imágenes históricas de México. México, -
UNAM, 1954, pag. 83.

28 García Ruiz, Alfonso Ignacio de Hidalgo. México, 1911, pág. 62,
6ª.

López Rayón, quién no comprendió plenamente el problema socio-económico que motivó el levantamiento armado de 1810.

José María Morelos y Pavón fué capaz de acoger el ideal de justicia establecida por el primer jefe del ejército insurgente, - para establecer las bases de una Reforma Agraria Mexicana.

La noche en la provincia " Tecpan ", fundamento del actual - Estado de Guerrero, suscribió un decreto el 18 de abril de 1811 en cuya cláusula 4ª establece:

" . . . que por principio de leyes suaves que dictará nuestro -- Congreso Nacional, quitando las esclavitudes y distinción de -- los calidades con los tributos sólo por ahora para sostener las tropas, las rentas vencidas hasta la publicación de este bando, de las tierras de los pueblos para entregar éstas a los naturales de ellos para su cultivo . . . " 29

Al presentar con fecha 14 de septiembre de 1813, el documento - llamado " SENTIMIENTOS DE LA NACION ", Morelos establece la necesidad de expedir leyes que ". . . obliguen a constancia y - patriotismo, moderando la opulencia y la indigencia, y de tal - suerte se aumentó el jornal del pobre, que mejore sus costum -- bres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto . . .", situación que se contempla en el (artículo 12), en esta expresión se plasma un argumento que no admite discusión sobre la compren - sión del desequilibrio económico, político y social de la Nueva -

29 Lemoine Villacuña, Ernesto Morelos. México, UNAM. 1963, p.162.

Conaño." 30

Nuestra historia es rica en acontecimientos dentro del proceso de independencia y es así como se van dando pases diversos para lograr una hegemonía dentro de las dos corrientes fundamentalmente como son: los liberales y los conservadores; situación que -- propicia el nacimiento de un documento que viniera a culminar -- con nuestra independencia y es así como surge el tratado de Córdoba (1821). 31

con la participación del jefe político norteamericano de la Nueva España, Juan O'Donoghue y tres años más tarde se contempla gracias a los logros alcanzados, el nacimiento de una República en base a la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (Octubre 4 de 1824).

Una vez lograda nuestra Federación tenemos como primer Presidente de México, a Guadalupe Victoria quien participó de un modo directo y eficaz en las gestas históricas del movimiento recién vivido; sin embargo con la llegada al poder de Antonio López de Santa Anna, viene otra parte oscura de nuestra historia nacional al perder nuestro país tres cuartas partes de su territorio y -- cuya liquidación se viene a dar con el tratado de Guadalupe Hidalgo (de 1848); más tarde surge como necesidad dentro de su momento histórico una nueva Constitución la llamada democrática-

30 Tena Ramírez, Felipe Leyva fundamentos de México 1808-1978
8a ed. México, Porrúa S.A. 1978 pág. 29-50.

31 Almanaque Mundial 1960, Editorial American S. A. "04.

de 1857 con la que se suscita la guerra de los tres años y surgen con la victoria de Benito Juárez las Leyes de Reforma que de un modo directo atacan primero la decumortización y nacionalización de los bienes del clero y en segundo lugar se ordena una distribución de la tierra a los desheredados; en el primero de los casos con la ley que lleva su nombre sin lograr plenamente una satisfacción a la necesidad del momento para la gente que se lanzó a un movimiento armado con la esperanza de ver sus sueños de justicia hechos realidad, situación que difícilmente se podía dar toda vez que se atendían situaciones más bien de carácter político que social.

Después de casi un siglo del logro de nuestra independencia y la falta plena de justicia social, por un apego total a las leyes de reforma por Porfirio Díaz, quien duró en el poder por espacio de más de 3 décadas, surge otro movimiento armado como es el de la Revolución Mexicana la que fué encabezada por el apóstol Madero, quien al dictar su "Plan de San Luis" establecía un principio supremo de democracia con el "sufragio efectivo y la no reelección", así como una distribución equitativa de la tierra por los desheredados (necesidad de equidad en cuanto a la tenencia de la tierra), es poco fecundo en tiempo, cae en el poder, ya que en 1913 es asesinado conjuntamente con José María Pino Suárez por el usurpador Victoriano Huerta y surge al poder el jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza quien tuvo en principio que tratar de calmar las exigencias que

desde la época de Madero invocaban dos revolucionarios: por el Norte Francisco Villa y por el Sur Emiliano Zapata; lo que pedían era el cumplimiento pleno de los principios del "Plan de San Luis" por cuanto hace el nacimiento de una justicia social.

Zapata en principio enmarca su movimiento en albolando la bandera del agrarismo gracias al "Plan de Ayala" (del 28 de noviembre de 1911) en el que se manifiesta una lucha de clases en el país, lucha que se prolongó hasta lograr un estado de propiedad justo y humano en la Nación, que se puede considerar la base para el nacimiento de nuestro Derecho Agrario (social). Emiliano Zapata dice que la lucha por la tierra es el fin de la Revolución reivindicadora y en su manifiesto del 20 de octubre de 1913 establece "El punto de Ciudad Juárez devolvió el triunfo a los enemigos y a la víctima a sus verdugos. Declarando que había combatido a Madero porque ante la causa no existe para nosotros los mexicanos" ³²

El programa de don Emiliano Zapata no concluye con las reivindicaciones campesinas, toda vez que su ideario sirvió, de base a la legislación sobre la materia, que en turno a ello ha logrado inclusive establecer la directriz en los diferentes gobiernos emanados de la revolución, con una organización de los campesinos en turno a la producción y con ello la satisfacción de las necesidades más elementales para una digna forma de vida. Situ-

32 Legislación Agraria en México 1914-1979 S.R.A.
Ed. Bodoni S.A. 1979 Tomo I.

ción que vemos hoy en día con un apego total conforme a derecho en una carta magna como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917; en su precepto 27, en el cual se establece plenamente las conquistas de los trabajadores del campo obtenidas a través de la historia de la revolución Mexicana.

Considero oportuno hacer la referencia que además de los ideales de nuestro máximo exponente dentro de nuestro movimiento armado de 1910, surge también la figura fecunda de Don Luis Cabrera, -- Diputado Federal, quien planteó con realismo en diciembre de --- 1912, la estrecha relación que existe entre las cuestiones agrarias y revolucionarias que convulsionan al país, principio que -- reforzó con la declaración siguiente: " muchas de las cuestiones cuya solución no entendemos y muchos de los problemas que no com -- prendemos en en este momento, dependen principalmente de la con -- dición económica de las clases rurales " ³³

Corranza, conocedor del problema más grave, por el que vivía nues -- tro país consideraba que la Reforma Agraria sería, "no solo una -- repartición de tierras", si no que con ella se debía llenar o -- lograr un " equilibrio en la económica nacional ", razón por la -- que surgía como una imperiosa necesidad el nacimiento de una ley que viniera regular el problema de la tenencia de la tierra y -- surge gracias a su amplia visión a los problemas del campo de --

33 Chavez Padrón Martha El Derecho Agrario en México, 4a. ed. -- México, Porrúa 1977.

Don Luis Cabrera, la ley del 6 de enero de 1915, la cual fué promulgada en Veracruz; misma en la que se establece según se desprende de la misma, la preocupación por una restitución de tierras a los pueblos, rancherías o bien comunidades. Como primer paso no ser posible esta situación según se facultó Local Agraria o al Jefe militar en su caso, para expropiar y poder dotar a los pueblos de las tierras necesarias para su subsistencia, tierras que debían explotarse en forma comunal, lo que se puede entender en forma colectiva como lo establece la propia Ley Federal de la Reforma Agraria.

Más tarde, encontramos que se da otra Ley Agraria del 26 de octubre de 1915 en la que se establece al igual que la de 6 de enero los principios reivindicatorios para una repartición o legislación de la tierra.

Cuando nuestro movimiento armado de 1910, triunfó, era ya clara una doctrina agraria que en su más pura esencia conjugaba los derechos individuales en su necesidad de justicia social, así es como se pudo lograr una Constitución por primera vez de carácter social, situación plasmada en los artículos 27 y 123 de la Carta Magna, con la culminación de un derecho social dentro de este acuerdo supremo de leyes, se logra de una vez por todas una legalización de las tierras propiedad de los pueblos, rancherías y comunidades y se obtiene además la base legal para la constitución de la propiedad privada; pero lo más importante es que toma vida jurídica propia elegida que es el aspecto modular de nuestra Reforma Agraria.

Como lo hemos manifestado, Emiliano Zapata con un espíritu eminentemente agrarista y para reforzar lo establecido en una Ley Suprema por el Congreso Constituyente proclama un manifiesto de fecha 20 de abril de 1917, en el que establece "... Unidos los mexicanos por una política generosa y amplia, que dé garantías al campesino y al obrero, lo mismo que al comerciante, al industrial y al hombre de negocios; otorgue facilidades a todos los que quieren mejorar su porvenir y abrir horizontes más vastos a su inteligencia y a sus actividades; proporcionar trabajo a los que hoy carecen de él; fomentar el establecimiento de industrias nuevas, de grandes centros de producción, de poderosas manufacturas que emancipen al país de la dominación económica del extranjero; llamar a todos a la libre explotación de la tierra y de nuestras riquezas naturales; alejar la miseria de los hogares y procurar el mejoramiento moral e intelectual de los trabajadores, creándose más altas aspiraciones..."³⁴

Zapata como gran visionario de los problemas del campo mexicano ya establece al igual que la ley del 6 de enero de 1915, así como el artículo 27 constitucional, las tres grandes formas de distribución de la tenencia de la tierra como son: La restitución, la dotación y ampliación de tierras.

Nos encontramos después de ubicados dentro del marco legal de lo que es en esencia la tenencia de la tierra; y al encontrar por cualquiera de las tres vías que hemos citado en párrafos que

34 Ibid., pp. 7 y 8

antecedes al nacimiento de poblados jurídicamente constituidos -- también se vislumbra todo un proceso para su formación, de la -- que evidentemente surgirá la necesidad de una regulación para -- proteger la tenencia de la tierra, y es así como en los diversos Códigos Agrarios de la actual Ley Federal de Reforma Agraria, se contemplan las causales de privación de derechos agrarios a los ejidatarios y paralelamente a ello la nueva adjudicación de unidades de dotación o bien el reconocimiento de derechos agrarios, según correspondiendo como lo veremos en el curso del presente trabajo.

Es importante destacar desde qué momento se debe considerar al -- nucleador de población dentro de un marco jurídico, como propietario -- poseedor de los bienes del ejido con los que ha sido beneficiado por una Resolución Presidencial que lo dotó; el primer antecedente lo encontramos en el artículo con número 90 de la Ley -- de 6 de enero de 1915 que a la letra dice:

" . . . La Comisión Nacional Agraria Mixta dictaminará sobre la -- aprobación, rectificación o modificación de las Resoluciones elevadas a su conocimiento, y en virtud del dictamen que rinda el -- encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas exidiendo los títulos -- respectivos . . . "

Para darle un carácter interpretativo a este precepto, es importante hacer mención a que la Comisión Nacional Agraria, era el -- máximo organismo para hacer el estudio de los problemas del --

como, la cual estaba integrada por 9 miembros y la que a su vez contaba con una unidad de apoyo en cada Entidad Federativa, como eran las Comisiones Locales.

Jurídicamente se ha establecido que la propiedad ejidal o comunal será inalienable; tal como lo contempla el artículo 51 de la Ley invocada y por otro lado encontramos que la propiedad a la que nos hemos referido desde el momento de la ejecución de una Resolución o bien de la posesión definitiva sobre los bienes dotados o rectificados, por otra parte ha existido una reforma a los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, en el siguiente sentido:

" . . . A partir de la publicación de la Resolución Presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras o bienes que en la misma se señale y regulaciones que esta Ley establece . . . ", esto es lo que legalmente contempla el artículo antes dicho en su primera parte de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Podemos destacar el respecto, que si por una parte, se desglosa o anula una posesión definitiva para ser sujeto de derecho agrario plenamente como miembro de un núcleo de población, también lo es que lentamente por falta de la multitudada posesión, no podemos llegar en la práctica a la constitución o ampliación de los núcleos de población, ya que vemos como una realidad de nuestro tiempo que las ejecuciones de las diversas acciones agrarias se dejan suspendidas y más cuando éstas se tratan de tierras.

Si nuestra Revolución armada se da como un movimiento emancipador de las clases más desprotegidas, la realidad es que no obstante que los diferentes gobiernos revolucionarios en su momento histórico han dado impulso a los problemas del campo, también es cierto que el problema no está del todo resuelto, ya que desde 1916 a 1970 se han reportado 97'000,000.00 Has., sin cubrir la necesidad de nuestra población agraria, ya que siguen viviendo con las carencias que se presentaron antes de la convulsión del movimiento antes citado según datos proporcionados por la Central Campesina Independiente en 1971.³⁵

Se puede precisar que han mejorado sus condiciones de vida de los ejidatarios que están en posesión de tierras de riego, de humedad o de temporal de primera clase y también es factible mejorar las condiciones de vida de los ejidos ganaderos, si recibirán sus créditos oportunamente.

Hemos hecho referencia en párrafos anteriores, sobre la situación y fundamentación para la creación de núcleos ejidales y es importante por otro lado destacar que la fundamentación legal de la propiedad en la más amplia acepción de la palabra y como consecuencia de la "propiedad agraria" está en el artículo 27 Constitucional que establece en su primer párrafo ". . . La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la

35 Cfr. Ramírez Rincón Mario Crecimiento económico e inestabilidad política, México, UNAM, 1977 págs. 155 y 156.

la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir a los particulares constituyendo la propiedad privada . . . "

Después de establecer en términos generales sobre la situación existente desde la época del Movimiento Independiente, hasta nuestro último movimiento armado como fué el de la Revolución Mexicana, además de referirnos a grandes rasgos al problema de nuestros días, es pertinente hacer una reflexión en cuanto a lo establecido sobre algunos autores, en el sentido de una preparación completa de las gentes del campo para que de un modo eficaz logremos un ejercicio pleno de nuestro derecho agrario; esto es, al lograr una distribución o retribución de la tierra como lo establecía el propio Emiliano Zapata en su "Plan de Ayala, por cuanto hace a la restitución, dotación o ampliación de tierras. Ahora bien, tenemos la tierra, ¿pero se produce? es evidente que tal observación es de acuerdo a la época (después de la Revolución). No es posible esperar una producción en el campo, porque la gente que toda la vida ha dependido de su fuerza de trabajo para subsistir no está preparada para tal empresa y agricultura a éste, falta de conocimientos no para las actividades propias del campo, si no peor aún, en cuanto a una administración; lo tenemos un mal enfoque desde siempre el crédito agrícola, es la razón del fracaso para la producción.

CAPITULO SEGUNDO.

EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA AGRARIA.

a).- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

A principios del siglo XX, la distribución de la propiedad agraria en México caracterizó a nuestro país como una Nación que todavía no había salido de la etapa feudal. La Reforma Liberal del siglo XIX había logrado romper las bases institucionales del monopolio rural de la Iglesia Católica, dando con ello un gran paso a la formación de una sociedad moderna en lo económico, pero las leyes de la Reforma Agraria que tan brillantemente expusieron ARRILLAGO, CASTILLA VILLALBA Y OLIVERA en el Constituyente de 1859, no fueron incorporadas a la legislación mexicana.

" Los gobiernos de la segunda mitad del siglo pasado intentaron resolver el problema agrario mediante leyes de colonización y de baldíos, pero su acción se tradujo, finalmente en una agravación del proceso de concentración de la propiedad que desembocó en lo que LUIS CALDERA calificara de haciendismo."³⁶

" En efecto, el latifundismo se convirtió en la forma típica del régimen mexicano de tenencia de la tierra; se ha estimado que en 1910 alrededor del 97% de la tierra estaba en manos de unas pocas grandes propiedades de no más de mil familias, mientras que el resto el 2% lo era de pequeños propietarios y el 1% de los que --

hijos." ³⁷ La situación social generada por este sistema feudal --

36 CALDERA LUIS, Veinte años después. México, Ediciones de la UNAM, 1938, p. 57.

37 L. CALDERA LUIS, Jornada, Producción y productividad agrícola en México, 50 años de revolución, Imp. Editorial La Conquista México, 1960, p. 29.

fué, sin duda, la causa básica del movimiento revolucionario -- mexicano. Si bien la revolución en sus inicios apareció como una protesta guiada por elementos de la clase medio urbana en contra de la constitución indefinida de PORFIRIO DIAZ en la presidencia la causa esencial de nuestro gran movimiento fué la situación -- del campo caracterizado por la excesiva concentración de la propiedad y por la baja productividad de la agricultura que se traducía en un misérrimo nivel de salarios reales. El problema agrario se había convertido en México, por sus efectos sociales y -- económicos, en un verdadero impedimento de nuestro desarrollo -- integral.

No es de extrañar por lo anterior, que los planes y manifiestos -- de los diversos grupos revolucionarios insistieron reiteradamente, en la necesidad de la reforma agraria. Una vez derrocado el -- General Díaz, se iniciaron una serie de proyectos dirigidos al -- ataque del problema del campo. En la XXVI Legislatura, los diputados moderados presentaron varias iniciativas de leyes para -- gravar las grandes extensiones de tierra (la Ley "Jardín) y -- para el establecimiento de tribunales federales del equidad con -- jurisdicción para conocer las restituciones de tierras y aguas a los pueblos, comunidades indígenas, o pequeños propietarios.³⁸ El gobierno de Madero creó una comisión anterior Ejecutiva cuyo -- función sería encargarse del fraccionamiento de haciendas.

38 Mandiata y Nuñez, Lucio. El problema agrario en México. México Editorial Porrúa, 1954. 6a. Edición pags. 167-169.

Los grupos revolucionarios, en la etapa preconstitucional, tomaron también medidas para institucionalizar la Reforma Agraria. - FRANCISCO VILLA expidió una Ley Agraria el 24 de Mayo de 1915 que previó la destrucción de los grandes latifundios y la formación y fomento de la Pequeña Propiedad. CARRANZA expidió el 6 de Enero de 1915 la Ley Agraria cuyo principal autor fué LUIS CABRERA - y que como dice LUCIO MENDIETA YNUÑEZ, constituye la Ley básica de toda la nueva constitución Agraria de México.

Esta Ley declaró nulas las enajenaciones de tierras comunales -- de indios hechas en contravención a la Ley de 25 de Junio de - - 1856, así como todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas ilegalmente a partir de 1870; nor último declaró la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras o por las autoridades que -- hubiesen efectuado ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas. Para la ejecución de esta Ley, que no sólo establecía procedimientos restitutorios de ejidos, sino también dotstarios, se creaba una comisión Nacional Agraria, así como Comisiones Locales y Comi -- tén en los estados. La ley autorizaba también a que los jefes mi -- litares hicieran recortes agrarios provisionales.

Cuando CARRANZA presentó su proyecto constitucional a la Asam -- blea Constituyente por causa de utilidad pública que consignaba -- el Artículo 27 del proyecto de constitución era suficiente para -- adquirir tierras y repartirlas para fomentar la pequeña propiedad.

El proyecto carrancista por otro parte, ratificaba las disposiciones reformistas en cuanto a prohibiciones al clero en materia de propiedad, y proponía limitaciones a la capacidad de adquirir tierras de sociedades anónimas y bancos. CARRANZA, pues mostró timidez en cuanto a incluir en la Constitución disposiciones amplias en materia agraria.

La discusión del proyecto del Artículo 27 fué propuesto por la Asamblea, ya que era sentir general que su redacción no respondía a las urgencias económico-sociales de la revolución.

PASTOR ROVAIX pidió entonces al Licenciado ANDRÉS MOLINA ENRIQUÉZ, estudioso del problema del campo y abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria un ante proyecto del Artículo 27 que incorporara los ideas prevalencientes en la Asamblea sobre tal materia. El grupo que se había encargado de la redacción del Artículo 123 se avocó también a elaborar un proyecto del Artículo 27 a partir del 14 de Enero de 1917.³⁹

Según el propio ROVAIX, los diputados que participaron más asiduamente en las labores de la redacción del Artículo 27 fueron: JULIAN ADAME, PORFIRIO DEL CASTILLO, DAVID PASTRANA JAINES, ALBERTO TORRES BENTIS, ANTONIO GUTIERREZ, SILVESTRÉ, DORANDEA, JESUS DE LA TORRE, PEDRO A. CHAPA, JOSE ALVAREZ, SAMUEL DE LOS SANTOS, FEDERICO RUBEN, RAFAEL MARTINEZ DE ESCOBAR, RUBEN MARTI,

39. Cfr. Rovaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Gobierno del Estado de Puebla 1943, n.n. 91, 129 y sigtes.

ENRIQUE M. ENRIQUEZ, DIONICIO ZAVALA, HERIBERTO JARA, VICTOR GAN
GORA, JOSE VONMENSEN, CANDIDO AGUILAR Y NICOLAS CANO.

Pronto se afianzó en el grupo de redacción la convicción de que
El propósito fundamental que teníamos los diputados de Queretaro,
interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios to-
dos, era el que en la legislación mexicana quedara establecido -
como primer principio básico, sólido e inalterable, que sobre --
los derechos individuales a la propiedad, estuvieren los dere --
chos superiores de la sociedad representada por el estado; pero-
regular su repartición, su uso y conservación.

Estuvieron también presentes en los trabajos del grupo las --
ideas expuestas en los planes políticos-sociales de la revolución,
las leyes y disposiciones dictadas por los jefes revolucionarios
en favor de la clase campesina y sobre todo, la Ley Agraria del -
6 de Enero de 1915.

En la Sesión del 25 de Enero el grupo presentó su proyecto, el --
cual fué turnado, para estudio y dictámen a la Comisión Primera -
de Constitución. En la parte considerativa del proyecto se dijo -
que:

" El Artículo 27 tenía que ser el más importante de todos cuantos
contengan la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En
este artículo tiene por fuerza que sentarse los fundamentos sobre-
los cuales tendrá que descansar todo el sistema de los derechos --
que pueden tenerse a la propiedad, raíz comprendida dentro del --

territorio Nacional." 40

Los considerandos de la iniciativa, que fueron elaborados por --
MOLINA ENRIQUEZ, hacían una historia sucinta del derecho de pro-
piedad en México, desde la colonia hasta el Porfirismo, cuando:

" La política económica resueltamente seguida por la --
dictadura favoreció tanto a los grandes propietarios, que estos--
comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indí-
genas y, lo que fué peor protegió por medio de las leyes de bol-
dios los despojos de la pequeña propiedad" 41

La Revolución estalló por la reacción de las clases bajas ante --
este estado de cosas, por lo que:

" Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes --
no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad como --
hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la Ley Cong-
titucional, fuente y origen de todas las demás habra de dictarse
no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, --
por miedo a las consecuencias" 42

La tesis de Molina Enriquez era " anudar " la legislación futura
en materia de propiedad con la colonia. Si el derecho colonial --
había elegido al rey como titular del derecho absoluto de pro-
piedad, y a la propiedad privada como una derivación de su sobe-

40 Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, --
Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del Ses-
quicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional --
y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960
Tomo II p. 1223.

41 Ibid., p. 1224.

42 Ibid., p. 1224.

ranía, debía de reconocer entonces que ese derecho pleno sobre 4 tierras y aguas pertenecía a la Nación, la cual, podía reservar para su dominio ciertas categorías de bienes y otorgar la propiedad privada a los particulares en otros casos. Con este su -- nuncio el gobierno podría resolver el problema agrario mediante la destrucción de latifundios.

En realidad, la Tesis antes expuesta fué un bizantinismo legalista de MOLINA ENRIQUEZ no compartido por los demás miembros del -- grupo redactor a la iniciativa del Artículo 27. PASTOR ROVAIX -- ha dicho que:

" Seguramente, si los diputados que formamos el Artículo hubie -- ramos disuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, -- no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas -- el derecho de conquista que no había sido más que un despojo en -- suprema escala y que precisamente eran sus efectos los que trab -- ba de arrancar y destruir la Revolución popular que representá -- bamos en aquellos momentos: no hubiera bastado la consideración -- de que un estado como representante director y organizador del -- conglomerado humano forma una nacionalidad, tiene facultades y -- derechos inherentes superiores a los que individualmente puede -- tener cada uno de los habitantes y por lo tanto, sin el apoyo -- artificial, de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad -- bastante para imponer la propiedad privada las modalidades limi -- taciones y reglamentos que exige la utilidad social, lo que está -- muy por encima de los intereses particulares.

En efecto, el fundamento real del Artículo 27 Constitucional es-

la soberanía inherente de una comunidad nacional para decidir no solo sus estructuras políticas y legales, sino su sistema económico, dentro del cual reviste importancia especial el derecho de propiedad. Esta fue la idea que impulsó al constituyente a regular con un detalle fuerte de lo tradicional las cuestiones relativas al derecho de propiedad.

Lo anterior puede observarse con mayor claridad con el dictamen que presentó la Comisión Primera de Constitución sobre la iniciativa del Artículo 27. El dictamen reconoció la propiedad como un derecho natural.

" . . . Supuesto que la apropiación de los caños para sacar de ellos los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable . . . " ⁴³

Sin embargo:

" . . . El ejercicio de derecho de propiedad no es absoluto, y - que así como en el pasado ha sufrido modalidades es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no solo podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originalmente a la Nación; - que lo contribuye a constituir y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, -

43 Ibid., p. 1071

cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a -- los productos del subsuelo ni a las aguas como vías generales de comunicación." 44

La comisión finalmente aceptó con entusiasmo incorporar el texto constitucional la Ley Agraria del 5 de Enero de 1915 y estable -- cer todo un sistema constitucional de Reforma Agraria.

La discusión del Artículo 27 en el Constituyente poco agregó al planteamiento del proyecto elaborado por el grupo conducido por RIVAIX. Los diputados constituyentes afinaron algunos conceptos, insistieron en otros incorporaron algunas ideas pero la verdad -- es que el proyecto logró también hacer una síntesis de las ideas prevalecientes, que el Artículo 27 en su conjunto, sólo fué obje -- to de algunos ajustes.

Los constituyentes se dieron cuenta de la trascendencia del deba -- te, BUJARRQUEZ advirtió:

" . . . En estos momentos se ha iniciado el debate más importan -- te de este congreso tenemos a nuestro vista, tenemos que estudiar durante estos debates el problema capital de la Revolución, que -- es la cuestión agraria. Digo que es la cuestión agraria- el pro -- blema capit al de la Revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está -- que si no se resuelve debidamente este asunto continuará la que -- rra . . . "45

44 Ibid., p. 1071.

45 Ibid., p. 1074.

Y JAHN, criticando los escrúpulos de quienes fieles a la tradición constitucional, veían con horror la inclusión de un precepto tan extremo en materia de propiedad expresado.

" . . . ¿ Quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿ Quién ha enseñado los centímetros que debe tener una Constitución? ¿ Quién ha dicho cuántos renglones capitulos y cuántas letras -- son las que debe tener una constitución? Es ridículo decirlo así; eso ha quedado reservado al criterio de los hombres; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condenados en eso que se ha de llamar Constitución." 46

El artículo 27 fué aprobado por unanimidad de los ciento cincuenta y cinco presentes en la sesión de la madrugada del día 30 de Enero; con la inclusión de dicho precepto en la constitución, se consolidó la nueva teoría constitucional mexicana que logró -- que la ley fundamental se convirtiera en instrumento reformador de las estructuras económicas y sociales.

- La parte superior del artículo 27 parte de un supuesto general -- que dice en su totalidad: el derecho de propiedad; la propiedad de las tierras y bienes comprendidos dentro del territorio Nacional comprende originariamente a la Nación; ella tiene el derecho de -- transmitirlos en bienes a los particulares en propiedad privada;

46.- *Ibid.*, n. 1704.

no sujeta a las modalidades que dicte el interés público y, en todo caso, el derecho del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

De esta forma las medidas concretas dirigidas a realizar la Reforma Agraria parte en el régimen constitucional de México, de una concepción especial del derecho de propiedad, donde éste es relativo y condicionado por el interés general. El fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, la creación de nuevos centros de población agrícola, los procedimientos restitutorios y dotatorios de tierra y otras, las limitaciones a la capacidad de adquirir y poseer propiedades rústicas impuestas a las corporaciones cívicas y eclesióásticas, fueron sólo instrumentación de ese concepto del derecho de propiedad supeditada a una función social que construye el núcleo doctrinal del Artículo 27.

Este concepto le dió al Estado nuevas responsabilidades en el campo económico y social. El poder público quedó encargado de procurar a la Nación una nueva estructura Agraria y, como consecuencia un nuevo orden económico. Si tomamos en cuenta que el Artículo 27 reglamentó la cuestión de los bienes del subsuelo conservados a la propiedad nacional y limitando el acceso a particulares a los mismos sólo en cuanto a su aprovechamiento regulado mediante concesión del estado, tendremos que concluir que dicho -

precepto sentó las bases de un nuevo sistema económico en donde la acción pública, regula y coordina la de los particulares para procurar que su actividad se encuadre con los intereses generales de la comunidad. El propio Artículo 27 supeditó la capacidad de los extranjeros para adquirir tierras y concesiones de explotación de recursos naturales a su incondicional sumisión al orden jurídico mexicano, con ello incorporó también el texto constitucional de 1917 en nacionalismo económico que caracterizó al movimiento revolucionario " que tan importante ha sido para incansable nuestro posterior desarrollo y la defensa de nuestra Integridad Nacional.

B).- ETAPAS DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO.

1.- La Reforma Agraria de 1910 a 1930.

El día siguiente de la entrada de Madero en la ciudad de México (7 de junio de 1911). LUIS CABRERA, describió en una frase la verdadera situación del país: " . . . Todos los manos se levantan pidiendo tierra "47

No era de extrañar la observación de LUIS CABRERA, Los movimientos armados en México, inclusive la Guerra de Independencia, han sido siempre en mayor o menor grado, luchas por las tierras.

De la misma forma en que el Obispo electo en Michoacán, en su edicto del 7 de octubre de 1810 condena al "Cura Hidalgo y sus

47 García Gota G. El pensamiento de la Revolución Mexicana 1810-1962, Empresa Editorial S.A. México 1965, pág. 19.

secuaces " para intentar persuadir a los indios que son los dueños y señores de la tierra en 1917 la reacción encabezada por el arzobispo de México, JOSE MARIA Y DEL RIO, se levanta en contra de la Revolución, y el reparto de la tierra"⁴⁸

Sin embargo, el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución y, con base en el artículo 27 que otorga al Estado la facultad de darle a la propiedad privada las modalidades a que obliga el interés público, así pues se inicia el programa de Reforma Agraria.

Con don VENUSTIANO CARRANZA, la entrega de la tierra fué lenta: durante su régimen se reparten ciento treinta y dos mil hectáreas, con OREGON Y CALLES cuatro millones de hectáreas.

En 1930, el siete punto cinco por ciento del total de la superficie explotada en predios mayores de una hectárea era ejidal; en ese mismo año el 13.4% de la tierra de labor era ejidal y los 12.6 millones de hectáreas restantes por propiedad no ejidal. Ese mismo año el 1.5% de los predios no ejidales comprendía cerca del 83% de la superficie no ejidal, o sea el 1.3% de la superficie se distribuía entre el 78 % de los predios. Estos de una a cinco hectáreas se concentraban en el centro de la República y en la zona del Pacífico sur donde la superficie promedio era de 2.2 y 2.3 hectáreas respectivamente. los predios mayores de diez mil hectáreas se concentraban en la zona norte de la República.

48 Ibid. t. n. 730 - 498.

después de 14 años de haberse promulgado la constitución, la estructura de la tenencia de la tierra se caracterizaba por la existencia de un gran número de pequeñas y sobre pobladas propiedades agrícolas y una gran proporción de tierras en manos de un grupo reducido de propietarios. En esos años la tierra se distribuyó principalmente, en los Estados de alta densidad demográfica; la mitad de los ejidos, se encontraban en la zona central del país. A diferencia de los últimos años del porfiriato de 1930 -- y había un número importante de jefes de familia rural con tierras, pero su tamaño medía rechazaba cualquier intento de tecnificación y capitalización de sus propiedades.

La estructura de la tenencia de la tierra en ese año, condicionaba los niveles de ingreso y su distribución de la población rural.

Con la Revolución, se rompe el carácter arcaico de la economía mexicana. Aquello liquida el poder político de latifundista y libera al peón acasillado; éste adquiere mayor utilidad, sin embargo los gobiernos de la revolución temían que una aceleración en el reparto de la tierra ocasionaría descensos en la producción del campo, por ello, desequilibrios en la economía nacional.

" Con la administración del Presidente PLUTARCO ELIAS CALLES, se inicia el proceso de modernización del sector agrícola como una obra deliberada del gobierno, en 1925, se crea la Comisión Nacional de Irrigación,"⁴⁹ el 1º de febrero de ese mismo año, se --

49 Secretaría de la Presidencia, México, Inversión Pública Federal 1925 - 1963, México, 1964. p. 41

establece el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero con -- el objeto de financiar principalmente a los pequeños propietarios. Con su magnitud, las obras de riego y caminos favorecen sólo a un grupo reducido de agricultores que de inmediato " movilizan " sus tierras a cultivos más remunerativos, el crédito oficial y privado se canaliza a las tierras de riego y aun número reducido de -- cultivos. Los agricultores reciben agua y crédito y a quienes se les presenta con los caminos un mercado más amplio para sus productos, empiezan a capitalizar y tecnificar sus propiedades. Sin embargo la mayoría de los productores no se benefician con esa -- infraestructura. El reparto de tierras continúa y es más acelerado que la dotación de agua, crédito y caminos; al campesino no se le entregan los medios de producción para modernizar sus parcelas. La Revolución de 1930 todavía no beneficiaba cabalmente a los que la hicieron en 1910: Los campesinos.

La situación de los ejidatarios entre 1930 y 1935 no cambió en -- forma significativa en la estructura de la tenencia de la tierra, pero sí hubo cambios significativos en sus bases jurídicas: el 15 de enero de 1943 se crea el Departamento Agrario que vino a sustituir en sus funciones a la Comisión Nacional Agraria; el 22 de -- marzo de ese mismo año aparece el Código Agrario.

2.- La Reforma Agraria de 1935 a 1940.

El primero de diciembre de 1934 el General LAZARO CARDENAS, tomase posesión de la presidencia de la República; la Reforma Agraria -- había sido lenta; el movimiento agrario estaba en crisis. Ya en --

1931 LUIS CABRERA había dicho " de todos los problemas económicos, el más importante y el más trascendente, sin duda es el -- problema agrario." ⁵⁰

El problema agrario consta de cinco capítulos:

- I.- La división de los grandes latifundios.
- II.- La formación y fomento de la pequeña propiedad.
- III.- La dotación de ejidos a los pueblos.
- IV.- La irrigación.
- V.- El crédito agrícola.

La revolución no ha hecho en materia agraria más que el capítulo de " dotación de los ejidos a los pueblos " . . . desgraciadamente aún la política ejidal sigue todavía insegura y estéril. El -- Partido Nacional Revolucionario organiza en 1934 una serie de conferencias sobre el problema agrario.

En el mismo año, VICENTE LOMBARDO TOLEDANO escribe: "He aquí el saldo de la política en Yucatan: promesas, demagogia, litigios enconados, trámites interminables, revoluciones insuficientes, incumplimiento de las resoluciones definitivas.

En la elaboración del primer plan sexenal de Gobierno, dado a conocer en 1934 la cuestión agraria cobra singular jerarquía: textualmente: . . . El ideal agrario contenido en el Artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de los

⁵⁰ Citado por Silva Herzog Jesús en el Agrarismo Mexicano y la -- Reforma Agraria P.C.C. México 1959 pp. 395-396.

questiones sociales mexicanas mientras no haya logrado satisfacer, en toda su integridad, las necesidades de agua y tierra de todos los campesinos del país . . . llevada a cabo la redistribución de la tierra, se debe buscar la mejor forma de alcanzar el aumento de la producción agrícola mediante la conveniente organización de los ejidatarios y los agricultores, la introducción de cultivos más adecuados, las rotaciones y los cambios aconsejables, la selección de semillas, la industrialización de los productos del campo, el empleo de maquinaria, el uso de fertilizantes, el aprovechamiento integral, comercial e industrial de todos los productos y subproductos de la tierra, la creación de institutos, laboratorios y granjas experimentales, el desarrollo del crédito agrícola en beneficio real de los ejidatarios y agricultores en pequeño.⁵¹

En 1915 C. CÁRDENAS decretó el establecimiento de estaciones centrales de maquinaria al servicio de ejidatario. En 1936 se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal; ese mismo año se inició la Reforma Agraria en la comarca lagunera. Junto con la redistribución de la tierra se promueven los mecanismos tendientes a modernizar la agricultura mexicana. En 1937 se inicia la Reforma Agraria en Yucatán, y en ese mismo año se crea la Ley de Fomento a la Ganadería garantizando por 25 años la infectabilidad de las tierras y ganaderías, a cierto políptico de C. CÁRDENAS que le permi-

51 Cfr. Citado en Cárdenas Lozano, en una conversación sobre la Reforma Agraria. Ediciones Cuaderno Americano, México 1963, p. 16.

tió continuar con el reparto de la tierra.

En 1938, año de la expropiación petrolera, el Secretario de Estado, de los Estados Unidos, CORDELL HULL envió al embajador de México en Washington, la siguiente nota con motivo de la Reforma Agraria:

" La toma de bienes sin indemnización, no es expropiación es confiscación, no deja de ser confiscación, solo por que existe la intención expresada de pagar alguna fecha futura. Si fuera permisible que los gobiernos tomaran las propiedades privadas de los ciudadanos de otros países para negarlas a medida y en la fecha en que a juicio propio del gobierno, sus circunstancias económicas y su legislación local quizá la permitan, resultarían ilusorias las garantías que las constituciones de casi todos los países y el derecho internacional establecido han intentado otorgar.

El presidente LAZARU CARDENAS contestó:

Se sostendrá que la Reforma Agraria representa lo más urgente -- y trascendental de los medios empleados por México para lograr su estabilización social y económica, y que frente al deber imperativo e ineludible de cumplirla, el gobierno ha considerado obrar justificadamente al ocupar las tierras, reconociendo en favor de sus propietarios la obligación de indemnizarlos, si bien el pago respectivo haya tenido ser demorado. Los derechos de la colectividad deben prevalecer sobre los individuales."⁵²

⁵² García Cantú, *Bastón op. cit.* p. 937.

fronte a la presión norteamericana, el reparto de la tierra continúa. El 23 de septiembre de 1940 GARDENAS expide un nuevo Código Agrario. Ese mismo año el tamaño medio de la tierra de labor en los predios mayores de cinco hectáreas disminuye de cuarenta y dos punto cinco hectáreas en 1930 a 23.1 hectáreas en 1940, como resultado de la dotación de tierras de labor a ejidos.

Se empieza a ver el desarrollo desigual de la Agricultura en el país: una, minifundista, indiferente al avance tecnológico y determinada por factores climatológicos y con una alta presión del hombre sobre la tierra; otra, que responde a incentivos económicos tales como, los precios, la inversión . . . y de este modo mejorar su productividad y aprovechar la oportunidad que el mercado ofrece.

3.- La Reforma Agraria de 1941 a 1960.

Con el gobierno del Presidente MANUEL ÁVILA CAMACHO se abre una nueva etapa en el reparto de la tierra en México.

El 19 de noviembre de 1941 se firma con los Estados Unidos de Norteamérica, un convenio de indemnización por las tierras de los norteamericanos que habían sido afectadas por la Reforma Agraria. El 31 de diciembre de 1942 se aprueba un nuevo Código Agrario.

La demanda externa por productos del campo aumentaba; hacerle frente requería entre otras cosas, seguridad en el campo; se expiden certificados de Derechos Agrarios y títulos de parcela a los ejidos y Certificados de inefectabilidad a la pequeña propiedad.

En diciembre de 1947 asume la presidencia el licenciado FIGUEROA LAMUNO; quien reforma el artículo 27 de la Constitución en los términos siguientes:

" Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no excede de diez hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación . . . se considera -- así mismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivos; no ciento cincuenta cuando las -- tierras se dediquen al cultivo de algodón . . .; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo de algodón, caña de azúcar, café, henequén, hule, cacahero, vid, olivo, quina, -- vainilla, cacao o árboles frutales."⁵³

En 1947 JESÚS SILVA HERZON escribe:

" El actual gobierno parece que se pronuncia por rebuquear y -- generalizar la pequeña explotación agrícola privada rodeándola -- de garantías legales y ayudando a su explotación por medio del -- crédito."⁵⁴

El reparto de la tierra a los campesinos que la trabajan se lleva a cabo principalmente en los Estados donde hay presión del -- hombre sobre la tierra. Como el tamaño de la parcela no es -- es muy pequeño, el campesino la trabaja o alquila y se contrata

53 Presidencia de la República, 50 años de la Revolución, op.cit. p. 40.

54 Silva Herzon, Jesús, op., cit., p. 388

ha parte del año como asalariado rural con un gran propietario, - hay muchos campesinos pidiendo trabajo, la demanda por el factor trabajo a pesar de no ser estable, no es muy grande. Los salarios en el mercado rural de trabajo, favorecen a los grandes propietarios: El campesino ya no está acasillado ni sujeto a la - - tienda de raya (?), ahora es propietario, pero con la tierra - que tiene no puede sostener a su familia y, por ello, trabaja -- como asalariado rural y continúa sin protección alguna. La Re -- forma Agraria libera al campesino y le da movilidad, pero al mismo tiempo el desarrollo de la economía que induce y el desarrollo del sector agrario lo atan a la tierra.

Junto al desarrollo económico y agropecuario del período 1950 a 1960, aún habla de la Reforma Agraria, VICENTE LOMBARDO TOLEDANO dice:

"A pesar de las etapas antes mencionadas de la Reforma Agraria y no obstante que el latifundio no ha sido, quebrantado gravemente - no podemos decir que la Reforma Agraria haya terminado ya; muy - lejos de ello, estamos y que se hayan satisfecho las necesidades de gran población rural de nuestro país.

El índice de concentración de la tierra es todavía muy alto; es decir, el equivalente de la tierra en manos de una minoría es -- aún muy importante. No han sido liquidadas todas las viejas haciendas y han surgido nuevos latifundios en el curso de la propia Reforma Agraria.

El 30 de agosto de 1952, CARDENAS escribe a VICTOR PAZ: "tal es - síntesis el proceso de la Reforma Agraria a nuestro país que ha - registrado serios problemas a lo largo de su ejecución; pero que ha resuelto sus más esenciales objetivos; estableció las bases pa - ra el desarrollo económico del país al distribuir la tierra supri - miendo grandes latifundios; liberó al campesino de la sumisión -- feudal en que vivió, despertando en él su conciencia cívica y sus aspiraciones que elevar sus condiciones de vida y, sobre todo, -- consolidó nuestra propia nacionalidad al restituir las tierras a - la población campesino, que se siente hoy aún más obligada con su mismo patria.

En agosto de 1953, se publica en el Diario Oficial un Decreto que establece la Procuraduría de asuntos agrarios tendientes a dar rá - pida resolución a los problemas inherentes a la adjudicación y te - nencia de la tierra,¹⁵ el año siguiente se publica el reglamento - de esta institución; ese mismo año, pero 42 años después de que - Zapata repartió dichas tierras, se expiden títulos definitivos a - los campesinos de Ixcamilpa de Guerrero hoy Buena Vista de Zapata. En 1955 se liquida totalmente la deuda agraria y se aprueba la -- ley de Crédito Agrícola. En 1958, el 5 de enero, LOPEZ MATEOS -- afirmó: "La Reforma Agraria de la Revolución, debe reafirmarse en sus postulados y ajustarse a una política agrícola y ejidal, den-

tro de la condiciones modernas de un país en exceso económico .. las leyes agrarias y muy especialmente el derecho de los Mexicanos a la tierra en que viven y trabajan, será inalienable e imprescriptible.⁵⁵

4.- LA REFORMA AGRARIA DE 1960 a 1988

La distribución de la tierra, como alternativa en el medio rural como factor de progreso para el campesino, logró la primera etapa de los objetivos fundamentales de la reforma Agraria.

Sin embargo, el nivel de la población, se encuentra a un muy -- por debajo de una vida decorosa que cuente con los mínimos satisfactorios, por lo que fué necesario revisar nuestra política agraria y señalar nuevos, caminos, que permitieron acelerar el proceso de desarrollo para lograr el mejoramiento del hombre -- del campo.

La distribución de la tierra, si bien ha concluido, si se encuentra en su etapa final, su impacto sobre la problemática del medio rural se, ha logrado y lo que resta por repartir es urgente que se termine para resolver los graves problemas del campo.

Los principales problemas son:

- 1.- Falta de ejecución de resoluciones presidenciales

55 Ibid., pp. 569-572

2. Nulo aprovechamiento, o aprovechamiento deficiente de parcelas ejidales de falta de recursos económicos, o por dotación de terrenos no aptos para actividades agropecuarias.

3. Desarrollo desigual, de la agricultura, mismo que ha beneficiado fundamentalmente a un número muy reducido.

de propietarios localizados en las grandes áreas de riego y hacedado, a grandes sectores de campesinos marginados, cuya producción apenas satisface sus necesidades.

4.- Pulverización de la tierra, que dificulta la adopción de tecnología para aprovecharla en volúmenes de producción rentables.

5.- Exceso burocrático en el trámite y expedición de certificados de inafectabilidad para auténticas pequeñas propiedades.

6.- La estructura actual, si bien ha permitido con altibajos satisfacer las necesidades de producción de alimentos, básico en cambio, ha fallado en la generación de empleos.

7. El empleo en el sector rural, se caracteriza por una subutilización de recursos con un alto número de desempleados y subempleados.

Los problemas actuales requieren de una etapa renovadora, de

una revolución generadora de empleos sindicalizados que restaure y mantenga el poder adquisitivo de la clase campesina, titular o no de la tierra.

Es necesario que se aumente la capacidad productiva del campo -- y que el sector urbano regrese lo que el campo le proporcionó -- para su crecimiento. Se ha planeado racionalmente y organizado -- nuestra reforma agraria para encuadrarla dentro del desarrollo -- económico-social del país.

Revolucionar la reforma agraria significa enfrentarse a problemas actuales, que requieren de soluciones y métodos distintos, -- sobre bases económicas firmes no sólo costeadas para el país, -- como lo ha sido hasta ahora, sino también en forma predominante -- para el hombre de campo. Debe, por lo tanto, encaminarse a satisfacer necesidades de justicia social, mediante la aplicación de -- de una tecnología que permita el surgimiento de explotaciones -- con altos niveles de producción, a costos económicos cuyos utilidades queden en manos de los campesinos.

La explotación económica de la tierra se obtiene en propiedades -- pequeñas y grandes, en una agricultura organizada para la producción. Requiere de la participación del sector rural en su todo; -- necesita del aprovechamiento de los recursos naturales, pero sobre todo, de la capacitación del hombre del campo en su medio ambiente.

UNIDAD Y CONCIENCIA SOCIAL
DE LOS CAMPESINOS.

Ha sido el campo el que menos beneficios ha tenido. A pesar de los esfuerzos recientes en este sentido, las mayorías de escasos recursos no ha podido tener acceso a la educación, continuando marginados del progreso del país.

Sólo los objetivos que permanecen interrelacionados y reconocen los derechos individuales y de grupo en la participación en el poder y en las decisiones permitirá la armonía que enmarque el nuevo desarrollo.

Bajo la integración de los centros campesinos y los hombres del campo, a través del pacto de Acampo y el Pacto Social de Concentración Política, se vislumbra la unidad, basada en objetivos y la generación de una auténtica conciencia social de los campesinos, dirigentes y funcionarios.

Es a través de la organización política como se ha comprendido una campaña sin precedentes en la cooperación para la participación del hombre del campo, que lo rescata de la marginación y lo incorpora al sistema económico con igualdad de derechos.

CAMPAÑA EL LATIFUNDISMO REZAGANTE, EL CACIQUISMO Y LA MARGINACION RURAL.

Aún en nuestros días se observan residuos semifeudales de naturaleza política y económica. Aún se observa como el hombre es explotado por el hombre defensoros ante la ley como latifundios y neolatifundios.

La Reforma Agraria no es perfecta; pero aún con deficiencias, ha

mostrado sus bondades y ha logrado justicia social mediante la aplicación de la ley. Esta ley se ha aplicado estrictamente y completándose con los cambios administrativos y estructurales necesarios que permitieron la agilización de los trámites.

La dominación local económica y política de enemigos de la revolución, que promueven la contrarrevolución, apoyados por caciques y latifundistas, que mantienen relaciones de servidumbre y explotación con sus trabajadores, que requieren de urgente intervención coordinada del gobierno y las agrupaciones campesinas, en la dirección de las actividades económicas y políticas para democratizar los diversos regímenes de la tenencia de la tierra.

Los poseedores de pequeñas porciones y los campesinos sin tierras, aunque marginados de todo beneficio social o con bajos niveles económicos se han incorporado a actividades productivas, mediante un plan de emergencia de desarrollo integral del campo, por medio de una política preferencial de producción apoyada por el crédito con sistemas colectivos.

COEXISTENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD DE LOS
DISTINTOS REGIMENES JURIDICOS DE TENENCIA
DE LA TIERRA.

Los auténticos productores de la tierra han sido el baluarte de nuestras instituciones. A los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se debe la producción de alimento.

En el futuro luchamos por la coexistencia pacífica entre ellos;

hay se lucha por la complementariedad entre estas diversas formas de tenencia de la tierra.

Los fundamentos legales fueron hechos considerando problemas y necesidades de su época. Hoy podemos encontrar alguna diferencia entre los ordenamientos legales y la práctica diaria. La coexistencia de los diversos regímenes por el logro de metas sociales ha hecho reflexionar en formas legales que permitan alcanzarlos.

Para la productividad del campo y la distribución del ingreso -- fué necesario la organización complementaria con igualdad de -- derechos y beneficios. Las formas, las medidas y los instrumentos legales siempre protegiendo al más débil.

ORGANIZACION ECONOMICA DE LOS PRODUCTORES.

La productividad en el campo se alcanzado niveles óptimos que -- existan los medios propicios para la adopción de tecnología adecuada al agro-sistema de cada región y sistema de cultivo.

La fortaleza en el mercado no se ha logrado con esfuerzos individuales. El eje en la unidad básica de organización económica y social y es la concepción fundamental de la reforma agraria como tenencia, pero el parcelamiento desvirtuó la forma esencial.

La Ley de Crédito y la práctica diaria, dieron forma a mecanismos de operación que fomentaron algunos grupos dominantes y la explotación individual; promovieron la pulverización de la tierra y la

baja productividad desarticulando la unidad económica del ejido. La forma de organización no se ha impuesto, sino se ha inducido a través de la creación de una conciencia de grupo. La organización perfecta no existe, la mejor organización debe buscar armonía en el sistema y siempre debe hacerse en la participación, del productor, en las decisiones, en el trabajo y en los beneficios. La organización con intereses en la compra de insumos y venta de productos es el proceso racional de la explotación colectiva de la tierra.

Una organización sin capacitación no es funcional. Una capacitación sin organización no es suficiente. La capacitación para la participación para la producción y para el comercio, es la piedra angular de la alta productividad, de la distribución adecuada del trabajo y de los beneficios compartidos. La economía de escala será medida del tamaño de las explotaciones rentables.

PROSEGUIR E INCREMENTAR EL APOYO AL
CAMPO, ASISTENCIA TECNICA, INVERSION
CREDITO Y COMERCIALIZACION.

Es indudable que el apoyo al campo está surgiendo, y con él la respuesta no se ha dejado esperar; se han logrado producciones a nivel de autosuficiencia en los productos básicos.

Sin embargo, debemos seguir incrementando los propios recursos hasta ser preponderantes sobre otras fuentes de financiamiento.

Los campesinos marginados están recibiendo especial atención al

agruparlos geográficamente y por actividades, a los niveles más bajos recomendaron de población y economía.

La fuente de financiamiento privada cobra con programas específicos autorizados por el gobierno, y no en forma independiente.

Las obras de mejoramiento territorial, como desmontes, nivelación de tierras, sistemas de riego y drenaje son financiados mayoritariamente, con la participación de inversión pública, crédito privado y trabajo campesino.

El monto de la participación gubernamental es más amplia en zonas marginales.

Bajo las condiciones actuales, y en tanto no se obtengan suficientes organizaciones en producción, deberá financiarse la comercialización. Es aquí donde el gobierno deberá controlar, con la participación de los campesinos, todos los productos básicos para la alimentación.

La asistencia técnica, aunque de alto nivel, no ha llegado a las grandes masas, y ha sido aprovechada por los comerciantes de insumos en su propio beneficio. Es el momento de echar mano de todos los métodos de la comunicación masiva, para realizar una verdadera campaña, que permita hacer llegar a todos los rincones de la patria, toda la orientación técnica necesaria.

Cualquier programa de gobierno desvinculado de la asistencia técnica, produce pocos dividendos, y a largo plazo, cualquier asistencia técnica sin recursos económicos es estéril.

INCREMENTO Y DIVERSIFICACION DEL
EMPLEO RURAL EN NUEVAS ACTIVIDADES
ECONOMICAS.

El hombre vive para satisfacer sus necesidades, mantener su dignidad y disfrutar de esparcimiento. Su trabajo es su única alternativa de lucrarlo.

El trabajo en el campo tiene un efecto multiplicador para actividades secundarias y de servicios. Un país desarrollado es un país de agricultura desarrollada.

La agricultura de alta productividad ofrece materias primas para la industria y proporciona capacidad de compra para el hombre de campo, lo cual se traduce en demanda de productos y, además promueve la creación de empleos en la industria. Requiere, asimismo, de comercio y servicios, generando así empleos en estas ramas.

La migración a las grandes ciudades ha sido la resultante de mejores oportunidades en la ciudad que en el campo o, al menos de una ilusión al respecto. Esta ecuación que irreversiblemente termina en las grandes concentraciones, deberá cambiarse. Será necesario crear condiciones favorables en todo el país y la descentralización gubernamental deberá ser instrumento básico.

En la búsqueda de más empleos tendrán que coordinarse los esfuerzos gubernamentales y darles la justa dimensión a las artesanías, industria de productos del campo, industria extractivas y el turismo.

Se deberá centralizar por regiones la planeación integral en el

aprovechamiento de recursos sobre la base de un mercado seguro. La formación de grupos interdisciplinarios con la participación del pueblo, permitirá la selección de proyectos económicos y realistas.

El empleo para los jornaleros deberá controlarse por parte del gobierno, junto con las organizaciones campesinas, para darles condiciones de trabajo dignas y su organización deberá estudiar-se por actividades para la formación de controles de trabajadores o sindicatos.

CIENCIA E INNOVACION TECNOLOGICA EN EL CAMPO.

En México el sector rural presenta cambios radicales.

Mientras México es reconocido mundialmente por la Revolución verde y ha exportado semillas mejoradas de alto rendimiento y tecnología que ha servido para aliviar los problemas del hombre en otros países, tiene un gran porcentaje de territorio carente de éstas tecnologías. La vinculación entre la investigación agropecuaria y el productor no ha podido lograrse, excepto en regiones privilegiadas, principalmente los distritos de riego.

Los resultados de la investigación y el nivel del conocimiento tecnológico general que existe en el país, es suficiente para incrementar la productividad, cuando menos, en el doble; sin embargo la tecnología no se ha difundido al mismo ritmo que se va produciendo.

Es necesario que los recursos que nuestro país dedica a estas --

actividades sean dirigidos fundamentalmente a la agricultura del temporal, sin que esto quiera decir que no se continuará con el arribo a las zonas de agricultura irrigada.

Para lograr el aprovechamiento de la tecnología existente y la aplicación inmediata de la tecnología que se va desarrollando, es indispensable vincular la investigación con los organismos ejecutores de la política agraria con las fuentes de crédito, y sobre todo con los campesinos.

La investigación en el sector agropecuario deberá promoverse a través de instituciones de enseñanza superior, instituciones de investigación y otras dependencias que realicen programas en materia, coordinados a niveles regional, y con directrices nacionales bien definidas.⁵⁶

SITUACION ACTUAL DE LA REFORMA AGRARIA.

Después de 20 años de revolución y muchas décadas de redistribución, queda muy poca tierra por repartir.

Incluso hay latifundios encubiertos que, al descubrirse, inmediatamente desaparecen por que son ilegales.

Este es un país muy complejo, y de ninguna manera podemos establecer un sistema uniforme. Los campesinos del norte son muy individualistas. Los del centro y del sur poco proclives a la

56 C.F. - Legislación Agraria en México 1914-1979, SRA. Editorial Rodoni, México, 1979, p. 49

colectivización. En el sur, por ejemplo, todavía existen formas de propiedad aborígenes culturas indias que tienen sus propios sistemas de tenencia de la tierra, los cuales respetamos, hay otras comunidades que rechazan la colectivización.

Existen otras soluciones, además de la colectivización por su puesto. En las regiones centrales y del norte de la República, el recurso más interesante es la cooperativa, en otras zonas son los "ejidos" con parcelas individuales.

"Lo que afirmo, sobre todo es que la reforma agraria tiene que cambiar su énfasis en la redistribución, lo que tendré que terminar tarde o temprano - y más temprano que tarde, de manera que pueda cumplir sus objetivos más importantes, productividad de los campesinos acompañada de un aumento de ingresos para ellos."⁵⁷

57. López Portillo, José, Declaraciones a la revista Selecciones julio de 1981. p. 33

CAPITULO TERCERO

MEIOS DE OBTENCION DE DERECHOS AGRARIOS.

4).- LA RESTITUCION.

Desde la época colonial se empezó a hablar de la restitución; y aunque sin éxito, se siguió tratándose este aspecto agrario hasta que adquirió una efectividad importante con los documentos revolucionarios del inicio del siglo XX.

Por ejemplo, la función social y económica de la ley de 6 de enero de 1915 y su papel en la resolución del problema agrario, fué precisamente procurar la restitución de las propiedades comunales y de las ejidos a los pueblos.

Concretamente en 1917, fué cuando la nación recuperó definitivamente, reafirmando además su propiedad originaria que le perteneció desde la época precolonial que perdió en el coloniaje y que no recuperó totalmente con la independencia de México.

El legislador revolucionario, se basó en los títulos de propiedad emanados del poder no español para crear la figura de la restitución en la legislación agraria.

A partir de la Constitución de 1917, el Estado conoce claramente su dominio sobre la tierra como un derecho, y quizá más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a la ley, a que estableciera la estructura jurídica adecuada para evitar el acaparamiento e indolencia

te aprovechamiento de las tierras. Esto hace factible la redistribución de la tierra rústica; se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del éjido se funda la afectación de tierras por causa de utilidad pública.

Aprovechando las ideas más trascendentales de dichos documentos revolucionarios y, debido a que la cuestión agraria afecta a la sociedad en general, la Constitución de la República en vigor, - en su artículo 27, faculta al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y así evitar que sirva de instrumento de explotación y opresión.

" La propiedad agraria, del tipo latifundio no era ya una fundación social, puesto que en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nociva, de tal modo que el Estado se ha visto en el caso -- de intervenir con la urgencia que demanda el problema para devolver a la propiedad agraria de México su carácter de función social mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tienen los recursos para su sustentamiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad que habrá de surgir del fraccionamiento de los latifundios." 58

En la ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, se establece que:

" En los casos de restitución el procedimiento era judicial y - -

58Mendieta y Nuñez, Lucio. op. cit., p. 198

administrativo . . ." " Los títulos primordiales eran calificados por la Comisión Nacional Agraria y las pruebas testimoniales las informaciones, etc., se debían rendir ante los tribunales comunes, conforme a las prescripciones de las leyes relativas. - Una vez que figuraban en el expediente las pruebas presentadas por las partes, fallaba el Ejecutivo en definitivo."⁵⁹

El nuevo decreto ocasionó una intensa actividad agraria en cuanto a restituciones y dotaciones de tierras. Además los trámites para postular estos derechos podía llevarlos la Procuraduría de Pueblos, creada para el efecto por el artículo cuarto del mismo decreto.

Los procuradores de pueblos contribuyeron a moralizar y sobre todo a expedir las leyes agrarias. Dicha procuraduría no gozaba de independencia cuando pertenecía a la Comisión Nacional Agraria, en 1934 cuando pasó a formar parte del Departamento Agrario. Al crearse el Departamento de Asuntos Indígenas en 1935, -- tomó parte del mismo y posteriormente pasó a la Secretaría de -- Educación Pública. Actualmente está moral y legalmente capacitada para desempeñar sus funciones que " . . . no se concretan a la defensa de los intereses de los núcleos indígenas ante las -- autoridades agrarias, sino que defiende a dichos núcleos ante -- cualquier autoridad y en todos aquellos asuntos que ameritan producción."⁶⁰

59 Ibid., páq. 206.

60 Ibid., páq. 212.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios fue creada por decreto en -- 1953, dependia del Departamento de Asuntos Agrarios; y su fun -- ción fué también la de asesoramiento gratuito a campesinos.

El artículo segundo del Reglamento Agrario de 1927, estableció -- que ordena de los derechos de restitución y dotación los que -- blos que demuestran que se encuentran en alguna de las cate -- rías - púlicas - pedoladas, es decir, que " . . . conserva el -- mismo principio de la ley de Ejidos en la referente a la calidad -- de los núcleos de población como base de su capacidad para obte -- ner ejidos por dotación o por restitución."⁶¹

En la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de -- 1927; se hace del procedimiento agrario un verdadero juicio ante -- autoridades administrativas otorgado al artículo 14 Constitucional -- para evitar la violación de los derechos individuales:

Los actores están representados por el pueblo; los demandados -- por los grandes propietarios Propietarios Afectados; los Comisio -- nes Agrarias funcionan como tribunales instructores del procedimien -- to y los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la Repú -- blica como jueces sentenciadores.

El procedimiento se inicia con la solicitud de la cual se corre -- traslado a los propietarios afectados; se abre el período de -- pruebas, se concede término para la presentación de alegatos y -- la resolución provisional del Gobernador si el expediente, que -- es revisable ante la segunda instancia constituida por la Comi --

⁶¹ Ibid., n. 216.

ción Nacional Agraria y el Presidente de la República.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y Aguas fué derogada por el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 22 de marzo de 1934.

Se suprimió el requisito que se exigía a los pueblos solicitantes respecto a la categoría política y en virtud de que algunos Gobernadores o líderes políticos hacían mal uso de la denominación del poblado, creando pueblos intempestivamente para solicitar dotación de ejidos o sacar provecho de los grandes propietarios que al veras en peligro de ser afectados en sus bienes, --- obedecían a las exigencias de sus intimidadores. Al respecto el nuevo Código Agrario estableció que, para que el núcleo de población recibiera tierras, era necesario que se hubiese constituido en fecha anterior a la solicitud correspondiente. Esa modificación en el primer Código, quedó aún confusa en cuanto a qué tiempo de existencia requería un poblado para ser peticionario de dotación y restitución. Empero afortunadamente en el Código Agrario de 1942, se estableció un plazo de seis meses de existencia de un pueblo para poder solicitar dotación de tierras y aguas al municipio que aún sigue en vigor.

Asimismo en este nuevo ordenamiento agrario de 1942, quedó señalada una extensión invariable de cien hectáreas de riego para constituir la pequeña propiedad, o bien su equivalente en tierras de otras clases.

En el Reglamento Agrario de 1922 en cuanto al procedimiento de -

La restitución de tierras, se lleve a cabo basándose en los casos de nulidad señalados por el artículo 27 Constitucional.

Al efecto se presentaba la solicitud ante el Gobernador del Estado, quien la sometía a la Comisión Local Agraria y dentro del plazo de un mes el Gobernador dictaba la resolución provisional correspondiente.

La resolución definitiva en todos los expedientes de restitución y dotación correspondía al Presidente de la República, previa -- consulta de la Comisión Nacional Agraria, por conducto del Secretario de Agricultura y Fomento Industrial.⁶²

La Ley Federal de Reforma Agraria, establece en su artículo 191:

"Los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 Constitucional, tendrán derecho a que se les restituya, cuando se compruebe:

I.- Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya -- restitución solicitan y;

II.- Que fueron despojados por cualquiera de los actos siguientes:

a).- Enajenaciones hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás -- leyes y disposiciones relativas;

62 Ibid., p. 216.

b).- Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra Autoridad Federal, -- desde el día 16. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de -- 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegítimamente los bienes objeto de la restitución; y

c).- Diferencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período a que se refiere -- el inciso anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicita -- te".

El antecedente inmediato de este precepto, lo establece el artículo primero del decreto preconstitucional del 6 de enero de -- 1915.

Este artículo rescata la restitución comunal de propiedad de tierra entre los diversos grupos indígenas, conocida como el eltengtlalli. Restituye la propiedad de dichas tierras a los núcleos -- de población que hayan sido despojadas por argucios legales o -- aprovechándose del atraso cultural de dichos núcleos, asimismo -- por demeritos realizados por las personas que, deteniendo el poder político, aprovechaban esta circunstancia para realizar -- actos aún en contra de disposiciones legales. En fracción II inciso b) ataca los abusos cometidos por las autoridades de la -- Administración Porfirista y en el inciso c) los tramos cometi --

des por las Compañías Deslindadoras, y por las diversas Autoridades Locales.

En cuanto al fundamento Constitucional, se encuentra en la Fracción VIII del artículo 27.

Además como complemento a lo establecido por el artículo 191 de la Ley Federal de la Reforma Agraria en cuanto al procedimiento citaremos los artículos: 272, 18, 276 y 274 del mismo ordenamiento legal.

" Artículo 272.- Las solicitudes de restitución de dotación o amolición de tierras, bosques o aguas, se presentará en los Estados - en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, por escrito y directamente ante los Gobernadores.

Los interesados deberán entregar copia de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta.

De las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la solicitud del Ejecutivo Local le mandará publicar en el periódico oficial de la Entidad, tornará el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días y en ese lapso expedirá los nombramientos a los miembros del Comité Particular Ejecutivo, electos por el núcleo de población solicitante.

Si el ejecutivo local no realiza estos actos, la Comisión iniciará el expediente con la copia que le haya sido entregada hará la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, la que surtirá idénticos efectos a -

de realizarse en el periódico local, y notificará el hecho a la --
Secretaría de la Reforma Agraria.

Esta primera instancia del procedimiento tiene dos finalidades --
importantes: primero, fijar la fecha de la notificación a las --
autoridades mediante la publicación de la solicitud en el perió-
dico oficial, a efecto de que queden a salvo derechos anteriores
a esta publicación; segundo darle publicidad a la solicitud, pa-
ra que el existe alguien afectado manifieste lo que su derecho --
convenza. De este forma queda iniciado el procedimiento agrario
de dotación, restitución o ampliación.

" Artículo 10.- Los Comités Particulares Ejecutivos estarán in-
tegrados por un Presidente, un Secretario y un vocal, con sus --
respectivos suplentes miembros del grupo solicitante quienes se-
rán electos en la asamblea general del núcleo, a lo que deberá --
concurrir un representante de la Comisión Agraria Mixta preferen-
tamente el representante de los campesinos, o de la Secretaría -
de la Reforma Agraria, según el caso, quedando a cargo de las --
autoridades la expedición de los nombramientos y credenciales --
correspondientes en el término de 15 días".

El Comité Particular Ejecutivo, es el órgano representativo del
núcleo campesino, que inicia un expediente agrario, y es principal-
mente el encargado de llevar a cabo la tramitación necesaria de
su solicitud en nombre del núcleo representado, a quien deberá --
de informar de las gestiones correspondientes. Tiene competencia
para conocer de este primer trámite el Gobernador de la Entidad-
correspondiente.

"Artículo 276.- Si la solicitud es de dotación y antes de que se dicte resolución presidencial se pide restitución, el expediente continuará tramitándose por la doble vía, dotatoria y restitutoria. En este caso se hará nueva modificación a los presupuestos afectadas."

Este artículo considera que lo importante es que el núcleo solicitante, tenga tierras para trabajar, sea por dotación directa, o sea que demuestre su necesidad anterior, sin embargo se continúa la doble vía para que, en caso de demostrarse la necesidad y otorgarse la restitución, se dote en forma complementaria para que todos tengan tierras de labor.

"Artículo 274.- Si la solicitud es de restitución, el expediente se inicia por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá -- por oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare imprócedente.

La publicación que se haga de la solicitud de restitución conforme al artículo 279, surtirá efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento a que se refiere este artículo e igualmente tendrá respecto de los propietarios o usuarios de zonas destinadas al riego de tierras afectables."

Efectivamente si se declara la improcedencia de la solicitud de restitución, de oficio se abre el expediente de dotación, sin embargo para ahorrar tiempo, se abre al mismo tiempo, sea que resulte por una vía o por la otra, además si la restitución no

alcanza para otorgar a cada campesino su unidad mínima de dotación se abre una dotación complementaria; repetimos, lo importante es que todos los campesinos tengan tierra de labor disponible.

" Artículo 72.-En caso de que la Secretaría de la Reforma Agraria opine que no procede la restitución, la Comisión Agraria Mixta deberá continuar de oficio los trámites de la dotación." - De esta manera se protege a los campesinos que integran el núcleo de población, en virtud de que al ser denegada la restitución, es obvio que les hace falta terreno para sus cultivos, aun cuando se inicia la dotación aún cuando no se haga la petición expresa.

La acción restitutoria y dotatoria, se encuentran limitadas tratándose de la pequeña propiedad, puesto que existe la protección como garantía constitucional para este tipo de propiedad, e incluso de vida a su importancia se ordena expresamente que el Estado procure su desarrollo.

Tratando de resolver la situación referente a la extensión que debe respetarse como pequeña propiedad; la citada ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 1917, estableció que la parcela de dotación individual se compondría de una extensión de dos a tres hectáreas de riego y hasta nueve hectáreas en tierras de temporal de tercera; en tanto que la pequeña propiedad sería cincuenta veces mayor que la superficie de la parcela de dotación individual.

En definitiva la ley estableció como mínimo de extensión de la

pequeña propiedad ciento cincuenta hectáreas de tierra de cualquier clase aun que anteriormente en la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 1929 se volvía al sistema establecido por el reglamento agrario.

La Ley Federal de Reforma Agraria, nos enumera en su artículo 193 las propiedades que se deben respetar por las afectaciones: y en su tenor dice:

"Artículo 193.- Al conceder una restitución de tierras, bosques o aguas únicamente se respetarán.

- I.- Las tierras y aguas tituladas en los asentamientos hechos conforme a la ley de 25 de junio de 1956.
- II.- Hasta cincuenta hectáreas de tierras, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haya hecho al propietario o poseedor en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud;
- III.- Las que sean necesarias para uso doméstico de los poblados que los utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva;
- IV.- Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población; y
- V.- Las aguas destinadas a servicios de interés público."

En decir el procedimiento de restitución no es absoluto, sino que respeta ciertas reglas de hecho y de derecho, así como las necesidades existentes en la región.

Tratando de lograr una mejor comprensión, a continuación se transcriben varios artículos que se relacionan concretamente con el asunto:

" La fracción VIII del artículo 27 Constitucional cuya transcripción ha sido citada: Se declaran nulas;

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

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por los Secretarios de Fomento, habiendo o a cualquiera otra Autoridad Federal desde el 1.º de diciembre de 1876 hasta la fecha con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repertimiento o cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías y congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c).- Todas las dilaciones de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por comisiones, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, tierras de común repertimiento,

timiento, o de cualquier otra clase perteneciente a núcleos de población.

Quedan exceptuados de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieron sido tituladas en los asentamientos hechos con arreglo a la ley de 25 de junio de 1856 y convalidadas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no excede de cincuenta hectáreas."

La fracción VIII del artículo 27 Constitucional cuya transcripción acabamos de citar, se relaciona también con la fracción I del artículo 193 de la Ley Federal de Reforma Agraria; el artículo 252 se relaciona con la fracción II del artículo 193 del mismo ordenamiento; la fracción III del artículo 281 se relaciona con la fracción VI del artículo 193; el artículo 194.

Dichas estipulaciones normativas, pretenden que los asentamientos de tierras sean hechos conforme a derecho, por lo que niega su eficacia si han sido en contravención a las disposiciones de la Ley de 25 de junio de 1856; por otro lado, se niega absolutamente la validez de los actos que hayan atacado ilegalmente la propiedad durante el período Porfirista.

Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijadas para la propiedad inafectable, y las tenga en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión

ses, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento administrativo, y no se trate de bienes ejidales que de hecho o por derecho quierden el estado comunal.

Tratándose de terrenos boscosos la explotación a que este artículo se refiere, únicamente podrá acreditarse con los permisos de explotación forestal expedidos por la autoridad competente.

"Artículo 281.- Si del estudio practicado de acuerdo con el artículo anterior, resulte que son auténticos los títulos presentados, y del examen de los demás, documentos aparece comprobada la fecha y la forma del despojo, de manera que la restitución sea procedente, en la Comisión Agraria Mixta, suspenderá la tramitación de otorgamiento que se refiere el artículo 274 -- si con los bienes reclamados no se han constituido ejidos o -- nuevos centros de población agraria, en los términos de esta Ley, la propia Comisión realizará dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que reciba el dictamen paleográfico, los trabajos que a continuación se mencionan:

I.- Identificación de los linderos y del terreno cuya restitución se solicite y planificación en que aparezcan las propiedades inafectables a que se refiere esta ley.

II.- Formación del censo agrario correspondiente. La junta censal, en este caso, se constituirá con los representantes de -- la Comisión Agraria Mixta y del núcleo de población solicitante; y

.III.- Informe escrito que explique los datos a que se refiere a las fracciones anteriores, con un capítulo especial destinado a expresar la extensión y la clase de bienes que por restitución se reclamen y, en su caso, indicará las fracciones que hayan pasado a formar parte de ejidos o nuevos centros de población agrícola."

En materia procesal, este artículo no hace referencia a las acciones primarias que deberán ejecutarse, con la finalidad de fijar en forma particular, los bienes materia de la restitución siempre que se demuestren dos elementos esenciales: la propiedad del núcleo de población y el despojo ilegal.

"Artículo 194.- Al formularse el plan proyecto correspondiente, las personas que se encuentran en el caso previsto en la fracción II del artículo anterior, tendrán derecho a escoger dentro de sus posesiones, la localización de las cincuenta hectáreas, que deben reservárselas. Esta superficie deberá constituir siempre una unidad tonográfica".

Este artículo de la Ley le concede al poseedor de las tierras afectadas, un derecho de preferencia para que escoja la parte del terreno que reservará para su propiedad, siempre que no esté fraccionada.

B).- INSTITUCIÓN Y AMPLIACIÓN DE EJIDOS.- Los antecedentes de la dotación de tierras como uno de los derechos agrarios, se remontan a la época prehispánica; la institución de la dotación de tierras se configura en este período histórico, ya que el

chimoncallec o caquillac, en su carácter de jefe del calpulli, era el encargado de suministrar a cada nueva familia una parcela cultivable para su sostenimiento, ya sea de aquellas que habían sido abandonadas o tomándola de las que constituían el altepeltlalli. Desgraciadamente salvo los reglones, no se tiene certeza de la forma en que se llevaba a efecto la dotación, siendo sólo apreciable la obligación de cultivar las tierras, su riesgo de perderlas en caso de incumplimiento.

Lejos de privar en el seno de las sociedades indígenas, -la azteca principalmente- una igualdad de derechos, como comprenden algunos autores, predomina la más profunda desigualdad entre las diversas clases sociales, establecido en provecho de unas cuantas clases aristocráticas y privilegiadas: sacerdotes, guerreros potchecas, y en perjuicio del resto del pueblo, común del pueblo, como dice Durán o los macehuales, que constituían la mayoría.

Sin embargo, es necesario señalar que dicha figura adquirió fuerza a partir de la ley de 6 de enero de 1915 la cual le permite facultar a aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, para dar o restituir ejidos a los pueblitos solicitantes.

Mientras siguió la lucha revolucionaria, el Presidente Venustiano Carranza dictó otras circulares que complementarán el Decreto del 6 de enero de 1915, de las cuales se citan las siguientes en razón de su importancia: circular de 19 de enero de 1915, --

que previno a los Gobernadores de los Estados para que proce-
dieran el nombramiento de las Comisiones Locales Agrarias; - --
acuerdo de 19 de enero de 1916 señalando que la aplicación del
Decreto de 6 de enero de 1915 era de carácter general; circular
de 24 de marzo de 1916, que señaló la extensión que debían te-
ner los ejidos que se restituyeron o se dotarán a los pueblos;-
circular del 30 de junio de 1916 excluyó, a las ciudades de la
dotación y concedió ésta según la categoría del centro de pobla-
ción de que se trate; circular del 29 de julio de 1916, que --
concretó los derechos para solicitar reivindicación de ejidos;-
Decreto del 19 de septiembre de 1916, que modificó los artícu-
los 72, 8^o y 9^o de la Ley de 6 de enero de 1915; circular del 11
de diciembre de 1916 que señaló como competentes para conocer -
la tramitación del expediente de un pueblo, a la Comisión Local
Agraria de la entidad correspondiente; circular del 10 de enero
de 1917, que ordenó la activación de las solicitudes de resti-
tución y dotación; circular del 24 de enero de 1917 que señaló-
los datos que debió recabar un expediente de dotación; y cir --
cular de 19 de febrero de 1917 que ordenó la tramitación por --
separado de los expedientes de restitución y dotación.

La importante del 6 de enero de 1915, es que al triunfar el - -
Presidente Venustiano Carranza fué la primera Ley Agraria del -
país, punto inicial de nuestra Reforma Agraria y realidad con -
creta para el campesinado de México, que había luchado por ob-
tener un pedazo de tierra que trabajar y del cual vivir.⁶³

63 Cfr. Cárvez P. de Velázquez Martho. Ob. cit. p. 263.

Los núcleos de población formados por los peones acasillados -- en terrenos de las haciendas, quedaron excluidos del derecho de solicitar ejidos en las leyes anteriores al primer Código Agrario de 1934.

"La solución que dió el Código Agrario nos parece atinada; consistente en reconocer a los peones acasillados en derecho de -- ser considerados en los censos agrarios de los pueblos circunvecinos o de formar nuevos centros de población agrícola, artículos 43 y 45".⁶⁴

"Para obtener la dotación o la restitución de ejidos, el pueblo-pretendiente debía dirigirse, por medio de una solicitud al Gobernador del Estado respectivo, o bien al Jefe Militar autorizaba, en el caso de que, por falta de comunicaciones o por el Estado guerra no fuese posible solicitar la intervención de aquél funcionario.

Cuando el Jefe Militar o los Gobernadores acordaban la dotación o vendía el surcer de la Comisión Local Agraria. En caso de que la resolución fuese favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados".⁶⁵

La Comisión Nacional Agraria fungía como tribunal revisor deci-

64 Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. cit. n. 251.

65 Ibid., n. 190.

diendo si el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad a los pueblos interesados.

El carácter provisional de las dotaciones y restituciones fué -- reformado por decreto de 19 de septiembre de 1916 en el sentido de que tales figuras se deriven en resoluciones definitivas.

La Constitución de la República de 1917 elevó en su artículo 27 a la categoría de Ley Constitucional, la del 6 de enero de 1915.

Hunque parece reiterativo, es necesario puntualizar lo establecido por el artículo 27 constitucional en una de sus partes modulares:

" Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les doten de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirmen las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considera de utilidad pública".⁶⁶

Se destacó de esta manera un nuevo concepto dinámico y elástico de propiedad con función social, que se actualizó constantemente respondiendo a las exigencias que fueron proyectando el interés público como garantía individual para el pequeño propietario

pero además como garantía social para los núcleos de población necesitados. También se transformó el concepto de la justicia -- a una justicia social distributiva, con la disposición sobre expropiación de latifundios en beneficio de los campesinos.

La modificación de los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, justicia y garantías, contribuyó al suroimiento del Derecho social, protegiendo a los núcleos de población de campesinos desvalidos.

En cuanto al procedimiento dotatorio; las solicitudes se presentaban ante el Gobernador del Estado correspondiente, quién "...remite la solicitud a la Comisión Local Agraria con una serie de datos: nombre del pueblo peticionario, calidad de tierras, precios actuales de artículos de consumo y otros datos necesarios, tales como la forma habitual de los contratos de aparcería etc. Estos datos debían ser complementados por la Comisión Local Agraria con otros cuya adquisición era laboriosa y difícil, cuando no imposible como los referentes a la historia de la propiedad en el lugar y en la región"⁶⁷

Posteriormente la Comisión Local Agraria dictaba su resolución en el término de cuatro meses. El expediente se remitía a la Comisión Agraria Nacional quien emitía un dictamen que ayudaba al Ejecutivo para fallar la dotación.

Los Comités Particulares Ejecutivos debían las posesiones provisionales, presentados por los Gobernadores en el término de un mes.

El primer Código Agrario sustituyó los plejos y términos del - - procedimiento estableciendo que, los interesados puedan presen - tar durante la tramitación de la primera y la segunda instancia, las pruebas que consideren pertinentes hasta antes de las reso - luciones reactivas.

El obstáculo que presentaba la falta de denominación apropiada - a la categoría política de la población para solicitar tierras, - aunque con evidente necesidad de ellas, quedó subsanado por la - Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de -- abril de 1927 (Reglamentaria del artículo 27 Constitucional) - en la que se estableció que " todo poblado con más de veinticin - co individuos concitados para recibir una parcela de acuerdo -- con los requisitos que indica la misma ley, y que carezca de - - tierras o aguas, o no los tenga en cantidad suficiente para las - necesidades agrícolas de su población, tiene derecho a que se le - dote de ellas".⁶⁸

Para tal efecto debe entenderse por poblado " un conjunto de -- seres humanos que viven de generación en generación en un sitio - determinado y que desarrolla todas las manifestaciones de su vi - da común en el lugar que ocupan y dentro de la corporación que - forman".⁶⁹

Al existir un arraigo, de cuando menos, dos generaciones (de - acuerdo con la definición del Licenciado Marciano Cassola) resul .

68 Ibid., p. 221

69 Ibid., p. 223

...tá ser un tiempo demasiado largo, sin embargo fué hasta 1930 que quedó clara este punto.

La precitada Ley de 1927 cambia el procedimiento administrativo en un auténtico juicio ante las autoridades agrarias, lo que ratificado por la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929.

El Código de 1934 estableció la extensión de cuantas hectáreas de riego o su equivalente o otras clases, para constituir la parcela ejidal con terrenos de agostadero, de monte o de pasto para uso comunil. Estas extensiones fueron definidas con claridad separando las del uso común de las individuales de labor con que se beneficia a los campesinos con la dotación o restitución. Las propiedades de ambas categorías son de naturaleza inrescriptible, inalienable e inembargable.

1.- DOTACION DE TIERRAS.- Como dato interesante citamos que el 30 de agosto de 1913, el General Lucio Blanco, asesorado por Francisco J. Mújica, efectuó un reparto dotatorio en la Hacienda " Los Barreros " (hoy Lucio Blanco) cerca de Metamoras Tamsulj pas. Los títulos provisionales de este reparto son similares en buena parte a los títulos ejidales actuales. Constituyen un derecho inalienable e inembargable; así como la obligación de cultivar la tierra su riesgo de perderla en caso de omitir dicha obligación.

A este acto dotatorio de las fuerzas revolucionarias (Efectuado el 30 de agosto de 1930) se le considera el primer reparto dota

torio de tierras, reconociéndose como tal en el expediente respectivo, en que se dió trámite a la dotación del poblado que concluyó con la resolución presidencial del 26 de octubre de 1938, - publicado en el Diario Oficial de la federación del 10 de abril de 1939.

"Aquí nos concretamos a tratar sobre el desenvolvimiento histórico de la propiedad territorial y desde este punto de vista, el artículo 27 constitucional contiene cuatro nuevas direcciones:

- 1.- Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público;
- 2.- Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
- 3.- Limitación de la propiedad fraccionamiento de latifundios.-
- 4.- Protección y desarrollo de la pequeña propiedad"⁷⁰

Según la Ley de Ejidos de 20 de diciembre de 1920, no debía entregarse a los pueblos peticionarios la posesión de las tierras hasta que el presidente de la República revocará las resoluciones de los gobernadores de los Estados.

Lo anterior constituía un gran defecto legal que ocasionaba trámites difíciles y dilatados, pero afortunadamente fue derogado por Decreto de 22 de noviembre de 1921.

El Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922, excentuó expresamente de la dotación de ejidos a las propiedades siguientes:

⁷⁰ Ibid., p. 104.

VI.- Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II.- Las que tengan una extensión no mayor de doscientos cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aprovechan una precipitación anual abundante y regular.

III.- Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases*.

Para encuadrar en un marco legal vigente el tema de la dotación de tierras, no hay nada más eficaz que la transcripción de los artículos correspondientes al Libro Cuarto (titulado: Redistribución de la Propiedad Agraria) capítulo IV, del título segundo (titulado: Dotación de tierras y aguas) referente a la dotación de tierras. Dichos artículos son los que más se relacionan concretamente con el punto:

"Artículo 2º.- Para fijar el monto de la dotación de tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe efectuarse, tomando en cuenta no sólo el número de los peticionarios que iniciaron el expediente respectivo, si no el de los que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma.

La unidad mínima de dotación será:

I.- Diez hectáreas en terrenos de riego o humedad; y

II.- De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Se consideran como tierras de riego aquellas que en virtud de -

obras artificiales dispongan de tierras suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directo y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Las tierras de humedad de primera se equiparan a las de riego para los efectos de esta ley. Las tierras de humedad de segunda se equiparan para los mismos efectos, a las de temporal.

Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversión de capital y trabajo que los propietarios puedan aportar por sí mismos o con ayuda del crédito".

El artículo anterior se relaciona con los artículos 272 y 286; el último párrafo se relaciona con la fracción II del artículo 74.

El Derecho Agrario, se encuentra inspirado por el principio de justicia social, por lo que este artículo prevé una igualdad en las condiciones productivas del terreno.

Lo dicho, parte de una medida agraria que servirá de base y a -

partir de ella determina la extensión de terreno que corresponden a cada calidad de la tierra, en atención de que, a mayor calidad, mayor producción.

"Artículo 221.- En cada propiedad deberán determinarse, conforme al reglamento correspondiente, la superficie de riego o humedad, de temporal, de anastadero y de monte que la integren, así como las extensiones susceptibles de abrirse al cultivo".

La Ley se asegura de que la calidad de las tierras quede bien definida y determinada mediante trabajos técnicos que exalicen en otra succión. De esta manera, sabemos con qué tipo de terrenos contamos y cuál es susceptible de mejorarse o delimitar zonas que sea posible abrir al cultivo.

"Artículo 222.- En los ejidos ya constituidos podrán ampliarse las superficies de las unidades de dotación, especialmente las de temporal, cuando hecha la determinación de los derechos de los ejidatarios beneficiados en la resolución respectiva, de sus herederos o de los campesinos que hayan trabajado sus tierras ejidales por más de dos años, resulten aún terrenos vacantes. La ampliación de la unidad de dotación podrá alcanzar hasta el doble de la superficie de cultivo que haya venido trabajando el ejidatario. Si después de concedida la ampliación máxima aún hubiere terrenos disponibles, se adjudicarán de acuerdo con las preferencias establecidas en el artículo 22".

Históricamente, el problema agrario fué, en forma más notoria,

de las tierras ociosas. Por eso, la Ley procura que al quedar los derechos céntricos ya determinados, no quede terreno sin cultivar, concediendo así la ampliación de las unidades de dotación cuando aún hay terreno disponible. Rescato las reglas de adjudicación establecidas en el artículo 72 de la misma Ley.

El artículo anterior se relaciona con los preceptos: 74 fracción II; 220 último párrafo y con el 242.

Artículo 223.- Además de las tierras de cultivo o cultivables que se refieren los artículos, entran en las dotaciones a fideles comprenderán:

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

Los terrenos de monte, de agostadero y, en general los que sean cultivables, se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tienen los individuos beneficiados con unidad de dotación constituida por tierras de cultivo o cultivables, de acuerdo con el artículo 138;

II.- Los superficies necesarias para la zona de urbanización;

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

El precepto que antecede se relaciona en su fracción I con el artículo 65; la fracción II se relaciona con el artículo 99, y la fracción III se relaciona con los artículos 101 y 103.

Indudablemente que el ejido, como unidad económica y social, tiene una serie de necesidades que son inherentes a todo grupo humano. El desarrollo integral de la comunidad requiere una serie de servicios dentro de los cuales se encuentra la escuela y la unidad industrial nortico de la mujer, ya mencionados.

"Artículo 274.- En caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal aquellos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos produzcan.

Cuando las tierras de cultivo o cultivables no sean suficientes para satisfacer las necesidades del núcleo de población, si hay tierras cuyos recursos quedan explotarse en los términos del párrafo anterior, los derechos de los individuos no beneficiados quedarán, o salvo para ser satisfechos por los medios que esta Ley establece.

Los individuos con derecho o salvo no accederán con calidad en los casos en que, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Fomento Agropecuario, sean preferidos para el aprovechamiento de tierras ociosas. En el caso en que el campesino se encuentre -

de acuerdo en el aprovechamiento de tierras ociosas, y simultáneamente se le conceda una unidad de dotación, se incorporará al pleno ejercicio de sus derechos agrarios, una vez cumplido el control de aprovechamiento de tierras ociosas, pero podrá proceder entre tanto en los términos de la fracción IV del artículo 75 de esta ley".

Para la Ley, no hay nada más importante que la protección de los derechos agrarios de los campesinos, y el trabajo de tierras ociosas, lo primero es dotar de tierras susceptibles de cultivo a todo individuo que se encuentre en alguno de los grupos señalados en la propia Ley. Después, procurar que las parcelas abiertas al cultivo sean trabajadas aún cuando se concedan derechos provisionales para su cultivo.

"Artículo 225.- Para fijar el monto de la unidad de dotación en los ejidos ganaderos y forestales de acuerdo con el artículo anterior, en los primeros ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aquejes aplicando en lo conducente, lo establecido en el artículo 259; en los segundos se calculará teniendo en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales.

En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de do-

tación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia de los campesinos y el mejoramiento de la familia campesina.

Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que creen, deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económicamente otro sistema de explotación".

Las labores del campo no son exclusivamente agrícolas, existiendo otros productos que proporciona el campo y que también se explotan dentro de la organización ejidal. Es por eso que el artículo mencionado, en el marco de la ley agraria, toma en cuenta la explotación ganadera y la forestal, fijando las normas y reglas que han de regir estas modalidades.

"Artículo 226.- Las cosas y anexos del solar que se encuentren ocupados por los campesinos beneficiados con una restitución, extinción o ampliación, quedarán a favor de los mismos".

Obviamente el caserío es de importancia capital para el núcleo poblacional, por lo que la ley no sólo otorga los derechos correspondientes, muchos de ellos por herencia no escriturada, que la ley reconoce por posesión y concede la propiedad entonces.

"Artículo 227.- Cuando se regulaban simultáneamente varios expedientes agrarios que debían afectar las mismas propiedades, si las tierras de cultivo o cultivables son insuficientes para satisfacer las necesidades de todos los campesinos censados en la región, se dotará preferentemente a los núcleos de población, -

más cercanos que hayan trabajado las tierras objeto de la dotación de manera permanente o temporal".

El artículo citado está relacionado con el 205 y el 203.

Es decir, ante igualdad de derechos, la ley da preferencia a la situación de hecho para resolver la cuestión, y da preferencia a quien haya trabajado los terrenos dotados por una resolución o venta sobre quien no los haya trabajado.

"Artículo 228.- En caso de que no haya tierras de cultivo o cultivables susceptibles de afectación, para satisfacer íntegramente las necesidades de todos los campesinos que hayan firmado la solicitud o acreditado su derecho durante el procedimiento, solo se reconocerán y heredarán como ejidatarios, a un número de campesinos (muj.) el de unidades de dotación disponibles, de acuerdo con el orden de preferencia establecido en el artículo 72",

Dicho orden de preferencias establece un serie de reglas que determinan quién tiene más derecho, atendiendo las necesidades de cada caso, en cada cual de ellos se especifica las circunstancias que deberán concurrir para cumplir el orden requerido en la preferencia.

"Romántico resulta expresar Antonio Caso tratar de reconstruir los ejidos que Porfirio Díaz quitó, es lo grave de las injusticias sociales: llega el momento en que el repararlas viene a resultar más injusto que lamentarlas. Una vez escamotadas --

'sus tierras ejidales, el campesino durante los regímenes pasa -
dos, éste necesariamente huvo del núcleo, posiblemente se enca-
rilló. Lo que huvo la Revolución fué por ende un núcleo desca-
blado. ¿ Por explotación adecuada podría hacer en él, el supervi-
viente de las expropiaciones injustas a sus herederos ? con-
cluye el maestro que lo único que aquí quizo hacer el legisla-
dor, como hábil medida política, fue sinerizar al pueblo para-
él; y tiene toda la razón, la Revolución en tantos años como --
lleva la Reforma Agraria, no ha cumplido sus promesas de recti-
tución.

Para Antonio Caso, la exclusiva enumeración del 46 C. (hoy - -
191) es dañosa.

Tan siquiera hoy ya se corrigió la exigencia nerfíca de tiempo-
que tan desfavorablemente nos hablaba de los conocimientos pro-
maticales del legislador" 71

La Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 205-
que "la dotación se llevará a efecto de preferencia en tierras-
ofectables de mejor calidad y más cercanas al pueblo peticiona-
rio".

La intención de la Ley es dar un mejor impulso y las máximas --
facilidades a los nuevos ejidatarios para que se desarrollen --
rápidamente y en poco tiempo se quedi producir a la capacidad -
adecuada. Además.

"Artículo 206.- Cuando dos o más propiedades en igualdad de con

71. Ibarrola, Antonio de, Derecho Agrario, México, Editorial Po-
rrúa, primera ed., 1971 p. 367

"daciones sean afectables, la dotación se fincará afectandolas - proporcionalmente, en acuerdo con la extensión y calidad de sus tierras".

o decir, en igualdad de circunstancias, los terrenos que sean susceptibles de afectación, lo serán en forma equitativa para - recuperar el terreno objeto de la dotación.

Se entenderá si un propietario es grande o pequeño, en caso de que una persona sea propietario de más de cien hectáreas de riego o sus equivalentes en otros clases; aunque sus tierras se encuentren situadas en diferentes lugares, no se tratará de pequeña - propiedad, habiendo de afectarse cualquiera de sus fincas, -- salvo la superficie señalada como inafectable por la Constitu - ción. Para tal efecto, la misma Ley Federal de Reforma Agraria - establece:

"Artículo 200.- Para los efectos de esta ley, se considerarán -- como una sola propiedad los diversos terrenos que pertenezcan a un mismo dueño, aunque se encuentren cercados de otros, y los - inmuebles que siendo de varios dueños sean poseídos por indiviso.

Se considerarán como un solo predio los terrenos de pequeños - propietarios que personalmente exploten sus tierras y se orga - nizan en cooperativas de comercialización de su producción agrícola o pecuaria, o que exploten colectivamente sus tierras, mientras - no transmitan su propiedad a la cooperativa.

Para determinar las propiedades pertenecientes a una persona, se

sumar las superficies que proporcionalmente le correspondan de las propiedades ya de las personas morales en las que aquella tenga participación".

Llevar a la práctica la anterior disposición, se sumaría difícil, cuando una persona tiene propiedad en diversos Estados de la República, en cuyo caso los participantes carecen de medios eficaces para saber a cuánto asciende el número de hectáreas de terreno afectado.

Reconociendo el tema de la dotación de tierras, concluiremos afirmando que, desde los calpullis o herrios de la época precolombial hubo dotaciones de tierras a pueblos poblados agrícolaes. Después, durante el coloniaje, la dotación de tierras aparece ya como una institución jurídica permanente ya que en innumerables cédulas se ordenó efectuar dotaciones a los pueblos cancheros que las necesitaran.

Dicha institución jurídica quedó suspendida, y aún más, desvirtuada prácticamente con la Independencia, cobrando nueva vigencia con la Ley de 6 de enero de 1915.

2.- **DOTACION DE AGUAS.** - "Mendoza y Larraz hace remontar la dotación de aguas a nuestro Derecho Agrario Colonial. Los cronistas españoles d'cstos múltiples disposiciones a favor sus colonos (Juan Sala II, 8) afirma éste que el agua se ha tenido como una parte del real patrimonio, adquirido por merced y por donación, de la misma misma que las tierras".⁷²

72.- *Ibid.*, n. 365.

Es evidente que en materia agraria, aunado al elemento tierra, - encuentra su elemento más importante que es el agua, indefectible en la constitución de tierras de riego.

La misma Ley Federal de la Reforma Agraria establece:

"Artículo 290.- Al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego se otorgarán y entrenarán las aguas correspondientes a dichas tierras".

con cuantías de orden natural, que la Ley no puede ignorar -- para el mejor funcionamiento de las estructuras del campo.

"Artículo 319.- Las solicitudes de dotación de aguas se presentarán directamente ante los Ejecutivos Locales, y la tramitación de los expedientes respectivos se sujetarán a lo prevenido para los de dotación de tierras, en lo que fuere aplicable".

Así la propia ley determina el procedimiento dotatorio de las -- aguas necesarias a cada grupo ejidal.

El aprovechamiento de las aguas está sujeto a un orden de prelación. Al respecto la Ley Federal de aguas establece:

"Artículo 27.- Para la explotación, uso o aprovechamiento de -- las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo la Secretaría deberá observar el siguiente orden de prelación:

- I.- Usos domésticos;
- II.- Servicio público urbano;
- III.- Alimento de ganado.

IV.- Riego de terrenos

a).- Ejeciales o comunales

b).- De propiedad privada

V.- Industrias

a).- Generación de energía eléctrica para servicio público.

b).- Otras Industrias.

VI.- Acuicultura;

VII.- Generación de energía eléctrica para servicio privado;

VIII.- Lavado y entorchamiento de terrenos; y

IX.- Otros.

El Ejecutivo Federal podrá alterar este orden, cuando lo exija el interés público, salvo el de los usos domésticos, que siempre tendrán preferencia".

El orden de prioridad asegura el uso del agua en orden de importancia de las necesidades, mientras que la facultad de denegación concedida al Ejecutivo Federal le permite cierta elasticidad para resolver casos muy concretos.

En la antigua Ley Federal de Agua tenían prioridad sobre la agricultura, los usos públicos y domésticos, artículo 21 fracción I; los relativos a transportes Fracción V y los usos industriales o de generación de fuerza motriz (fracción VI). Actualmente como hemos visto, en la enumeración que cita el artículo 27 de la Ley Federal de Aguas, el tercer lugar corresponde a los abrevaderos, de segundo, el cuarto el riego de terrenos; en tanto que el aprovechamiento de raras para industrias, acuaculturas, generaciones

de energía, etc., no enumeran posteriormente.

Relacionados con el párrafo anterior, se encuentran los siguientes preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

"Artículo 59.- Los derechos sobre las aguas aprovechados por los ejidatarios para usos domésticos y para el riego de sus tierras, corresponden directamente al núcleo de población; deberán respetarse los aprovechamientos que individualmente realicen los ejidatarios, de acuerdo con los reglamentos que sobre el particular se dicten".

Sea tanto los supuestos que presenta la realidad, que una ley no alcanza a cubrir todas las hipótesis, por lo que dentro de determinadas reglas, la misma ley concede una cierta elasticidad además de remitirse a los reglamentos internos en cada ejido.

"Artículo 269.- Para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, los núcleos que guardan el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ejidos".

Lo que las diferencias en su propia historia individual, pero los ejidos y las comunidades agrícolas tienen las mismas funciones razón por la cual, la Ley continuamente los equipara.

En cuanto al fundamento constitucional del elemento agua, indispensable complemento de las tierras (de riego fundamentalmente) transcribiremos los párrafos 5º y 6º del artículo 27 Constitucional.

"Sin propiedad del Estado las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; --

los aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comunican permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que están ligados directamente a corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cruce en que se inician las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su embocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de corriente instantánea o intermitente y sus afluentes directos e indirectos, cuando el cauce de aquellos en toda su extensión o en parte de ellos sirve de límite al territorio nacional o a dos Entidades Federativas, o cuando nace de una Entidad Federativa, o cuando nace de una Entidad Federativa y otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; las de los manantiales que brotan en los playas, zonas marítimas, cruce, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se efecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá regular su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para los demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no

Incluida en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corren o en los que se encuentran sus donóminos: pero si estuvieran en -- dos o más predios, el aprovechamiento de estos aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones -- que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e intransmisible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales sustanciados que se refiere el párrafo cuarto, reglarán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones y su inobservancia dará a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas ..."

"No todas las aguas propiedad de la Nación interesan al Derecho Propio. Si tenemos presente la enumeración que el artículo 27- Constitucional, agotada la misma cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, no considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corren o

en los que se encuentren sus depósitos; pero si se legalizaren en dos o más predios el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Muy interesante es contemplar así el panorama de nuestra riqueza hidráulica, que a diario hay que incrementar y encauzar a toda costa. Primordial es el estudio de nuestros ríos, distritos de riego y ejecución obras de irrigación. No deben nuestros sabios darse punto de reposo al respecto" 73

El mismo artículo establece:

"VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guardan el est. de comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecían o que les hayan restituido o restituyeren".

También son aguas de propiedad comunal, las restituidas a los núcleos de población, como consecuencia de las nulidades constitucionales de acuerdo a la fracción VIII del artículo 27.

Cuando se trata de dotación de tierras de riego, va implícita la de las aguas para tal irrigación. Otro caso sería cuando se trata realmente de dotación de aguas, que se da cuando existen tierras de temporal con posibilidad de irrigación. En ambos casos pueden ser aplicables los siguientes artículos de la Ley --

73.- Ibid., n. 357.

Federal de la Reforma Agraria y de la Ley Federal de Aguas; 230 y 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria; 24 y 55 de la Ley -- Federal de Aguas; 120, 231, 233, 235, 236, 237, 238, 239 y 240 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Al analizar profundamente los preceptos de la Ley Federal de -- Reforma Agraria, citados anteriormente, encontramos que:

El actual artículo 230, además de reproducir el artículo 87 C.A. de 1924, agregó otros cinco párrafos; contempla los derechos de los núcleos de población ejidal localizados o acomodados en los nuevos distritos de riego. Estos derechos de riego son de naturaleza inalienable, imprescritible, inembargable e intransmisible. En esta materia - de aguas para riego - el sujeto de derecho es el núcleo de población al que se dota. Los derechos individuales se acreditarán con certificados parcelarios o de servidumbre de riego, tomando en cuenta si existe, el fraccionamiento del ejido. En el padrón de usuarios del distrito de riego, se inscribirán (sin que puedan modificarse posteriormente) los derechos del poblado.

El artículo 231, cuyo antecedente se encuentra en el 88 CA de 1942, establece que una cuando se dota únicamente de aguas, la dotación se fincará sobre el volumen que exceda el necesario para el riego de la propiedad inafectable en explotación. No se habla como ocurría anteriormente de excedentes que los propietarios o usuarios no utilicen en el riego de sus tierras. Se -- suprimieron asimismo, los párrafos que limitaban a este tipo de dotación.

El artículo 231 (89 del CA de 1942): "Mendieta y Núñez (art.88) trató de evitar a todo costo cualquier injusticia como sería la de privar de las aguas de que disfrutara un campesino poseedor de 10 hectáreas de tierras o menos para darles a otro, por el simple hecho de ser éste rindinario. Por analogía nos viene a la mente la frase de Andrés Young, representante de Estados Unidos ante la Organización de las Naciones Unidas en su discurso del 22 de abril de 1977: ¿Porque se ha de gravar a los pobres de una nación rica para ayudar a los ricos de una nación pobre?⁷⁴

Resultan costosas la conservación y el mantenimiento de obras hidráulicas, y la distribución del agua. Al respecto el artículo 236, (cuyo antecedente lo constituye el 92 C.A. de 1942) señala la forma de repartir e y cuál será la intervención de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 237 (93 CA de 1942) sancionó a quienes se niegan a contribuir a la conservación de las obras o los gastos de distribuciones de las aguas.

El artículo 238 (94 C.A. de 1942) establece en que forma se utilizarán las obras hidráulicas ya existentes y la manera de costear su mantenimiento.

El artículo 95 C.A. de 1942 pasó a constituir el 239 de la Ley Federal de Reforma Agraria sin modificación.

74.- Ibid., p. 369.

Los sitios donde suelen haber los animales silvestres se denominan bouajes o aruaderas; el artículo 240 (cuyo antecedente lo -- constituyó el 95 C.A. de 1942) establece su uso común, mandando -- en todo caso respetar las costumbres establecidas.

3.- ELEMENTOS DE LA DOTACION.- " La Constitución (art. 27 párrafo 3º, Fracción X) nos lleva al cuidadoso análisis del artículo 195 (5º C.A. de 1942). Para Antonio Caso, cinco son los elementos de toda dotación; improcedencia de la restitución, dotación forzosas, necesidad comprobada, terreno inmediato y expropiación. Recordaremos que la dotación invariablymente suple a la acción restitutoria".⁷⁵

IMPROCEDENCIA DE LA RESTITUCION Y DOTACION FORZOSA.- a pesar de que "como sabemos (230 C.A. tiene por objeto la restitución, restituir las expropiaciones sufridas por los núcleos, su pretexto de desamortización, particularmente durante el imperio, como alegadamente llama Cuevas de Porfirio Díaz".⁷⁶ Existen muchos casos -- en que por diversas circunstancias es improcedente la restitución. Existir el inerte y desventurado campesino mexicano que -- prueba su propiedad sobre las tierras, bosques y aguas, cuyo restitución solicita y se prueba además el despojo ocurrido hace -- más de cien años, o de siglos tal vez, es algo que huele a comedia, a farzo.

75.- Ibid., p. 347.

76.- Ibid., p. 346.

Secundariamente nuestra ley ha vuelto sobre sus bases y ha establecido el principio (contenido hoy en el primer párrafo del artículo 274, si la solicitud no es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución sea declarada improcedente" 77.

En cuanto al fundamento Constitucional para llevar a cabo la -- votación, lo encontramos en la fracción X del artículo 27 citado:

"X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos a que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso se le concederá la extensión que necesitan, y al efecto de expropiar, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que hasta a ese fin, tomándolo del que se encuentra inmediato a los pueblos interesados".

Se deduce de los proyectos transcritos, que en caso de no proceder la restitución de tierras y aguas, procederá entonces la dotación forzosa, en vez de extinguir una de las más graves -- injusticias sociales actuales sufridas por los campesinos durante regímenes pasados.

77.- *Ibid.*, p. 346 y 8.

NECESIDAD DEMOSTRADA.- Para que procedieran las dotaciones, el artículo 27 Constitucional estableció como condición, la existencia de la necesidad de tierras y/o alguna de los núcleos de nobleza (dicha necesidad se probaba con el censo) y la Ley de Ejidos de 1920 introdujo el elemento de la conveniencia, apartándose de su función reglamentaria.

Probaron la conveniencia, demostrando que fueron constituidos con anterioridad al año de 1856 y que la dotación de tierras podría contribuir a su arraigo y consolidación económica y constituirlos en agrarados políticos independientes del capitalismo.

Esta última disociación era un acto que infundido a las industrias del país que, afortunadamente, desapareció de las leyes agrarias subsiguientes".⁷⁸

El artículo 291 de la Ley Federal de Reforma Agraria no hace mención de las condiciones que determinan la necesidad de los ejidos individuales, se relacionan directamente con la necesidad de tierras, bosques o aguas, de los núcleos de nobleza para que puedan ser beneficiados con la dotación de los mismos.

TERCERA DISOCIACIÓN Y EXPROPIACION.- "Hay varias fracciones del artículo 27 constitucional que mencionan la expropiación. El párrafo, segundo dice que: Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; El párrafo tercero, conarrenta con el segundo ya citado, dice que Las leyes respectivas de la federación de los Estados, en sus respec

78.- Landolt y Núñez, Lucio. Op.cit. p. 294.

Diversos juristas colones 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; Con fundamento en estas orientaciones de la ley fundamental se expidió el 23 de noviembre de 1936 la ley de Expropiación: " 79

También la fracción X del 27 Constitucional, cuya transcripción hemos citado ya, nos establece el fundamento constitucional para llevar a efecto la expropiación por cuenta del Gobierno Federal, para satisfacer la necesidad de ejidos de los núcleos de población tomando el terreno que hasta para ese fin, del que se encuentra inmediato a los pueblos interesados.

Además se encuentra relacionada con la expropiación la fracción XIV del mismo artículo 27, párrafo II: "Los afecteros con dotaciones, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que le sea puesta la indemnización correspondiente.- Este derecho deberán ejercerlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. -- Concluido ese término, ninguna reclamación será admitida".

El artículo 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria, define a los bienes afectables para dotación de ejidos. En dicha Ley, las tierras rústicas para efectos dotatorios se dividen en afectables e inafectables y no en expropiables o inexpropiables, en -

79.- Chavez Padrón de Valcárcel, Martha. Op.cit. p. 285.

cambio, cuando la ley se refiere a los bienes ejidales que deben hacerse a un fin de utilidad pública, entonces si se usa el término expropiación de bienes ejidales, lo que se confirma en el siguiente precepto:

"Artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria: Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causas de utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:

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

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de las calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, caminos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III.- El establecimiento, de campos de demostración y de educación vial, de producción de semillas, postos zotécnicos, 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 creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos - conductos y pases que fueren necesarios para ello;

VIII.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otros similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

IX.- Las demás previstas por las leyes especiales".

También en el artículo 10 de la Ley de Expropiación vigente encontramos enumeradas las causas de utilidad pública por las que se da la expropiación. La fracción VIII de ese artículo, es de particular interés por referirse a "la equitativa distribución de la riqueza escorada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad, o de una clase en particular".

La expropiación es una figura administrativa que permite al gobierno el control de la propiedad, fijando las cosas en que la utilidad pública así lo requiere por casos en que un servicio colectivo es más necesario que la utilidad particular.

"En la expropiación no hay extinción de los atributos de la propiedad, sino la sustitución de un bien jurídico por otro en razón de un interés público; el cambio de la propiedad, por la indemnización.

Cuando la indemnización no existe, estamos en presencia de otra forma denominada confiscación y que se produce a consecuencia de la comisión de un delito y calidad de pena leal".⁸⁰

80.- Ibid., n. 286.

El elemento esencial de la expropiación a que se refiere el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, es el interés público.

Los intereses jurídicos: interés particular, interés social, interés público e interés nacional, difieren entre sí, aunque no en forma tajante.

Resulta así que, en realidad el interés máximo es el nacional - y que esto implica a todos los demás; que el interés público se refiere a la expropiación en materia administrativa fundándose en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional y que el interés social, siendo diferente del anterior se funda en los párrafos X y XIV del 27 Constitucional, y crea con ello otra figura jurídica, la afectación muy parecida a la expropiación, - pero diferente en su elemento esencial y formal, supuesto que - a un latifundista se le sustituye su bien jurídico, su latifundio, por causa de un interés social, y se le sustituye dicho bien con bienes distintos a los utilizados en la expropiación administrativa. A mayor abundamiento, cuando en la expropiación los bienes expropiados no fuesen destinados al fin que dió causa a la declaración respectiva dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata, mientras que en materia agraria los bienes afectados destinados a una finalidad agraria, no están sujetos al derecho de reversión por el propietario afectado pues aún en el caso de desaparecer el ejido, el artículo 64 de la Ley Federal-

de la Reforma Agraria de 1971 establece que los bienes adquiridos vinculados a la realización de finalidades agrarias, diferenciándose nuevamente, en su elemento esencial, la causa que le dió origen, tanto la expropiación administrativa, como la afectación agraria". Al

El artículo 234 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece los casos en que las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas se expropiarán pasando a ser propiedad de la Nación.

I.- Cuando la totalidad de las aguas se afecta en favor de uno o varios ejidos; y

II.- Cuando el volumen mayor del cincuenta por ciento de las aguas se concede a uno o varios ejidos; en este caso se repetirán los derechos adquiridos por tercero, así como los aprovechamientos a que se refiere el artículo 252 de la Ley que se invoca.

En los demás casos, fuentes y obras quedarán en poder de sus dueños, quienes están obligados a reconocer los derechos que sobre las aguas se hayan conferido a núcleos de población ejidal".

Con el anterior, precepto de la Ley Federal de Reforma Agraria en todo debe extremar su cautela en materia de expropiación nunca irá más allá de lo necesario para la conservación de los fines justos que se propone realizar, debe medir las posibilidades en que está para hacer frente a las indemnizaciones y tomar en cuenta el capítulo relativo a los gastos de mantenimiento. En algunos casos fuentes y obras quedarán expropiados, en otros -

quedarán en poder de sus dueños.

La afectación, con fundamento constitucional en la fracción XIV del artículo 27, no realice para satisfacer las necesidades inmediatas de los campesinos; pero los mismos bienes producto de la afectación, con a su vez expropiables, de acuerdo con el párrafo segundo del 27 constitucional, para cubrir necesidades colectivas de mayor importancia.

El elemento formal que no distingue a la expropiación de la confiscación, es la indemnización.

Hemos visto que, la expropiación y la afectación se fundan en diferentes fracciones del artículo 27 constitucional. Es decir, que se trata, tal vez, de figuras jurídicas distintas, o bien que la afectación sea modalidad de la expropiación para la materia agraria.

La distinción que hemos sostenido entre expropiación por causa de utilidad pública y la afectación agraria por causa de utilidad social, es congruente con el artículo 27 Constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. La propia Constitución distingue que pueden darse estos casos, o más cuando establece que el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hace efectivo por el procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, o sea que hay leyes, procedimientos y autoridades diferentes, para el tratamiento a los dos casos se

ñatados y en efecto hay Ley de Expropiación, con su procedimiento, pero las afectaciones. La Ley Agraria, para todos los casos de dotación ejidal y pequeña propiedad siempre se expropiaron en los términos de bienes afectables y bienes inafectables y no de bienes expropiables o inexpropiables; excepto en el caso de expropiación de bienes ejidales y comunales como en caso que por lo mismo se regula en capítulo aparte, se trata de una auténtica expropiación por causa de utilidad pública".⁸²

En el caso de la afectación, la indemnización será posterior, y no mediate; será en bonos representativos, y no en efectivo; se sujetará al plazo de 20 años, y no al de 10. El importe de la indemnización no será pagado por los ejidatarios; para tal efecto se creó con la ley de 19 de enero de 1927 "La Deuda Pública Agraria" para acudir en bonos en un plazo de veinte años a los propietarios de terrenos afectados por la dotación o la restitución.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo VIII, establece en quince artículos, del 112 al 127, las disposiciones legales relativas a la expropiación de bienes ejidales. Estos artículos necesariamente nos remiten al Libro Quinto, Título Segundo, Capítulo III, del mismo ordenamiento legal; donde se establecen los preceptos a que se sujeta el procedimiento de expropiación de bienes ejidales, del

(2.- Ibid. p.n. 208 y 209.

artículo 243 al artículo 349.

C.- APLICACION DE EJIDOS.- En la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, se introdujeron invocaciones referentes a: el cambio de localización de los ejidos; y la aplicación ejidal, la que procedía diez años después de la dotación o de la restitución de tierras y aguas.

Los pueblos beneficiados con la dotación o la restitución disfrutaban en común las tierras y aguas correspondientes, bajo la administración de los Comités Administrativos, asesorados generalmente por políticos que buscaban provecho de la situación en perjuicio de los ejidatarios. Con el afán de solucionar tal situación se dictó la primera Ley Reglamentaria sobre Reportación de tierras Ejidales, y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925, la que estableció la manera de reportarse las tierras y aguas entre los ejidatarios y la naturaleza inalienable e inembargable de los bienes ejidales.

El 4 de marzo de 1926 se dió un Reglamento de la Ley y posteriormente, el 25 de agosto de 1927, en 26 de diciembre de 1930 y en 20 de diciembre de 1932 se introdujeron nuevas reformas.

Uno de los errores a corregir respecto a la organización ejidal, fué el hecho de que entre la fecha de dotación de tierras de un pueblo y su fraccionamiento, pasaban varios años en los que aumentaba el número de necesitados. Por tal motivo, la Ley estableció la extensión mínima a los lotes fijados por la Comisión Na -

cional Agraria con acuerdo del Presidente de la República, su superficie que por ningún motivo podría ser menor.

"Lo más lógico habría sido promover la amolición de los ejidos como la ley señalaba un plazo de diez años a partir de la fecha de dotación, para solicitarla, el legislador se encuentra limitado por su propio sistema y en aras de éste sacrificaba a los pueblos, desobedeciendo de hecho, el espíritu y la letra del artículo 27 Constitucional. Porque la obligación impuesta a las autoridades Agrarias para poner en cultivo tierras no aprovechadas en él, requiere inversiones de capital, construcciones de obras que difícilmente puedan realizarse"⁸³

El plazo inconstitucional de diez años después de la dotación para la procedencia de la amolición de ejidos, fue suprimido por el Código Agrario de 1934.

"Es evidente que un pueblo ya dotado de tierras queda ver sumada su población activa. También puede suceder que por efectos en los procedimientos dotatorios, algún grupo de campesinos quede sin elementos de vida. Surge entonces la imperiosa necesidad de lo que la Ley denomina amolición, figura consagrada por el artículo 27 Constitucional".⁸⁴

En una parte de párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se establece que:

83.- Mendietta y Núñez, Lucía. Op. Cit. o. 235.

84.- Ibarra, Antonio de. P. Cit. n. 354.

* En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, zonas, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, o efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la función, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños de la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad . . ."

REQUISITOS PREVIOS A LA AMPLIACION.- "Señala el maestro Antonio Cava la necesidad de examinar si existen o no parcelas vacantes en los ejidos inmediatos como requisito previo a la ampliación -"¹⁵

Para que pueda ampliarse un ejido se requiere de: "núcleo preexistente de ejido; insuficiencia de este para satisfacer sus necesidades agrarias; comprobación de que aprovecha íntegramente el ejido; posibilidad de satisfacer sus necesidades por existir terrenos aptables, y un mínimo de 20 individuos corentes de unidad individual"¹⁶

15.- Ibid., n.356

16.- Ibid., n.356-355

Los requisitos de existencia de un núcleo provisto de ejido, que resulta insuficiente para satisfacer en el primer párrafo del artículo 325 en la Ley Federal de la Reforma Agraria.

"Artículo 325.- Si al ejecutarse una resolución presidencial de dotación o restitución, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de dotación complementaria o ampliación. El procedimiento se ejecutará a lo prevenido sobre la dotación de tierras, en lo que fuere aplicable.

La entrega de tierras, en nulidades, individuales de dotación ejidal, se realizará de oficio por la Secretaría de la Reforma Agraria de única instancia y se otorgarán por Resolución Presidencial con los derechos y obligaciones que para los ejidatarios dispone esta Ley. Cada unidad individual de dotación ejidal deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional.

En todo ampliación, redistribución o acomodamiento de la propiedad ejidal se presume una previa dotación.

Se exige también el aprovechamiento íntegro del ejido, que de acuerdo con lo establecido, en el primer párrafo del artículo 241 de la misma Ley Federal de la Reforma Agraria, la cual dispone que:

"Los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre --

que compruebe que existen las tierras de cultivo y las de uso común que posean. Igualmente, el núcleo de población podrá comprar tierras de propiedad privada de las zonas, con recursos propios o con crédito que obtengan.

Los predios con superficie menor a lo que se refiere para dotar o ampliar tierras a un núcleo agrario o establecer un nuevo centro de población y que sean legalmente afectables, podrán ser destinados para el acomodo de los campesinos con derechos a salvo, creando unidades individuales de dotación ejidal".

Además se requiere para que proceda la ampliación; la existencia de terrenos afectables, y un mínimo de 20 - que se redujo a 10 - con la Ley Federal de Reforma Agraria - individuos capacitados - carentes de unidad individual. Estos requisitos se encuentran establecidos en la fracción I y II del artículo 197 de la misma Ley.

Artículo 197.- Los núcleos de población que hayan sido beneficiados con una dotación de ejidos, tendrán derecho a solicitar la ampliación de ellos en los siguientes casos:

I.- Cuando la unidad individual de dotación de que se disfrutan los ejidatarios, sean inferior al mínimo establecido por esta Ley y haya tierras afectables en el radio legal;

II.- Cuando el núcleo de población solicitante compruebe que tiene un número mayor de 10 ejidatarios carentes de unidad de dotación individual; y

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

A la vez que la ley busca la total satisfacción de las necesidades agrarias, también se asegura de que no se cometan abusos o se tamen las verdaderas necesidades del común, como pretextos para un acaparamiento innecesario de tierras. El demostrar los hechos señalados en las fracciones del artículo anterior, constituye un seguro legal para evitar la situación comentada.

Incluiremos los artículos 21 y 225 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en virtud de que, se relacionan directamente con la ampliación de ejidos:

"Artículo 21.- Los Comités Particulares Ejecutivos, cesarán en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del Gobernador si -- fuere favorable al núcleo de población. Cuando el mandamiento -- sea desfavorable, cesarán al ejecutarse la resolución definitiva. Tratándose de ampliación, el Comité Particular Ejecutivo -- cesará en sus funciones hasta la ejecución de la Resolución -- presidencial definitiva.

Los miembros del Comité Particular Ejecutivo, podrán ser removidos por no cumplir con las obligaciones que les señale el artículo anterior, siempre que lo acuerden las dos terceras partes de la Asamblea General, a la cual deberá concurrir un representante de la Delegación Agraria o de la Comisión Agraria ---

Mixta, según el caso".

De esta manera, el Comité Particular Ejecutivo se convierte en el elemento subjetivo que actúa durante el proceso de trámite de la población agraria.

"Artículo 285.- Cuando los terrenos de labrar o laboreables restituidos no sean suficientes para todos los individuos con derechos obtenga tierras en extensión igual a la unidad de dotación. La Comisión Agraria Mixta tramitará de oficio un expediente de dotación complementaria, de acuerdo con las disposiciones relativas a la dotación. Este expediente se iniciará con la publicación de acuerdo con la Comisión Agraria Mixta".

La dotación complementaria constituye un seguro para que todos, absolutamente todos los miembros del núcleo de población reciban su unidad de dotación. Por supuesto que debe cubrir los requisitos procedimentales para la legal propiedad de los terrenos al ejido.

D).- CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRARIA.

"Interesante es el tema a estudio. Crece nuestra población a pesar de los demandas de alarma de típicos pseudo comunistas, y apoyada la pirámide de la Patria en la amplísima base de la niñez mexicana, Considera acertadamente el 27 Constitucional que la creación de nuevos centros de población agrícola cooperará a la mejor distribución de la riqueza. Elevará también en el mexicano el noble goce de infatigable actividad y de empuje. Nos aferramos a creer que la riqueza patria la forman el

oro, la plata, el tesoro de nuestras mares, el petróleo... -
Intentemos! nuestro tesoro, descuidado, preferido, mal aprove--
chado es el mexicano el que debemos anistar para la conquista
o el porvenir.⁶⁷

El fundamento constitucional del derecho agrario en cuestión --
se encuentra en el mismo párrafo - tercero - en que se establece
la ampliación de ejidos. El objeto es asentar en ellos a la
población campesina excedente.

En vista de los múltiples regimenes de la República Mexicana degen--
eramente poblados, no es factible dotar de ejidos a todos los --
pueblos peticionarios o de parcelas a todos los individuos con--
derecho a recibir tierras; por ello la Constitución faculta al
Est. de para crear nuevos centros de población agrícola.

Fue hasta 1932 que se dictó la Ley sobre Creación de Nuevos Cen--
tros de Población Agrícola. Esta reglamentaria del 27 constitu--
cional sin conexión directa con los procedimientos ejidales.

La anterior Ley fue recodada en el primer Código Agrario de los
Estados Unidos Mexicanos; aquí ya encontramos una relación fun--
damental con el procedimiento dotatorio.

"El libro cuarto, de la redistribución de la propiedad agraria,
fortaleció las medidas que tienden a terminar con los Latifun--
dios simulados. El sistema de que no produce efectos la divi--
sión y fraccionamiento de predios afectables realizados con ---"

67.- Ibid., p. 357.

posterioridad o la fecha de publicación de la solicitud y dotación, se hizo extensivo el procedimiento de creación de nuevos centros de población, cuando en éste se señalan las fincas solida- rias citada por los campesinos" PB

Ley Federal de la Reforma Agraria establece:

"Artículo 242.- Cuando en un ejido no haya tierras de labor suficientes para satisfacer las necesidades de todos los individuos que lo componen, y no sea posible concederles emulación, se procurará aumentarlas abriendo al cultivo superficies que pueden ser aprovechadas mediante la ejecución de obras de riego, saneamiento o de cercación, con la ayuda financiera de los Gobiernos de la Federación de los Estados, de los bancos oficiales, o bien con el empleo de capital privado y la cooperación de los ejidatarios del poblado.

Si no fuese posible satisfacer las necesidades del poblado por estos procedimientos, se hará la declaratoria de déficit de unidades de dotación y se procederá a acomodar a los campesinos con derechos o salvo, en los ejidos inmediatos con tierras disponibles."

Este precepto se relaciona con el segundo párrafo del artículo 241; y los artículos 60, 190, y 326 de la Ley que se invoca.

La creación de nuevos centros de población agrícola, se trata de una forma de colonización interior (que de acuerdo a las leyes anteriores estaba a cargo de empresas privadas y del Gobierno)-

que, en la Ley Federal de la Reforma Agraria se lleva acabo exclusivamente por el Gobierno Federal:

Tanto la ampliación como la creacion de nuevos centros de poblacion, continúe el espíritu agrario del artículo 27 constitucional y la propia Ley Federal de la Reforma Agraria, cuya finalidad es no dejar a ningún campesino sin unidad de dotación y en caso de no ser posible la ampliación de ejido, se contempla entonces la figura de la creacion de Nuevo Centro de Población Agrícola.

"Artículo 247.- Se declara de interés público la elaboracion y ejecucion de planes regionales para la creacion de nuevos centros de poblacion. Las dependencias gubernamentales competentes deberán colaborar para el mejor logro de dichos planes a fin de que todo nuevo centro de poblacion que se constituya pueda contar con las obras de infraestructura económica y asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo".

La mencionada para la elaboracion de diversos planes, fué una de las innovaciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria; en el caso concreto del artículo anterior se trata de planes regionales para la creacion de nuevos centros de poblacion agrícola.

Existe discriminación legal respecto de grandes propiedades que quedan servir al respecto; dichas tierras serán afectadas cuando se encuentren dentro del centro del nuevo solicitante, y sucede que muchas grandes propiedades que puedan servir al res-

recto; dichas tierras serán afectadas cuando se encuentren dentro del radio de siete kilómetros, partiendo del centro del --
sueño solicitante, y sucede que muchas grandes propiedades, --
por encontrarse fuera de ese radio, ya no pueden afectarse con --
dotaciones ejidales; en cambio para crear nuevos centros de po --
blación agrícola, si pueden utilizarse dichas extensiones en --
vita de que para ello no hay tal limitación.

"Artículo 44.- Procederá la creación de un nuevo centro de po --
blación, cuando las necesidades del grupo concitado, para cons --
tituirlo, no pueden satisfacerse por los procedimientos de res --
titución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en --
otros ejidos".

La Ley pretende que los campesinos permanezcan en su lugar de --
vivienda y residencia, ya sea ampliando sus ejidos o acomodando --
los en ejidos colindantes, pero guarda como último recurso, en --
caso de no ser posibles los anteriores, el de la creación de --
nuevos centros de población.

En cuanto al orden de afectación, recordemos el texto de los --
artículos 204 (58 del Código Agrario) y 206 (60 del Código Agr --
rio).

El problema de cómo afectar a cada propiedad cuando varias fin --
cas pueden contribuir a la dotación; se resuelve acertadamente --
en base al artículo 246 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.
En cuanto a la creación de nuevos centros de población agrícola

va que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria no ha tenido el éxito deseado; se han creado unos cuantos centros en malas condiciones; quizá por el elevado costo que requiere su construcción; porque no se han aprovechado adecuadamente las inversiones de grandes recursos económicos o porque no se han cumplido minuciosamente como lo establece la Ley;

"La Ley Federal de Reforma Agraria sufre una carencia nuestra relativa a la iniciación del procedimiento que debe hacerse mediante solicitud ante el Delegado Agrario de la entidad federativa correspondiente; pero pasa por alto, violando la soberanía de los Estados, la intervención de los Gobernadores de los Estados, pues no manda que se les corra traslado de dicha solicitud. ¿Porque las solicitudes de dotación, si se presentan ante los autoridades funcionarias y no las de creación de Nuevos Centros de Población Ejidal que en el fondo no son otra cosa de una forma de dotación de tierras?

Solamente se envían al Ejecutivo Local los estudios y proyectos formulados sobre la creación de nuevo centro, es decir cuando éste ya fue aprobado, nada más para que exprese su opinión en un plazo de cinco días. Difícilmente puede haberse en nuestras leyes un ejemplo más claro de centralización política."⁹

Al revisar el párrafo anterior encontramos que:

Respecto a que la solicitud se presentará ante el Delegado - - .

99.- Bendicta y Muñoz, Lucio. Op.Cit. p. 480.

Agrario de la Entidad Federativa correspondiente, queda establecida por los artículos 327 y 328 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

La misma Ley también establece la - mínima - intervención del Ejecutivo Local, artículo 332 de la Ley que se invoca.

El procedimiento establece celeridad en los trámites, artículo 329 de la misma Ley.

En cuanto a los plazos, publicación, notificación etc., lo establece el artículo 329 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

La resolución final está a cargo del Presidente de la República por lo que en base al artículo 333, 334 y 335 de la Ley que se invoca.

"La pequeña propiedad, obtendrá su desarrollo a través de la intensificación de los trabajos agropecuarios; y mediante el aumento del número de pequeñas propiedades, aspecto que no se había implementado hasta antes del Anteproyecto de la Ley Federal de la Reforma Agraria, formulado por Lucio Mandiata y Nuñez en 1951, entonces Presidente de los Institutos de Investigaciones Sociales y Agrarias de la U.N.A.M. en unión del ingeniero Luis G. Alcórreca, consejero agrario. Asentó la importancia de la explotación de motivos del citado anteproyecto, que el incremento en número de la pequeña propiedad tiende a mejorar la producción, ya que el pequeño propietario se encuentra en mejores condiciones sociales y económicas que el dueño de una parcela (id.) a dar a los pequeños agricultores la posibilidad de

de que se convirtan en pequeños propietarios; o restablecer -- el principio democrático de la distribución de la tierra, ex -- terminando la imitación de la propiedad feudal como única for -- ma a lazar por los campesinos; o formar una clase rural mediana -- numerosa y fuerte y a perfilar a la Reforma Agraria hacia un -- sentido más diversificado y menos numeroso que el único que -- existía de dotación de tierras.

Durante un siglo la colonización sólo ha producido desastrosos -- y deplorables resultados; sin embargo, Lendieto y Núñez consi -- deró que nunca ha sido la colonización en sí misma lo que mer -- có su fracaso, sino los limitadísimos recursos y la ausencia -- de toda planificación y técnica adecuadas. Los nuevos centros -- de población a que hace alusión el artículo 27, constitucional -- son sino colonias con otro nombre. ⁹⁰

"No cierran Lendieto y Núñez y su inteligente colaborador Alce -- rreca el capítulo relativo sin expresar que tales nuevos cen -- tros deben ser creados de una manera sistemática, de acuerdo -- con rigurosas planificaciones.

En estas cosas resultan malos consejeros la improvisación y la -- falta de elementos para constituirlos de manera racional y jus -- ta, hacinando pueblos miserables, de tierras insuficientes, -- sin crédito ni asistencia técnica, sin organización, no tiene -- sentido ni se concuerda con la justicia social.

90.- Cfr. Ibarrola, Antonio de, Op.Cit. no.526 y ss.

El anteproyecto brinda a los solicitantes dos formas para constituir su nuevo centro, el tipo ejidal y el tipo colonial. Urge también al propietario afectado celebrar un arreglo con el propietario elegido, siempre y cuando en la entidad federativa correspondiente existiere legislación sobre fraccionamiento de la tierra, de lo contrario vendría la expropiación (Artículo 614 anteproyecto).

Con todo lujo de normares, Mandato y Núñez (artículo 517 y 518 del anteproyecto) explica como planificar en todos sus detalles la creación de un nuevo centro de población agrícola y realizar el estudio económico y social para tomar medidas eficientes para trasladar a los campesinos, cuidar de su sostenimiento hasta que comiencen a percibir los productos de su tierra; como hacer frente a la refacción inicial, y a los problemas de la habitación y a la asistencia técnica y económica.⁹¹

Corremos el tema de la creación de nuevos centros de población ejidal, anotando algunos de los puntos más sobresalientes:

"Importante es la creación de tales nuevos centros, por lo siguiente:

a).- El establecimiento de los predios prontamente afectables (Artículo 377; 271 del Código Agrario) para que se mande correr de nuevo el respectivo asiento en el Registro Público de la Propiedad, a los efectos de inafectabilidad. (Art. 210).

91.- Ibid., p. 430.

b).- Las publicaciones en diarios de la entidad, que tiene efecto de emplazamiento sin perjuicio de que se haga notificación por medio de oficio (artículo 32º; 273 del Código Agrario).

c).- El estudio cuidadoso y normenizado que debe emprender el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, transformado -- en diciembre de 1974, en la Secretaría de la Reforma Agraria, -- con conocimiento del Ejecutivo Local y de la Comisión Agraria Mixta, antes de elevar el caso al Presidente de la República, -- para que éste dicte la resolución correspondiente (artículo 33) -- y 55.)

d).- Que toda Resolución Presidencial ha de ajustarse a las reglas establecidas para los de dotación de ejidos en cuanto a su contenido, publicación y ejecución, y surtirán respecto a las -- propiedades afectadas los mismos efectos que éstas (art. 334; -- 277 en el Código Agrario) Indicaré también quién se hará cargo -- de los diversos créditos de transporte, subsistencia y obras de -- infraestructura, a los que se refiere en elocuentes frases un -- precepto nuevo, nuestro artículo 24º.⁹²

E).- INFECTABILIDAD.

1.- CASOS DE INFECTIBILIDAD DE LA TIERRA.-"Puede derivarse la -- infectabilidad de la extensión de la tierra en relación con la -- calidad de la misma; de la situación de la extensión de la tie -- rra en relación con sus plantaciones o cultivos y, por último --

92.- Ibid., pp. 487 y 88.

del destino mismo que se le dé."93

El reglamento agrario de 1922 adicionó un elemento trascendental en favor del propietario de bienes afectados, dándoles cabida -- para presentar observaciones sobre los censos, escritas, pruebas y alratos en su defensa. Este obstaculizó la realización de la Reforma Agraria, ya que los propietarios afectados aprovechándose de que el llamado juicio administrativo agrario les permitía su inoperancia; y del carácter contencioso del procedimiento confundían el procedimiento agrario dotatorio o restitutorio con -- instancias y recursos haciéndolo nugatorio o en el mejor de los casos retardándolo exageradamente. En más por algún defecto -- legal en el procedimiento, a menudo se otorgaba a los propietarios un amparo concedido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con tal amparo, se beneficiaban muchos de los propietarios afectados con el procedimiento agrario, por lo que los pueblos que -- estaban en posesión provisional de tierras y aguas, después de -- varios años de litigio, eran obligados a devolverlos.

Queriendo remediar tal problemática, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció -- en jurisprudencia -- " . . . que el recurso de amparo, como recurso extraordinario que es, solamente procede cuando han quedado entados los recursos ordinarios"94

93.- *Ibid.*, p. 306.

94.- *Pendieta y Nuñez, Lucio. Op. Cit. p. 229*

Sin embargo la jurisprudencia emitida resultó contra procedente. "La mayoría de las remandas se presentaron ante los Jueces de -- Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presi -- denciales y en contra del Procurador General de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaron parte los pueblos -- beneficiados con la dotación o la restitución de tierras que -- trataba de revocar el propietario afectado y llegaron a darse -- cosas en las que el Procurador se conformó expresamente con la -- demanda y no se defendió ociosamente el asunto respectivo, de -- tal modo, que los jueces de Distrito se vieron en el caso de pri -- var a los pueblos de las posesiones de tierras y aguas, sin que -- éstas fueran oídas ni vencidas en juicio, con neta violación -- de la garantía consignada en el artículo 14 constitucional."⁹⁵

Este conflicto jurídico y práctico se resolvió por Decreto de -- 23 de diciembre de 193 que reformó el artículo 27 constitucional, -- modificando el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915 en -- cuanto a que los propietarios afectados en el procedimiento agr -- rio no tendrían recurso judicial alguno en contra de las resol -- ciones agrarias.

En cuanto al procedimiento agrario, desde la Ley de 6 de 1915 es -- de carácter administrativo, exceptuando lo establecido en la Ley -- de Ejidos, que en caso de restitución estableció un doble proce -- dimiento administrativo y judicial; en las subsiguientes leyes -- agrarias hasta el Código de 1947 y la Ley Federal de Reforma --

⁹⁵- Ibid., n. 230.

teraria vigente, se ha conservado un procedimiento administrativo con forma peculiar de juicio (a partir del Reglamento Agrario), se desarrolla ante las autoridades agrarias, conservándose las vices restitutorias y datatorias que heredamos en la época colonial.

Una de ellas Mendizábal y Nuñez en el punto relativo a los certificados de inafectabilidad, Fracción VII, para él no sólo los certificados, sino también la cancelación de los mismos debe ser expresamente objeto del registro. Creemos que éste es desde luego el espíritu de la Ley actual. Para el Maestro tales certificados son de carácter de derecho real a lo que en realidad es un derecho personal. La nequedad prontedad, para él, es un concepto económico social, no es nequedad por que sea chica, sino por la protección que la ley le importa en consideración a que es el único bien de una persona, base del sustento de su familia.

Como el propietario adquiere otras propiedades, tal vez un lote baldío, es evidente que la nueva situación afecta al certificado de inafectabilidad, y debe producir la automática cancelación de la inscripción protectora en el registro. Clave que la ley no debe ser hoy en día la consecuencia del procedimiento de nulidad y cancelación establecida en el Capítulo VI del Título VII, del Libro Quinto de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Reentramos llegamos a la conclusión de que la inafectabilidad agraria no es en sí, ni un derecho real; ni un derecho personal: ésta es sólo la inafectabilidad inafectabilidad del derecho real por inafectabilidad.

dad por los motivos que el Maestro aduce"⁹⁶

Las resoluciones en los expedientes agrarios son de dos clases:-- definitivas, las que dicta el Presidente de la República. En -- noviembre de 1975 se creó por Decreto la Comisión Tripartita -- Agraria como organismo de consulta del Ejecutivo Federal para -- agilizar el trámite agrario y la expedición de resoluciones pre- -- sidentiales.

"Iniciando el procedimiento agrario se cuando se debe estudiar -- a fondo y cuidadosamente, y determinar cuáles son los predios -- afectables y cuáles no, conforme a los artículos 203 y siguientes -- (57 vgrs. C.A.) y también las equivalencias establecidas en -- el artículo 250 (106 C.A.).

El artículo 106 del Anteproyecto debe ser comparado con el 253 y con el 103 del Código Agrario por lo que hace a un importantísimo derecho que surge en favor del afectado en el momento mismo -- del emplazamiento"⁹⁷

2.- INAFECTABILIDAD DE LA EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON LA CALIDAD DE LA MISMA.- Ya hemos dicho que el artículo 27 cons- titucional protege de las acciones datatoria y restitutoria a la persona propietaria, aunque no la define claramente. Esta situa- ción siguió inconclusa con la Comisión Agraria Mixta, e incluso -- la Suprema Corte de Justicia de la Nación no estableció una ju -

96.- Ibarra, Antonio de. Op.cit. p.p. 438 yss.

97.- Ibid., n. 476.

reproducción efectiva al respecto, hasta que el Reglamento Agrario de 1922 consideró inafectables, extensiones de ciento-cincuenta hectáreas de tierra de riego o humedad o su equivalente en tierras de otra clase - en los predios formados por tierras de distintas calidades se impone el promedio - fue así como surgieron los conceptos paralelos de inafectabilidad y pequeña propiedad, siendo más entendida utilizar el primero.

Ahora la legislación vigente (Artículo 250 de la Ley Federal de Reforma Agraria; 106 del Código Agrario) mantiene interesante tabla de equivalencias.

En cuanto a la extensión de la pequeña propiedad de acuerdo con la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y Aguas de 1927: "Si las necesidades de éstos (refiriéndose a los pueblos) son escasas y suficiente la extensión de las haciendas afectables - para satisfacerlas, entonces la pequeña propiedad es una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual, asignada a los ejidatarios; pero si las necesidades son muy grandes y escasas o no suficientes las fincas afectables, entonces la pequeña propiedad se reduce a ciento cincuenta hectáreas en tierras de cualquier calidad. En esencia, no se sale del sistema del Reglamento Agrario, no se establece un concepto claro de pequeña propiedad. Porqué la pequeña propiedad es una extensión cincuenta veces mayor que la parcela individual y no treinta y cinco o sesenta veces mayor" 98

98.- Roldán y Nuñez, Lycin. pp. 223 y 224.

Aunque no qued6 definida del todo la sucesi6n propiedad, si se super6 lo que habia establecido por el Reglamento Agrario.

La Ley que comentamos se preocup6 adem6s, por primera vez de otros problemas: en el procedimiento de venta de tierras afectables, sus gravamenos, los cultivos y las obras que se excluir6n de las afectaciones agrarias, se realizaban con frecuencia fraccionamientos simulados, logrando convertir grandes propiedades aparentemente inafectables.

En la actualidad, de acuerdo con el art6culo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, es importante al momento de la publicaci6n de la solicitud que inicia el procedimiento, con el art6culo anterior se relacionan los siguientes preceptos, 257, 354, 418 y 419 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

3.- INAFECTABILIDAD DE LA EXTENSION DE LA TIERRA EN RELACION CON SU PLANTACIONES Y CULTIVOS.- En la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y Aguas de 1927 se comenz6 a legislar sobre los cultivos y las obras que se excluir6n de las afectaciones agrarias.

En cuanto a la funci6n social del concepto de propiedad,

*En todas las opiniones expuestas se not6, que aunque inspirados en doctrinas originalmente diversas, todas ellas tendian y coincidian en darle al concepto de propiedad una funci6n social, en hacer que el propietario ya no lo fuera s6lo para s6 en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, si no en que lo

fuera también para su sociedad, manteniéndola en constante explotación la tierra, y en que era necesario que aunque se consagrara el Derecho de Propiedad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado.⁹⁹

En enero de 1934, se reformó el artículo 27 de la constitución de la República; esta reforma estableció que para que la propiedad fuera respetada, necesitaba llenar dos condiciones:

- a).- que fuera una propiedad agrícola, y
- b).- que se encontrara en explotación.

En marzo del mismo año se expidió el primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se conservó lo establecido con respecto a la pequeña propiedad por las leyes anteriores; quedando inafectable una superficie de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego y de quinientas en tierras de temporal. Además era factible reducir hasta una tercera parte tales superficies, cuando dentro del radio de siete kilómetros no hubiera tierras suficientes para dotar a un núcleo de población. Consecuentemente dejó de respetarse una de las garantías constitucionales.

La garantía que ofrece la Constitución en favor de la pequeña propiedad, se desvanece al dejar al arbitrio del legislador la

99.- Chavez P. de Velázquez, Martha. *op.cit.* p 282.

fijación de la misma.

"El artículo del Código, introduce en materia de pequeña propiedad una novedad interesante, que sería de gran trascendencia si dicha precepto fuese interpretado con una forma que viniera a defender los intereses agrícolas del país. Establece que los dueños de predios afectables tienen el derecho de escoger la localización que debe darse a la pequeña propiedad inafectable y señala un procedimiento para obtener de las autoridades agrarias la declaración de inafectabilidad de esa superficie."¹⁰⁰ Con esta disposición el terrateniente podría dedicarse a explotar con toda confianza una buena parte de su propiedad, que de antemano sabe será respetada por la afectación, y consecuentemente no arrinconará inversiones agrícolas en esa superficie, mereciendo en beneficio de la agricultura nacional.

El artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria nos señala las tierras en explotación que se consideran inafectables:

"Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no oxiden de las superficies siguientes:

I.- Cien hectáreas en riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con los equívocos establecidos por el artículo 250 de la Ley que se invoca.

100.- Landiote y Nuñez, Lucio Op.Cit. p. 249.

II.- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombas;

III.- Hasta trescientos hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén.

Algunas propiedades con características especiales en cuanto a técnica agrícola en sus cultivos, eventualidad de cosechas o de organización, que pudiesen disminuir sus rendimientos económicos en su régimen agrícola ejidal; como por ejemplo las tierras alondreras de la región de la Laguna, y las henequeneras del Estado de Yucatán; se trató de ponerlas al margen de las afectaciones ejidales mediante la creación de Distritos Ejidales anticonstitucionales - estatuidos en el Artículo 53 del Código Agrario de 1943. A través de estos Distritos se satisfacían las necesidades de tierra, bosques y aguas de los solicitantes que llegaron a acordar con los propietarios de los terrenos afectables, que se les dotase de ejidos de otras regiones donde el propietario afectado aportaría proporcionalmente las tierras, bosques y aguas necesarias así como los elementos requeridos para la instalación de los ejidatarios.

El sistema planteado fracasó en la práctica, por deficiencia generalmente, de los Distritos Ejidales creados para el efecto. Consecuentemente el artículo 53 del citado ordenamiento fue derogado, repartiéndose las tierras algodonneras y henequeneras, a tenencia así a lo establecido en el artículo 27 de la Consti-

bución en cuenta a dotar a los núcleos solicitantes con tierras que deben tomarse las fincas inmediatas.

En el anteproyecto de Lúcio Mendieta y Núñez, se establece el respecto constitucional a la pequeña propiedad agrícola en explotación, el que no debe cesar cuando la falta de cultivo obedezca a causas de fuerza mayor. Mendieta y Núñez aclara que una propiedad se encuentra en explotación cuando esté por lo menos el 50% de la misma en cultivo.

" En relación con las tierras inafectables hagamos notar:

a) Tenga o no certificado de inafectabilidad, la pequeña propiedad es intocable (C.P., 197). El artículo 252 establece además como título indistutable la posesión de más de cinco años. Urgente es, explica con razón Juan Sánchez Navarro, que se forme el artículo 27 constitucional para que las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados y en el cuerpo consultivo agrario (E. 18 de Nov. 1973).

b) Los dueños de predio afectables gozan del derecho a escoger la localización que dentro de sus terrenos debe tener su pequeña propiedad debiendo constituir una sola unidad topográfica. Si el propietario no hace valer ese derecho la autoridad agraria hará la localización de terrenos de diferentes calidades.

A veces, conforme al artículo 255 (109 C.A.) gozarán inclusive del derecho durante la segunda instancia.

c) Una vez declarada inafectable un predio no se tomarán en cuenta

para los efectos de efecto: aumento posterior en los cambios feve -
rables que en la calidad de sus tierras se hayan operado en vir -
tud de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedi --
miento, siempre que se cumplan los requisitos pormenorizados en
el artículo 256 (110 C. . ., modificación por 109 Ant.).

d) Si alguna persona, además de ser titular de un predio de --
las que considere el artículo 249 como inafectables, tiene el -
gún otro, naturalmente aquel no se le regaturá, a menos que lo
haga valer expresamente, en cuyo caso el otro, talvez un luti -
fundio será afectable en toda su extensión (Art. 110 C. . . y 109
Ant.).

d) Por lo general, las obras y edificio, no se incluyen en las
dotaciones, ya que estas se refieren expresamente a tierras. --
Las enumera el artículo 262 (111 C. . .; 110 Ant.). Habrán de que -
dar dentro de la superficie a que se refiere el artículo 253. --
Debe aquí insistir en cuanto dijimos al hablar de la accesión, --
para explicar con todo tino a la realidad mexicana la antigua --
máxima *accessorium sequitur principale*, lo accesorio corre lo --
suerte de lo principal. Toca al jurista declinar cuáles son --
las obras y edificios indisenables a las tierras que forman
parte del ejido. Los hay que son necesario complemento de las
tierras dotadas. Cuidadosamente hemos de considerar que, en los
términos del artículo 253 (112 C. . . y 11 Ant.) las servidumbres
no sólo no se extinguen, sino que una dotación puede dar lugar
a que alguna nazca por destinación del padre de familia - - -

(7b, 864). No hay motivo alguno para que las servidumbres sean gratuitas. (M.N. I. 239; Ib, 815). En derecho agrario debe ademas recretarse en forma exquisita el principio de mutuo respeto entre los fundos (Ib, 866).

f) Los certificados de inafectabilidad cesarán automáticamente en sus defectos con el cultivo de plantas prohibidas (marihuana o marihuana como dice la Reforma Agraria puede uno utilizar el vocablo).¹⁰¹

4.- INAFECTABILIDAD POR EL DESTINO DE LA TIERRA.- Los casos de inafectabilidad a que se refiere este punto, los señala la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 71:

"También quedaron fuera de las afectaciones ejidales las extensiones de tierra comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal, pues están destinados a ser repartidos entre los colonos para formar pequeñas propiedades; tienen por objeto cumplir la disposición del artículo 27 de la Constitución que ordena se dicten las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad"¹⁰²

5.- INAFECTABILIDAD DE AGUAS.- En el desarrollo económico y bienestar social del país, el agua es un elemento básico, sin embargo se desperdicia criminalmente, es responsabilidad de todos evitar su contaminación, así como su derroche; requerimos de --

101.- Ibarrola, Antonio de. Op.Cit. p. n. 308 y 309.

102.- Mendieta y Nuñez, Lucio. Op.Cit. p. 215.

Una verdadera conciencia nacional; el agua bien cuidada puede hacer de México un país grande y poderoso.

El campesino de México requiere en forma ansiosa agua en cantidad suficiente y no nos referimos solamente al riego, hablamos del agua necesaria para el consumo humano. "Dios vendrá para la humanidad en que nuestros sabios, h y empeñados en idear armas martíferas, lograrán desalar el agua del mar, controlar las nubes del cielo para hacerlas descargar con precisión y utilizar el agua dulce de los casquetes polares, con el fin de mantener todos los ríos de la tierra por varios siglos. No es nacional el problema: es de toda la humanidad"¹⁰³

"En 1325 sólo sobresalían Tenchtitlán y Tlatelolco. En 1418 Chimaltopaca hizo llegar a México por primera vez agua de Chapultepec; unos ochenta litros por segundo para unos cien mil habitantes. Durante la colonia se construyeron los acueductos de Chapultepec y la Tlaxiana. En 1910 contó el agua de Xochimilco Manuel Marroquín Rivera. En cuanto a los pozos artesanales "19, 482 C", en otro sitio ya hablabamos de los problemas que dan lugar. Sobre la costa de Coahuila y la costa de Sonora, en E, 2 Ago. 1924"¹⁰⁴

La humedad es fundamental para la tierra, por su fertilidad.

En 1961 se cubrieron los 90,000 poblados en la República Mexi-

103.- Inzarola, Antonio de Op. Cit. n 27.

104.- Ibid., p. 70.

dana carentes de agua, y 25 millones de mexicanos sufrían las --
consecuencias.

La S.R.H. se crea en 1947; su antecedente era la Dirección de --
Ingeniería Sanitaria de la S.N.A.

El abastecimiento del terreno líquido plantea diversos proble-
mas de transporte, desperdicio, aprovechamiento, contabilidad --
(o crédito necesario) etc.

CONDICIONES DE LAS TIERRAS QUE SE DERIVA LA INFECTABILIDAD DE LAS AGUAS.

LA INFECTABILIDAD DE LAS TIERRAS.- Recordemos lo establecido --
por el artículo 229 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en --
cuanto a "el otorgarse a un núcleo de población con tierras de --
riego, se fijarán y autorizarán las aguas correspondientes a di-
chas tierras".

Al determinarse la extensión de tierras como infectable, inde-
fectiblemente las aguas que utilice dicha tierra también serán --
infectables porque son consideradas como una cesión de las --
tierras.

La fracción III del artículo 264 de La Ley Federal de Reforma --
Agraria, consagra como intocables las aguas destinadas a la or-
dinación infectable:

b) De los derechos adquiridos sobre las aguas y de fines a que --
se destinaron las mismas.- La Ley de Reforma Agraria en vigor --
contempla los derechos de los núcleos de población ejidal, como

sujetos de derechos en materia de agua para riego situados en los nuevos distritos de riego.

Tales derechos son de naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, en los términos del artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria. "Breves problemas han surgido acerca al construir un distrito de riego, fuerzo a los nuevos propietarios a reducir su propiedad a veinte hectáreas y ello es tanto más grave cuanto que el artículo 26 de la Ley Federal de Reforma Agraria, dice que nadie podrá tener derecho al servicio de riego en una o más nuevas distritos si ya es propietario o poseedor de 20 o más hectáreas de riego en cualquier lugar de la República" . . . "A medida el campones por la buena calidad de sus tierras, no necesita más agua, y a ser de ello se lo aplica el principio de economizar, a nuestro modo de ver totalmente anticonstitucional, ya que la Ley Federal de la Reforma Agraria admite la intangibilidad (infectabilidad) de extensiones mucho mayores de 20 hectáreas. Bien está que cobre plusvalías o cooperaciones a los arrieros mayores de 20 hectáreas siempre y cuando si necesitan el agua; pero en el círculo de la arbitrariedad reducirlos a 20 hectáreas su propiedad con el pretexto de que se ha establecido un distrito de riego" 105.

6.- I AFECTABILIDAD GANADERA.- En nuestra historia siempre ha sido esencialmente el tema de la ganadería, en cuyo fomento los

105.- Ibid., p. 39.

Los náhuatl y los yucatecos dieron prueba fehaciente de gran ingenio.

El término de infectabilidad ganadera se ha usado absurdamente desde el Cárino de 1942. Decimos que se utiliza incongruente -- mente porque la infectabilidad en cuestión no comarca al ganado, sino que protege a la tierra.

Actualmente se recalca que no puede amparar bosques maderables o en proceso de recuperación. La Ley Federal de la Reforma Agraria dice al respecto.

"Artículo 261.- En ningún caso se declararán infectables para fines ganaderos, ni se clasificarán como terrenos de agostadero, los predios poblados de bosques maderables o en proceso de recuperación forestal".

En todo caso, La Ley en cuestión pretende proteger la explotación integral de los terrenos. La explotación de la ganadería y los bosques maderables, pesan hacer variantes de la explotación agrícola es decir, lo importante para la Ley es la protección agrícola, a la que concede un lugar primordial.

La Constitución Política establece en la fracción XV del párrafo 5º en su artículo 27 lo siguiente: "Se considerará pequeña propiedad ganadera, la que no excede de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

En el párrafo anterior nunca se hizo mención u concesiones de ... infectabilidad ganadera. En la Ley Federal de Reforma Agraria - se mantiene en esencia este criterio: como lo menciona el artí - culo 249 fracción última de la primera parte.

Sin infectables:

IV La superficie que no excede de la necesaria para mantener has - ta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor - de acuerdo con el artículo 259 y 260 de la Ley Federal de Refor - ma Agraria."

Los artículos 114, 115 y 116 del Código Agrario de 1942 estable - ción la infectabilidad ganadera provisional, para los propieta - rios que se comprometían a cubrir anteriormente de ganado sus - tierras o áreas preliterales en zona o donde ya se hubieran en - el hecho las necesidades agrarias se otorgaba concesión de inn - infectabilidad temporal sobre una extensión no mayor de 300 hectá - ricas en las tierras más propicias; de cincuenta mil en las tie - rras más estériles. Arbitrariamente se dió lugar a que con el - disfraz de tierras ganaderas se quisieran a salvo de los cam - bios agrarios, parte de los de lebar. Desde luego que la conce - sión mencionada, careció siempre de base constitucional, incluso se establecieron obligaciones para el concesionario contra las al - tura artículo 14 constitucional, consero enteramente en nuestra actual - legislación de ganadería del 115 y 116 del Código Agrario de - 1942, en donde constitucionalmente se concedían y reglaman -

tiban las infectabilidades ganaderas.

"Las condiciones de Infectabilidad ganadera por los expresados motivos fueron extinguiéndose (L. 1970) y el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, consecuentemente con la política por él anunciada desde el 14 de diciembre de 1954, se obtuvo de arrieros y obtuvo que los titulares aceptaran vencimientos anticipados, y entregó luego los excedentes a los campesinos, tratando de -- concluir los conflictos a que dió origen en el campo la existencia de tales condiciones." 106

Actualmente todo el capítulo único del título Tercero se refiere a la determinación de las propiedades infectables; incluyendo desde luego, las fincas agrícolas y ganaderas.

7.- INFECTABILIDAD GANADERA.- Desde el inicio de la Reforma Agraria, el artículo 27 no sólo se concreta a la regulación sobre tenencia de la tierra, sino que se preocupó también por sentar las bases para el fomento de la agricultura, -- según lo establecido en el párrafo Tercero del citado artículo.

Al analizar la legislación agraria mexicana, comprobamos que -- además de las leyes referentes a la tenencia de la tierra se -- han dado otras relativas a la explotación de la misma; en éstos últimos se funda la Ley de Fomento Agropecuario, que refunda la de Tierras Agrícolas de 1920, la reformatoria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional de 1945, la modificación mo-

Aerna, reordenan lo establecido por la Ley Federal de la Reforma Agraria y contiene innovaciones conceptuales como la de zonas -- productoras y el Fideicomiso de riego compartido, entre las -- nociones las contemplamos en los artículos 32, 33, 34, 35, de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

"Conforme a la vigente Ley los propietarios de predios con declaraciones de inafectabilidad ganadera, pueden tener dentro -- de las tierras, así como en, terrenos susceptibles de aprovechamiento agrícola y pretender integrarlas a la producción de plantas forrajeras. Tales terrenos comprenderán su calidad inafectable cuando por obra de sus propietarios hayan cambiado la calidez de los mismos y se dediquen en todo o en parte a la producción de forraje. La producción debe destinarse exclusivamente al consumo de la propia finca, bajo la sanción perdida del privilegio, pero en determinados casos se puede comerciar con los excedentes" 107

El texto anterior, incluido en el artículo 258 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, nos habla de la explotación agropecuaria, es decir una modalidad que permite al propietario de un predio ganadero introducir una sección de explotación agrícola para el consumo exclusivo de su ganado.

La Administración Pública contempla entre sus funciones el fomento de las actividades agropecuarias. Se ha avanzado con la

107.- Ibid., p. 311.

Ley Federal de Reforma Agraria en la mecanización de las labores del campesino.

F).- ACOMODAMIENTO.

...- Algunos sectores, como Mendieta y Núñez entre otros, consideran a la ampliación y al acomodamiento como derechos para los individuos.

" Artículo 75.- Los derechos de los ejidatarios sobre la unidad de dotación, y en general, los que le corresponden sobre los bienes del ejido a que pertenezcan serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención a este precepto! Con este concepto se relacionan los artículos 76, 77 y 79 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

La Ley no permite actos que tiendan a comercializar con la unidad dotataria o que en un momento dado, al campesino sea despojado de ella por trozos o argucias de gente ajena al ejido. La conquista de la Revolución, en cuanto a la creación de los ejidos, queda protegida el estimularse la inalienabilidad de las tierras ejidales por ningún medio.

El acomodamiento de campesinos en parcelas vacantes de otros ejidos, contribuyen a la adecuada distribución de la población sobre el territorio, efectuándose cuando en un ejido no hay sobrante de tierra, pues en caso contrario se realizara la ampliación, como otra de las modalidades de la dotación según el artículo 222. Aunque el acomodamiento derivado de la dotación, se -

refiere a núcleos, trate en último instancia de satisfacer las -- necesidades de personas físicas, tratándose al individuo dentro de lo posible. La Ley Federal de Reforma Agraria establece en qué -- casos se da esta figura:

"Artículo 24).- Los campesinos que no hayan obtenido tierras en -- los ejidos de los núcleos de población en que fueron censados, -- se acomodarán en otros ejidos de la región con unidades de do -- tación disponibles."

Al final, lo importante para la Ley es no dejar a ningún campe -- sino sin unidad de dotación, y mucho menos dejar tierras sin -- trabajar. Por eso, se ubican los individuos sin tierra en las -- unidades disponibles, siempre de preferencia en su misma región, pero de no ser posible en regiones cercanas.

"Artículo 67.- Todo ejidatario tiene derecho al aprovechamiento -- proporcional de los bienes que el ejido haya destinado al uso -- común, de acuerdo con el reglamento interior del ejido".

A parte de las unidades dotatorias, que son de disfrute indivi -- dual, el ejido se compone de otros terrenos que son de uso co -- mún, es decir todos los interrentes del núcleo de población pue -- de disfrutar de esos bienes pero la propiedad de los mismos per -- tenece a la unidad moral ejidal.

"Y ciertamente la ampliación, el acomodamiento y la creación de un -- nuevo centro de población agrícola, son modalidades de la dotación. La necesidad de tierras ha de ser debidamente probada en --

todo caso, un núcleo o un individuo dedicados a actividades económicas distintas de la agricultura por sí solos necesitan de tierras.¹⁰⁸

El párrafo segundo de los artículos 241 y 242 también establece cuando será aplicable el procedimiento de acomodamiento:

"Los predios insuficientes para un procedimiento de dotación o emulación de tierras o un núcleo agrario o para crear un nuevo centro de población, se destinará para el acomodo de los campesinos con derechos a salvo creando unidades individuales de dotación ejidal; si bien si no existe posibilidad de crear dichas unidades se hará la declaratoria de déficit de unidades de dotación y se efectuará el acomodamiento de campesinos con derecho a salvo, en los ejidos inmediatos con tierras disponibles.- Desde luego que:

"Artículo 72.- Cada vez que sea necesario determinar a quién se debe adjudicar una unidad de dotación, la Asamblea General se sujetará invariablemente a los siguientes órdenes de preferencia y de exclusión.

I.- Ejidatarios o sucesores de ejidatarios que figuren en la resolución y en el censo original y que estén trabajando en el ejido;

II.- Ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos, que hayan trabajado en el ejido aunque actualmente no lo hagan,

108.- Ibid., p. 359.

tiempo que compruebe que se les imidió, sin causa justificada, continuar el cultivo de la superficie cuya usufructo les fue concedida en el reparto provisional;

III.- Campesinos del núcleo de población que no figuren en la solicitud o en el censo, para que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de un modo regular durante dos o más años, sierra y cuando su ingreso y su trabajo no haya sido en perjuicio de un ejidatario con derecho;

IV.- Campesinos del núcleo que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicio de un ejidatario con derecho;

V.- Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llenado la edad exigida por esta ley para poder ser ejidatarios;

VI.- Campesinos procedentes del núcleo de población colindantes;

VII.- Campesinos procedentes de otros núcleos de población donde falten tierras.

En los casos previstos en las fracciones III y VII serán preferidos quienes tengan derechos o salvo.

Cuando la superficie sea insuficiente para formar el número de unidades de dotación necesarias, de acuerdo con el censo básico, la eliminación de los posibles beneficiarios se hará en el orden inverso al indicado antes. Dentro de cada una de las categorías establecidas, se procederá a la exclusión en el siguiente orden:

a).- Campesinos hombres o mujeres mayores de dieciocho años y menores de dieciocho, sin familia a su cargo.

b).- Campesinos, hombres o mujeres, mayores de dieciocho años, sin familia a su cargo.

c).- Campesinos casados, sin hijos; y.

d).- Campesinos con hijos a su cargo.

En cada uno de estos grupos se eliminará en primer término a los de menor edad, salvo el caso del inciso d) del párrafo anterior en que se deberá preferir a los que tengan mayor número de hijos a su cargo.

Al establecer la ley el presente orden de preferencias, queda establecido que la función agraria es eminentemente social, dando preferencia a los campesinos cuyas necesidades son mayores o más apremiantes.

El espíritu agrarista que debe presidir en artículos como éste, -- que toman en cuenta las necesidades del campesino, no sólo a nivel de trabajo, si no en la familia y el desarrollo de la misma.

CAPITULO CUARTO
LOS SUJETOS DEL DERECHO AGRARIO.

I.- SUJETOS AGRARIOS COLECTIVOS.- El sujeto de derecho, en general es la persona física o jurídica titular de derechos y obligaciones. Es decir que el sujeto de derechos jurídicos se designa con la palabra persona. Esta cualidad de persona, estará determinada por la capacidad jurídica que viene a ser sinónimo de personalidad.

"En forma parecida a la materia civil, en la materia agraria puede hablarse de sujetos de tipo moral"¹⁰⁹.

En la Reforma Agraria, fue uno de los problemas fundamentales -- la determinación del sujeto de Derecho Agrario, es decir, la persona física o moral o persona a quienes esa reforma considere como titulares de los derechos y obligaciones que establece o reconoce.

"Mendieta y Núñez comienza clasificando a los sujetos de Derecho Agrario en: colectivos, comunidades agrarias y núcleos de población cuyo personalidad cierta innegablemente jurídica, aún no -- esta lo suficientemente definida por el derecho; e individuales."¹¹⁰

109.- Chavez P. de Velázquez, Martha. Op. Cit. p. 13.

110.- Ibarrola, Antonio de Op. Cit. p. 255.

"Para la conservación de diversos fines: de beneficencia, artísticos, científicos, políticos, etc., el individuo aislado es - - francamente incapaz. La Ley así lo reconoce y permite la posibilidad de que los individuos aislados se unan para alcanzar tales o cuales objetivos, pero hasta aquí existe nueva posibilidad de existencia de la persona jurídica o moral; es el individuo o conjunto de individuos, quien crea la persona jurídica quien le da vida y quien la extingue; es una simple concreción de la voluntad humana"¹¹¹

La Ley Federal de la Reforma Agraria deduce la concepción de los sujetos agrarios en colectivo e individuales.

En cuanto a las personas físicas o humanas como los llama Angel-Caso encontramos cuatro atributos que integran a la personalidad: el nombre, el domicilio, el estado civil y el patrimonio.

El nombre es la denominación que distingue a la persona de los demás que integran el grupo social y el cambio o modificación del mismo será sancionado por la ley.

El apellido o nombre de familia, que es la parte esencial del nombre, no es arbitrario y está reglamentado por la ley; en la que encontramos disposiciones referentes a:

Hijos legítimos, en los artículos 354, 355, y 357 del Código Civil para el Distrito Federal; el hijo natural reconocido por uno

111.- Caso Angel, Principios de Derecho. México Editorial Cultural, 1935. p. 175.

o ambos padres, adquiriendo el derecho de llevar el apellido -- de quien lo reconoce; artículo 389 fracción I del Código Civil-citado; el hijo natural no reconocido por el padre llevará el - apellido de la madre; el adoptado llevará el apellido del ado- tante, artículo 395 y 396 del mismo Código; el recién nacido, - cuya identidad no puede establecerse tendrá el apellido que se- le asigna en su acta de nacimiento, artículo 65, 66 y 67 del -- código en cuestión.

El nombre de la mujer se integra por: nombre propio, apellido y diversos particulos que identifiquen su estado civil.

El estado civil; el individuo nace perteneciendo a una familia - y a una Nación o Estado, esto significa que entre el Estado y - la familia se crean lazos o relaciones de dos especies: política - cas y familiares; el conjunto de las primeras forma el estado - de ciudadanía, en tanto que el conjunto de las segundas origina - el estado de familia.

Podemos decir que el estado de familia es la situación en que - se encuentran los miembros del agrupamiento social, familia - - Estado, respecto de los demás miembros del agrupamiento.

El estado civil es un estado de derecho que se comprueba con -- los actos del registro civil.

El domicilio se encuentra reglamentado por el Código Civil para el Distrito Federal en el título tercero, artículos 29, 30, 31 32, 33 y 34, mismos que tratan sobre el domicilio de la persona física, el domicilio legal, el de la persona moral y el domici-

llo convencional.

Residencia es el lugar en que se está, sin el propósito de establecer en él; la residencia se crea, un hecho, a diferencia del domicilio que requiere para que exista, que difiere la voluntad del individuo o la designación de la ley." 112

El estado civil; "llamamos a todo civil de las personas, la relación en que se hallan, en el desenvolvimiento social, familia o unión, respectivamente los demás miembros del mismo desenvolvimiento. Así, el estado civil es una persona civil en aquella en una situación de: padre, hijo, esposa, marido, hermano, etc., con respecto a la relación, el individuo será; nacional o extranjero, ciudadano." 113

"El patrimonio es el conjunto de bienes, de deudas de derechos y obligaciones legalmente ligados, acerca todos ellos se encuentran afectadas por un fin económico, tal y como ocurre según el contenido de los civiles, en el patrimonio de familia, en el fondo mercantil, en el patrimonio del agente o en el régimen de las sucesiones y como ocurre también en materia agraria, en el caso del patrimonio de esta naturaleza que de él sujeto a una organización especial para realizar un fin determinado, de naturaleza tanto económica como jurídica y que constituye una masa autónoma de bienes, derechos y obligaciones de naturaleza específicamente agraria o no, según las distintas actividades re-

112.- Caso, Angel D. Cit. p. 117

113.- Idem., p. 115.

lizadas por las personas que puedan considerarse sujeto de Derecho Agrario." 114.

La regla general es que todo individuo posee un patrimonio, por insignificante que este sea, pues no puede concebirse la idea de que alguien no tenga algo de su propiedad.

"El patrimonio de una persona es el conjunto de derechos y cosas apreciables en dinero" 115.

"Los sujetos de Derecho Agrario son las personas físicas o morales de carácter público o privado que intervienen en las actividades agrarias con capacidad, personalidad, jurisdicción y competencia para ser titulares de derechos y desempeñar las funciones específicas que en materia agraria le corresponden al Estado." 116.

Luego entonces, el Estado de promedio de los órdenes y dependencias gubernamentales; así como de organismos e instituciones descentralizados o de participación estatal dados expresamente, sea un sujeto público de Derecho Agrario con ingerencia directa en la regulación de las actividades agrarias, en su ejecución y promoción. . . controlando la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y reservándose funciones y

114.- González Hinojosa, Manuel. Derecho Agrario. México. Edición JUS., S.A. Primera Edición, 1975 p. 84

115.- Caso, Ansel. Un. Cit. n. 118.

116.- González Hinojosa, Manuel. op., cit., p. 65

facultades necesarias para esos fines."117

La consideración a que se refiere el párrafo anterior, en cuanto su fundamento legal en el artículo 27 constitucional que establece:

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

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio nacional, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación . . ."

El mismo artículo 27 establece la forma de dar cumplimiento a sus disposiciones en materia agraria y en sus fracciones XI y XIII se señalan los órganos estatales que deben intervenir para alcanzar esos objetivos.

Además complementan la Administración Pública Agraria los preceptos establecidos en la Ley Federal de la Reforma Agraria y otras leyes complementarias del Artículo 27 constitucional; la Ley de

117.- *Ibid.*, n. 66.

Agua y la de Tierras Nacionales y Baldíos y otras leyes referentes a organismos e instituciones con funciones agrarias.

"Los sujetos privados, por lo contrario, tiene un interés particular de carácter patrimonial que determina sus actos"¹¹⁸

Es determinante, en los diversos autores, la ocupación habitual o estatus profesional, para que los sujetos privados de Derecho Agrario puedan considerarse como tales, empero creemos que este criterio es limitativo, en virtud de que existen muchas casos -- en donde el sujeto no tiene esta continuidad en el desempeño de la agricultura pero que en un momento dado efectúa esta actividad educando derechos y obligaciones erróneas ". . . no deben considerarse sujetos privados de Derecho Agrario en virtud de la titularidad vinculatoria; es decir, cuando su comportamiento lo sujeta a una obligación de carácter agrario y por esta razón -- adquiere derechos y obligaciones o a cuya cara, la calidad de sujeto agrario se determina en razón de que el sujeto agrario se determina en razón de que el sujeto coloca en alguna de las presunciones de la ley."¹¹⁹

Siendo así el hecho por el artículo 27 Constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley de Sucesos, enunciaremos algunos de los sujetos privados de Derecho Agrario:

118.- Ibid., n. 74.

119.- Ibid., n.º. 77 y 74.

"Los propietarios o arrendadores de predios rústicos con superficie mayor que la señalada a la pequeña propiedad; sea que exploten o no el predio en cuestión; lo renten o lo den en arrendarés.

Los transportistas forestales o ganaderos y demás sujetos que efectúen actividades agrarias, conexas o accesorias y que se sometan a las disposiciones agrarias.

Los que comercien con productos agropecuarios o los industrialicen."¹²⁰

La realidad, que en nada contradice a la teoría de derecho agrario, es que una misma persona, sujeto indiscutible de derecho agrario, determinando así por cualquiera de los criterios válidos para su determinación, puede ser, y en realidad lo es frecuentemente, sujeto de derechos no agrarios y por lo tanto asumir la titularidad de derechos de distinta naturaleza según las actividades que realiza"¹²¹

II.- NÚCLEOS QUE REQUIEREN LA CAPACIDAD DE LOS SUJETOS AGRARIOS COLECTIVOS.- Los sujetos colectivos pueden clasificarse en:

Comunidades Agrarias. La Constitución Federal en su citado artículo 27 Fracción VII establece: "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que

120.-Cfr. González Linjosa Manuel Op. Cit. n.p. 79 y 55.

121.-Ibid., n. P1.

les pertenezcan o que las hayan restituido o restituyeran". Además del fundamento constitucional que reconoce la personalidad de las comunidades, también la Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 191.

Los núcleos de población peticionarios, tienen derecho a ser beneficiados con una resolución dotatoria ejidal. Su fundamento legal queda asentado en la misma constitución, artículo 27 fracción X, así como en la Ley Federal de la Reforma Agraria, artículo 195.

Las comunidades porfirianas o comunidades indígenas, consideradas como sujetos colectivos de derechos agrarios, poseedores a título de dueño de las tierras comunales, y en su caso de las tierras en que se establece el fundo legal. Estas, ejercitando sus derechos pueden adquirir tierras que les hayan sido despojadas, mediante el procedimiento restitutorio, con la libertad para adquirirlos a título individual; o bien, aquellas que nunca habían recibido tierras serán beneficiadas en el procedimiento de dotación.

Los pequeños propietarios con certificado de inafectabilidad número 61, que se encuentre dentro del límite fijado a la pequeña propiedad agrícola o condono.

Los arrendatarios o aparceros que directamente trabajen tierras agrícolas.

Los jornaleros que sujetándose a la Ley Federal del trabajo explotan tierras agrícolas mediante el pago respectivo.

de unidad de dotación individual.

Por último los requisitos para la creación de un nuevo centro de población rural, desde el Código Agrario de 1942 contemplan la integración de 20 o más individuos con capacidad individual; condiciones actualmente establecidas en el artículo 198 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

III.- SUJETOS AGRARIOS INDIVIDUALES.- Como sujetos individuales encontramos a los latifundistas y medianos propietarios que se refiere la fracción XVII del artículo 27 constitucional, De acuerdo a los principios consagrados en el 14 constitucional, los sujetos mencionados tienen el derecho a ser oídos "vencidos en juicio agrario dotatorio. Además, por lo establecido en la fracción XIV del artículo 27 constitucional "... tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal agrario que los sea oída la indemnización correspondiente. Este derecho deberá ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Boletín Oficial de la Federación; fundado el término, ninguna reclamación será admitida". Lo mismo es reiterado por el artículo 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Los colonos, cuando fueron reivindicados en sus derechos por el Decreto de 11 de diciembre de 1962, fue reformado el artículo 58 del Código Agrario de 1942, aunque sólo rige para las colonias que se crearon bajo la Ley Federal de Colonización de diciembre.

de 1946 derogado por el decreto citado.

Los adquirentes y habientes de terrenos nacionales a quienes se les reconoce su personalidad en la Ley de Tierras Baldías - Nacionalizadas y Demosias de diciembre de 1950, artículos 9, 18, 48 y 70.

Los arrendatarios de terrenos, quienes tienen personalidad, artículo 297 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, para comparecer en juicios agrarios defendiendo sus derechos; promover su riego de insufragancia, artículo 350 de la misma Ley promover inscripciones y anotaciones en el Registro Agrario Nacional, artículo 446 fracción VII de ordenamiento involucrado, y solicitar el cambio de calidad de sus tierras insufragantes para mejorar su riego.

Los alumnos que han concluido estudios en escuelas particulares, secundarias, escuelas o sub-profesionales, que reúnan los requisitos de necesidad, nacionalidad, edad, tienen el derecho a que se les considere en los casos dotatorios de su pueblo de origen - artículo 271 de la citada Ley Federal de Reforma Agraria.

Es interesante mencionar que hasta casi mediados del siglo actual, los peones acasillados no estaban capacitados para obtener tierras por dotación, ya más se les excluía expresamente, artículo 2 fracción VI de la Ley de Dotación de abril de 1927.

IV.- CONDICIONES QUE DETERMINAN LA CAPACIDAD DE LOS SUJETOS INDIVIDUALES.- para que los sujetos individuales sean

zaciones de ejercitar derechos agrarios, deben satisfacer ciertas condiciones:

- a) Nacionalidad
- b) Edad
- c) Residencia
- d) Ocupación
- e) Ingresos
- f) Estado Civil

Analizamos brevemente estos elementos, en virtud de que en su mayoría ya los entendimos en párrafos anteriores.

El artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece:

"Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta ley establece, el campesino que reune los siguientes requisitos:

- I.- Ser mexicanos por nacimiento, hombre o mujer, mayor de 16 años, o de cualquier edad si tiene familia o su cargo;
- II.- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que indique el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo de tierras ejidales excedentes;
- III.- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;
- IV.- No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en

extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación.

V.- No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar maíz riguroso, amapola o cualquier estupefaciente".

Algunos de los elementos citados son requisitos de la dotación tanto individual como colectivo.

La Constitución en su artículo 27 párrafo tercero fracción X, nos lleve al cuidadoso análisis del artículo 195 de la Ley Federal de Reforma Agraria; pero el Licenciado Angel Caso, cinco -- con los elementos de toda dotación: improcedencia de la restitución, dotación forzosa, necesidad comprobada, terreno inmediato y expropiación. Recordemos que la dotación invariablemente cumple a la acción restitutoria.

La locución en ningún caso del 27 constitucional queda supeditada a la existencia de los demás elementos:

El núcleo ha de demostrar la necesidad de tierras, bosques y aguas, y para ello, que es una población cuyos habitantes se dedican a la agricultura.

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

- 1.- En la época de los Aztecas las diferentes clases se reflejaban en la distribución de la tierra, el rey, los nobles y -- los guerreros; en apariencia la tierra era dividida en cuanto a los diversos géneros de posesión y de usufructo de que era susceptible, pero en realidad se hallaba concentrada en unas cuantas manos; aquellos que eran los grandes latifundistas de la época, sus latifundios eran sólo transmisibles entre ellos mismos, lo que permitía que se creara una propiedad fuera del comercio, que mantenía las diferencias de clases y provocaba su atraso cultural y económico de las masas.
- 2.- En el México independiente el problema agrario se debía a la injusta distribución de la tierra, lo que trajo consigo los grandes movimientos sociales que cambiaron radicalmente ese problema; en esta época los problemas más acentuados eran -- precisamente la defectuosa distribución de la tierra y la -- defectuosa distribución de los habitantes del país; erróneamente se pensó que con sólo trasladar éstos a los lugares -- despoblados se iba a solucionar el problema, sin tomar en -- cuenta la idiosincrasia del indígena, de no desligarse del -- lugar donde nació; cuando en realidad lo que se requería era una distribución equitativa de la tierra.
- 3.- Tanto la ley de 4 de enero de 1915 como el artículo 27 Cons-

titucional, sólo contenían lineamientos primordiales de la Reforma Agraria que exigía desde luego una minuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica; pero a falta de un reglamento, la Comisión Nacional Agraria creada por la citada ley estuvo expediendo una serie de circulares que son en buena parte los antecedentes de la legislación reglamentaria vigente.

4.- El artículo 27 de nuestra Constitución General representó la respuesta al compromiso que la burguesía nacional contrajo con el campesinado, puesto que este artículo permitió la división de los grandes latifundios, dando posesión a los campesinos sin tierra, a la vez que permitió jurídicamente la permanencia de la propiedad privada con fines de explotación agraria.

5.- Desde el punto de vista práctico, el Reglamento Agrario ofreció particular importancia, porque su vigencia coincidió en el reparto de tierras y con clara orientación de la política agraria en el sentido de ampliar los beneficios de la reforma establecida en el artículo 27 constitucional a todos los pueblos rurales, así como una innovación trascendental otorgando a los propietarios afectados la oportunidad de presentar sus observaciones sobre inconformidades, escritos, pruebas, alegatos en su defensa.

6.- Hasta la fecha no hay una real definición de lo que es el término, únicamente se han usado términos en relación a los

elementos que la integran para decir lo que es el ejido, en un principio se decía que "era la tierra dotada a los pueblos" determinación que se ve superada por la evolución del mismo en el transcurso de varias décadas de Reforma Agraria en México. Actualmente la terminación que se le da sin que lleque a ser una definición, es que "es el conjunto de aguas y tierras de uso o aprovechamiento común de sus componentes. En la actualidad el ejido se constituye con personalidad jurídica propia para que se organice a fin de planear mejor su producción obtener créditos y servicios, celebrar contratos que lo conduzcan a la explotación de sus recursos naturales que implica; productos semielaborados, elaborados y la comercialización de los mismos.

7.- Estamos convencidos que los problemas agrarios en nuestro país tienen su origen en una mala aplicación de la justicia. Sin embargo, se están tomando diversas medidas concurrentes de entre las que destaca la revisión de la Legislación y Administración, a fin de obtener los siguientes objetivos principales a) Concluir el reparto agrario b) explotar más íntegramente y racionalmente la tierra c) Disponer de mejores recursos y de resolver con más celeridad las controversias agrarias.

8.- Se pretende lograr, ante todo, la educación de la gran masa campesina; adoptar mientras tanto un sistema de crédito que se amolde al grado cultural de los campesinos, que les per -

mita desde el principio y por sí mismos darase cuenta de las ventajas que reportan los distintos sistemas de crédito; - - crear escuelas de agronomía, en las que se enseñan a los campesinos, modernos métodos de cultivo, así como la solución de las tierras la que en todo momento redundará en beneficio del mismo crédito.

9.- Para la importancia de la justicia agraria de una manera - - pronta y expedita, se debe establecer un programa permanente de técnicos agrarios, capacitados para llevar a efecto cada dos años las Investigaciones Generales de "usufructo Parcelario ejidal y como consecuencia se logrará una seguridad legal en lo referente a la tenencia de la tierra.

Será oportuno que en lo sucesivo se logre una aplicabilidad de los preceptos legales, enmarcados dentro de la ley de la materia, y evitar como consecuencia el que por economía procesal no se aplique el procedimiento adecuado para cada caso específicamente entre la privación individual y la colectiva de derechos agrarios.

10.- Se plantea la necesidad de crear un órgano integrado por los Tribunales Agrarios, que aplique la justicia en el campo, resuelva el cúmulo de controversias que se registran en esta área y complete la justicia distributiva sin interferir en materia de reparto agrario, planeación y organización de la producción agropecuaria que constitucionalmente quedan a cargo del jefe del Ejecutivo.

- 11.- Es importante la creación de la Ley de Fomento Agropecuario con la cual, llevada a la práctica su correcta aplicación - se pretende lograr la consabida autosuficiencia alimentaria mediante el fomento a la producción agropecuaria y forestal, tal y como lo señala en su primer artículo que en concordancia con la Ley Federal de Reforma Agraria, tendrán como finalidad; elevar el nivel de producción en el campo y organizar económicamente a los núcleos de población, comunidades agrarias y pequeños propietarios, para formar verdaderas -- unidades de producción que permitan obtener los más altos - rendimientos en el renglón productivo para el progreso de - los campos campesinos y del país en general.
- 12.- Los objetivos de la citada ley son: Autosuficiencia e independencia alimentaria de la Nación; liberación de los recursos productivos en el campo; nuevas posibilidades de asociación en formas mixtas (areas productoras y unidades de producción entre otros); propiedad a los distritos de temporal donde se localizan las graves carencias de la población campesina, apoyo irrestricto del Estado a la producción agropecuaria (Fideicomiso del Riesgo compartido, crédito y asistencia técnica, comercialización directa sin intermediarios); expropiación de tierras ganaderas para la explotación agrícola; aprovechamiento de tierras ociosas; - ante todo respecto irrestricto a las formas de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución (Ejido, comunidad y pequeña propiedad).

- 13.- Debe recordarse que la política agraria no ha logrado todos los objetivos de la Reforma, como son una mayor producción, mejores niveles de vida para el sector rural, en alto grado de capitalización en el campo, correlación equilibrada entre el medio urbano y el medio rural.
- 14.- Que el Titular del Poder Ejecutivo, solamente resuelva los asuntos agrarios que le atribuye la Constitución, el establecimiento de órganos de la Secretaría de la Reforma Agraria que desconcentradamente sustancien y dictaminen los expedientes que deba resolver el titular de esa dependencia la reforma de las Comisiones Agrarias Mixtas y la rectificación de criterios de interpretación, no por antiguos menos perjudiciales, aceleren el abatimiento del rezago agrario, que consideramos es la condición SINE QUA NON para que efectivamente puedan instituirse Tribunales Agrarios que, en lo sucesivo, tengan a su cargo parte importante de la justicia agraria en la esfera Administrativa.

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

- 1.- Arroyo Luna Antonio, "Derecho Agrario Mexicano Editorial Porrúa S.A., Méx. 1975.
- 2.- Cabrera Luis, La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medios de suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano. México Tip. de Fidencio S. Sorio 1913.
- 3.- Cabrera, Luis. El Balance de la Revolución. Conferencia sustentada en la Biblioteca Nacional el 30 de enero de 1931.
- 4.- Cabrera, Luis. Veinte años Despues, Ediciones Batos 1938.
- 5.- Caso, Angel. Principios de Derecho. México. Editorial Cultura, 1935.
- 6.- Cárdenas, Lázaro. Conversación sobre la Reforma Agraria. Ediciones cuaderno Americano, México, 1949.
- 7.- Chávez Padrón de Velázquez, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa S.A. 3a edición. México, 1974.
- 8.- Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia la. Edición Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1912.
- 9.- Florio Morgodant, S. Guillermo. Derecho Romano Editorial Esfinge S.A. México 1960.
- 10.- García Lemus, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica) Editorial Limusa, segunda edición, México 1978.
- 11.- García Ruiz, Alfonso. Ideario de Hidalgo, México Secretaría de Educación Pública 1951.
- 12.- García Cota, G. El Pensamiento de la Reacción Mexicana, 1810-1962, Empresa Editorial S.A., México 1965.
- 13.- Hernández Luna, Juan. Imagenes Históricas de México, México, UNAM, 1954.
- 14.- Ibarrola, Antonio de. Derecho Agrario, Editorial Porrúa S.A. 1971.

- 15.- Lemoine Villicaña, Ernesto. Morelos, México UNAM. 1963.
- 16.- Loreda Igartúa, Joaquín. Producción y Productividad Agrícola en México, 50 años de Revolución Tomo I, Editorial la -- Economía, México, 1950.
- 17.- López Partillo, José, Declaraciones a la Revista, Selecciones, julio de 1981, México.
- 18.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa S.A., cuarta edición, México 1975.
- 19.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario en México. -- Editorial Porrúa S.A., 14a. edición, México 1977.
- 20.- Mendieta y Nuñez, Lucio. El Crédito Agrario en México. Ediciones Porrúa S.A., segunda edición México 1977.
- 21.- Molina Enriquez, Andrés. Filosofías de mis Ideas, sobre -- Reformas Agrarias, Guadalajara Jalisco Plus-Ultra, México - 1909.
- 22.- Orozco y Serra. Historia Antigua de la Conquista de México. 1880, Tomo I, Editorial Porrúa S.A., México 1960.
- 23.- Orozco Wistano, Luis. La Organización de la República, Tomo I, Guadalajara Jalisco, Imprenta José Cabera, México 1914.
- 24.- Presidencia de la República, 50 años de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado 1963.
- 25.- Ramírez Ramcano, Mario. Crecimiento Económico e Inestabilidad Política, UNAM, México 1977.
- 26.- Rovaix, Pastor. El Fraccionamiento de la Propiedad en los - Estados Fronterizos. Durango, Imprenta del Gobierno, México 1911.
- 27.- Rovaix, Pastor. Génesis de Los Artículos 27 y 123 de la - - Constitución Política de 1917. Gobierno del Estado de Puebla, México 1943.

- 28.- Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma - - Agraria, Fondo de Cultura Económica, segunda edición México 1964.
- 29.- Secretaría de la Presidencia, México. Inversión Pública Federal 1925-1963, México 1964.
- 30.- Yena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1908 -- 1978, octava edición México Porrúa 1978.
- 31.- Zurita, Alfonso de, Breve y Sumaria Relación. Editorial - - Chávez Hayhoe S.T. México, 1891.

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

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de -- 1917 Editada por UNAM. México 1985.
- 2.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del - sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, Tomo II, México 1960.
- 3.- Legislación Agraria en México, 1914-1979, SRA., Editorial - Bodoni, México, 1979.
- 4.- Ley de Terrenos Baldíos Nacionales del 30 de diciembre de - 1950, Editorial Bodoni, México 1951.
- 5.- Ley Federal de la Reforma Agraria, 22a. edición. Editorial - México 1980.

C L A V E D E A B R E V I A T U R A S

C A, C.A.: Código Agrario de 1942

Cfr.: Refierase o Comparese

Ibid.: igual que la cita anterior

LFA.: Ley Federal de Aguas

op. Cit.: Obra citada

p. pagina

p.p. paginas

SAM.: Sistema Alimentario Mexicano

SCJN.: Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sic.: error (no personal sino) del autor original

SRA. Secretaria de la Reforma Agraria.

SRH. Secretaria de Recursos Hidraulicos

s. y ss.: Siguiete (s).

UNAM. Universidad Nacional Autonoma de México