

635
24°

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



FACULTAD DE DERECHO

**LA IMPORTANCIA DEL CONTENIDO DEL
ARTICULO 3o. TRANSITORIO DE LA LEY
DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
TEODORA ORTIZ LOPEZ

**HECHO CON
FALLA DE ORIGEN**





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

LA IMPORTANCIA DEL CONTENIDO DEL ARTICULO 3º
TRANSITORIO DE LA LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE
1920.

CAPITULO PRIMERO

LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

- I) EN LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915..... 1-17
- II) EN LA LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920.. 18-34

CAPITULO SEGUNDO

LA AFECTACION EN MATERIA AGRARIA

- I) LA AFECTACION Y EXPROPIACION, CONCEPTO..... 35-42
- II) LA INDEMNIZACION..... 43-44
 - a) En efectivo..... 45-48
 - b) En especie..... 48-52
 - c) Otras..... 52-54

CAPITULO TERCERO

LA INDEMNIZACION DE ACUERDO AL ARTICULO 3º TRANSITORIO DE LA LEY DE EJIDOS.

- I) EN EL PROCEDIMIENTO DE DOTACION..... 55-65
- II) EN EL PROCEDIMIENTO DE RESTITUCION..... 66-69

III) EN CUMPLIMIENTO DE UNA RESOLUCION JUDICIAL..... 70-74

CAPITULO CUARTO

REPERCUSIONES EN LA LEGISLACION VIGENTE

I) EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL 75-95
II) EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA..... 96-112
III) CRITICA.....113-115

CONCLUSIONES.....116-134

BIBLIOGRAFIA.....125-126

INTRODUCCION

El presente estudio, se ha elaborado con el propósito de analizar brevemente el importante contenido del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, cuya regulación es de enorme trascendencia por lo que se refiere a la realización de uno de los fines primordiales del Derecho Agrario como disciplina Jurídica social; la "Justicia Social"; que al entrañar ideales y aspiraciones del sector de la publicación, por el que se erige esta rama Jurídica, el campesinado, fue uno de los estandartes de la Revolución Mexicana.

Es por ello, que buscamos no sólo analizar el contenido del artículo 3º transitorio de la mencionada Ley de Ejidos, sino que además pretendemos identificar en que grado ha repercutido dicho precepto en la legislación vigente y los alcances que ésta ha tenido por virtud de tal repercusión.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

71.- EN LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

Con el propósito de tener un conocimiento claro de la etapa procedimental y sus requisitos para promover las acciones agrarias establecidas por la Ley de 6 de -- enero de 1915, es menester recordar las condiciones reales que guardaba la clase campesina respecto de la superestructura gubernamental, y cómo es que tales circunstancias dieron paso a la realización de este trascendental renglón de nuestra historia.

Así pues, encontramos que uno de los motivos que en términos generales provocó la inestabilidad social entre la población cuyo sustento era la actividad agrícola en nuestro país, estuvo constituido por la ocupación ilegal de los terrenos de repartimiento y de propiedad comunal, respecto de los cuales habían estado en posesión desde la Colonia, por así haberlo dispuesto el propio Gobierno buscando que dicha comunidad tuviera asegurado un medio para su subsistencia.

Remontándonos a los orígenes de las congregaciones, comunidades o rancherías, que se localizan en la integración de una o varias familias que al poseer de manera común determinadas extensiones de tierra buscaron la prolongación indefinida de este régimen, transmitiendo las tierras durante varias generaciones: Sin embargo, debemos reconocer que la existencia larga de un sistema de propiedad encuentra en un momento dado vicios originados por los intereses individuales que el propio hombre se finca y que nunca son la excepción. Por lo que al modificar o suprimir esta añeja costumbre, se evita el disfrute de una propiedad netamente exclusiva.

A pesar de la importancia de un cambio de tal magnitud hubo quienes usando como oportunidad el desarrollo de las circunstancias de manera abusiva y paulatina, invadieron terrenos que representaban el patrimonio de los pueblos, quienes fueron víctimas de conflictos mayores a consecuencia de la privación de su personalidad jurídica supresión dispuesta por el Gobierno Liberal.

De esta manera, los pueblos nunca pudieron aspirar a la defensa de sus derechos por parte de las autoridades

respectivas, pues siempre fueron menoscabados, dado que fue muy claro percibir que los Gobernadores y demás je les políticos buscaban de manera invariable motivar e-- incluso acrecentar a tales violaciones, por intereses opuestos, evidentemente. Esto nos permite apreciar por qué los Síndicos de los Ayuntamientos tampoco podrían representar ni mucho menos defender, por lo menos no ade cuadamente, los derechos de las comunidades campesinas. Aunque debe recordarse que tales injusticias encuentran su origen en el Gobierno Colonial, contraviniendo así el benéfico contenido de las doctrinas sociológicas y-- económicas que se desarrollaron con motivo de los cam bios ideológicos ocurridos durante el siglo XIX.

Es entonces, cuando se ve la necesidad de restituir a los pueblos las propiedades territoriales que les fue ron usurpadas. Lo anterior constituye una materia liza ción de la justicia en favor de estas comunidades pero samente desprotegidas, pero fundamentalmente tenía por objeto perpetuar la paz atacando de manera definitiva a quienes dolosamente burlaron los derechos de los pueblos, imposibilitados e incapacitados para su defensa; lo cual

nos lleva a reflexionar sobre la necesidad cada vez ma
yor del mejoramiento social, aunque éste se hace tediosamente
lento. Ahora bien, la realización de las restituciones
implica el enfrentamiento con graves impedimen
tos, que se ven multiplicados cuando al requerir de los
títulos, se encuentra que éstos son además de antiguos,
muy imprecisos, ya que datan de época en que las tier
ras en muy poco se valuaban. Tales circunstancias se
debían a que para una reivindicación es preciso identif
icar de manera exacta el terreno de que se trata; lo
que hizo ver la necesidad de instituir al procedimient
o de restitución, uno de dotación.

Equívocamente, se otorgaron facultades a las autor
idades militares para llevar a cabo las expropiaciones
que se requerían para así disponer de tierras suficient
es en favor de los pueblos, lo que fue altamente pelig
roso siendo motivo de innumerables abusos.

Dicho lo anterior, estamos ya en posibilidad de-
considerar el espíritu fundamental sobre el que se frag
ua la ley que abordamos: "Que proporcionando el modo-

de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores extranjeros puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi inviablemente con el repartimiento, legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.^{*(1)}

Es sin lugar a duda este el momento de lucha civil en el país, en que Don Venustiano Carranza, como primera autoridad, en su afán de mejorar la vida de los campesinos, lleva a cabo la realización de un Decreto, dando de esta manera inicio a una etapa en el aspecto eco-

7.- Fábila Manuel. "Cinco siglos de Legislación Agraria en México. Editorial Nacional de Crédito Agrícola, S.A. tomo 7 1941. pag. 272

nómico que vino a ser de gran importancia. Con fecha 6-- de enero de 1915, se expide dicho Decreto, cuyo fundamento principal es amparar las acciones agrarias de restitución y dotación; esta situación por lo que atraviesa el país, fue de suma peligrosidad, ya que atentaba contra - la propiedad privada, dándole carácter de provisional -- tanto a la restitución como a la dotación, lo que produ resultados económicos negativos; al manifestarse tales-- circunstancias, se hizo necesaria la expedición de una- resolución presidencial el día 25 de enero de 1916, refi niéndose exclusivamente a la restitución de los ejidos - de los pueblos que actualmente existen en la República, o a la dotación de ellos a los que no los tengan, y de nin guna manera a los fraccionamientos de tierras que no for man parte de ejidos, asimismo, mediante esta disposición se da carácter federal a todas las cuestiones ejidales, - siendo ésta la única forma en que las autoridades de los Estados se veían obligadas a no alterar la multicitada-- disposición.

En esta etapa de dura lucha civil, la Ley preve la necesidad de quitar a los usurpadores la posesión de las

tierras, buscando así brindar un mínimo de protección a los pueblos, quienes veían muy lejana la posibilidad de defender sus derechos por sí mismos por carecer de personalidad jurídica.

Esta es la razón por la que la Ley de 6 de enero de 1915, ha sido reconocida como la primera Ley Agraria del País, representando además el punto inicial de nuestra Reforma Agraria, dado que pone de manifiesto y de manera concreta, la realidad enfrentada por el campesinado de México que valientemente ha luchado para lograr una fracción de tierra que cultivar y de la cual vivir.

Ahora bien, por disposición expresa de Don Venustiano Carranza, la redacción de la Ley de 6 de enero de 1915, estuvo a cargo del licenciado Luis Cabrera; ésta siendo una ley netamente agraria expone en forma por demás más clara y precisa la penosa situación en que se encontraban los terrenos comunales durante el periodo comprendido de 1856 a la fecha de expedición de esta ley. Estas tierras fueron motivo de agresivos despojos que repercutieron invariablemente en perjuicio de los pueblos, reflejando sus efectos en la economía de los

mismos, que encontrándose ya en situación precaria, se veía cada vez más menoscabada.

Estos abusos fueron cometidos no solamente a través de enajenaciones realizadas por conducto de las autoridades políticas violando así la Ley de 25 de junio del año de 1856, sino además mediante concesiones, composiciones o ventas pactadas con los Ministros de Fomento y Hacienda; o bien, por medio de diligencias de apeo y deslinde, favoreciendo fundamentalmente a quienes presentaban denuncia de excedencias o demasías, así como a las compañías deslindadoras. De cualquier modo, todas y cada uno de estas formas de invasión de las tierras que durante largos años pertenecieron a los pueblos atentaron gravemente contra la base en la que radicaba la subsistencia de éstos.

Sobre este punto se extienden los artículos primero y segundo del ya comentado ordenamiento jurídico, -- que a la letra dicen:

1.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congrega-

ciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II.- Todas las concesiones, composiciones o venta de tierras, aguas y montes, hecha por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha-, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías -- congregaciones o comunidades, y

III.- Todas las diligencias de apeo y deslinde, -- practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento

o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades. ^{*(12)}

2.- La división o reparto que se hubiera hecho le gítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, - congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulidad cuando así lo solici ten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de -- sus causahabientes.

por lo que se refiere al artículo 3º. - Contempla una figura jurídica cuya asimilación, permite que de acuerdo con el precipitado sistema jurídico de la época, fuera posible conseguir tierras por dotación, al existir alguna imposibilidad para lograr la restitución, se tra ta precisamente de la subrogación de la restitución, por la dotación, y así se extiende al texto del citado ar tículo.

" Los pueblos que necesitándolos, carezcan de aji dos o que no pudieron lograr su restitución por falta--

2.- Idem.

de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieren sido enajenados, podían obtenerse se les dote del terreno suficiente para reconstituir los conforme las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados".^{*(1)}

En materia de restitución, las solicitudes de los pueblos se presentaban ante el Gobernador de la entidad adjuntando a ellas los documentos en los que se fundaban. Igual procedimiento había de seguirse en materia de dotación. La autoridad, en vista de las solicitudes oía el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones o la conveniencia de las dotaciones y resolvía lo que en concepto fuera procedente; si la resolución era afirmativa, como generalmente lo era, pasaba el expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente a fin de que, dice la Ley: identificando los terrenos y deslindándolos los entregara provisionalmente a los interesados, estas resoluciones de los Gobernadores tenían pues, el carácter de pro

J.- De Ibarrola Antonio.- "Derecho Agrario". Editorial Porrua S.A. primera edición México 1975. pag. 171

visional pero debian ser ejecutadas inmediatamente por el Comité Particular Ejecutivo, una vez hecho lo cual, el expediente con todos sus documentos y demás datos--necesarios, se remitia a la Comisión Local Agraria para que ésta lo enviara con un informe a la Comisión Nacional, según los artículos siguientes:

ARTICULO 62.- Las solicitudes de restitución de --tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido--invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere--el artículo primero de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores, y en los te--ritorios y Distrito Federal ante las autoridades poli--ticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones y el estado de guerra dificulten la ac--ción de los Gobiernos locales, las solicitudes podrán--también presentarse ante los jefes Militares que estén--autorizados especialmente para el efecto por el encargo del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden. También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre conce

sión de tierras, para dotar de ejidos a los pueblos que carecieran de ellos o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7º.- La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita, en caso afirmativo pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

La Comisión Nacional Agraria dictaminaba aprobando, rectificando o modificando las resoluciones elevadas a su conocimiento y, en vista del dictamen rendido, el Ejecutivo Federal resolvía lo conducente. Si la resolución del Presidente estaba de acuerdo con la del Gobernador, o no obstante que la rectificara concedía tierras al núcleo que la solicitaba, se hacía la confirma

ción de la posesión provisional que ya se había otorgado, expidiendo el título correspondiente, según el siguiente artículo:

Artículo 9º.-La Comisión Nacional Agraria, dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictámen que rinda, el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectivas expidiendo los títulos respectivos.

Se daba facultad a quienes se creyeran perjudicados con las resoluciones, para acudir ante los Tribunales, a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar de la fecha de la resolución; pasado ese término la acción de impugnación caducaba, en el caso de restitución caducaba, en el caso de restituciones, la resolución favorable al impugnador sólo le daba derecho a obtener del Gobierno la indemnización correspondiente; si se trataba de dotaciones, el expropiado tenía derecho a reclamar indemnización en el término también de un año, como dice el artículo siguiente:

Artículo 10º.- Los interesados que se creyeran per-

judicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclamen contra reivindicaciones y en el que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

La importancia de este artículo para los efectos de nuestro estudio, merece una connotación especial, dado que toca un punto de enorme trascendencia como es el de la indemnización, que aun cuando no constituye la parte formal de la afectación si representa la máxima expresión del espíritu de equidad, en virtud de que la indemnización se propone confortar de algún modo la le-

sión salida por el patrimonio particular y como lo dijo el Ministro Aguirre Garza, "la indemnización busca servir de término regulador para mantener el equilibrio de las fuerzas económicas, para así cumplir al igual que la propiedad, su función social".⁴

Es así que el artículo 10º de la Ley que ahora nos ocupa, fija como plazo a los interesados para deducir sus derechos, cuando se hayan visto perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo, un año -- contado a partir de la fecha de la resolución, pasado este término ninguna reclamación sera admitida.

Sin embargo, tratándose de reclamaciones contra reivindicaciones en los casos en que el interesado obtenga resolución judicial que declare improcedente la restitución hecha a un pueblo, sólo podrá obtener del Gobierno de la Nación en virtud de la sentencia, la indemnización que para el caso correspondiera; para cuyo efecto disponia también del término de un año.

Es en este segundo párrafo del citado artículo, en

4.- Mendieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa S.A... pag. 73

el que encontramos una muestra palpable y objetiva de la referencia que hemos hecho acerca de que la indemnización trata de reparar el daño causado al propietario en virtud de la afectación; ya que ante la circunstancia real de que no es posible devolver al afectado las tierras por las que promueve su reclamación, se busca con la indemnización tratar de equilibrar el patrimonio del interesado, que ineludiblemente ha sido afectado.

Artículo 11º.- Una Ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

Para los efectos de la Ley Agraria, y según declaración expresa de acuerdo con el programa político de la revolución, el artículo cuarto del propio ordenamiento instituyó una magistratura agraria:

Artículo 4º.- en la fracción 1ª una Comisión Nacional Agraria, compuesta de nueve personas y que, será presidida por el Secretario de Fomento, tendrán las funcio-

nes que esta Ley y las sucesivas le señalen,

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen, y

III.- Los Comités Particulares que en cada Estado se necesiten, los que se comprenderán de tres personas cada uno con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5º.- Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 12º.- Los Gobernadores de los Estados o, en su caso, los jefes militares autorizados de cada región por el encargado del Poder Ejecutivo de la República, nombrará desde luego la Comisión Local Agraria y --
los Comités Particulares Ejecutivos. *15)

3.- Tabla Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. tomo 1; 11493-19401, Talleres de Industrial - Gráfica, s.a. México 1941 págs. 270 y sigs.

33.- EN LA LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920.

Para la mejor comprensión de los procedimientos que alberga la Ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920, es de fundamental importancia señalar su origen y espíritu, al efecto debemos considerar que fue esta la primera Ley Reglamentaria de la Ley de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 constitucional; es innovadora de preceptos que revisten una gran importancia en la dirección de la política agraria.

Considera desde luego exigentes las reformas hechas a la Ley de 6 de Enero de 1915 y por consiguientes sólo se refiere a las dotaciones definitivas, es decir según esta ley no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios sino hasta que el Presidente de la República revisara la resolución dictada por los Gobernadores de los Estados. Quedando así marcada - una primera tendencia en materia de restituciones y dotaciones agrarias.

Otro principio no menos importante, derivado de esta ley fue el relativo a la categoría política de los -

sujetos colectivos de derecho ejidal. Declara que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución serían: los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades siguiendo así en parte la letra del artículo 27 Constitucional; pero no su espíritu, que no es el de dotar o restituir ejidos a los núcleos de población según sus denominaciones, sino según sus necesidades o sus derechos.

Los núcleos de población señalados en la Ley, deberían probar, para obtener la restitución de ejidos, en el primer caso, el derecho que tuviesen para reivindicarlos y en el segundo, la necesidad o conveniencia de que se les otorgasen.

El artículo 27 Constitucional, sólo se refiere a la necesidad de los núcleos de población como punto de partida para la procedencia de las dotaciones, de tal conveniencia, se apartó de su papel reglamentario con muy poca fortuna, lo demás según se verá en seguida.

Los poblados mencionados por la Ley probaban la necesidad de tierras demostrando que sus habitantes carecían de las indispensables para obtener una utilidad ma-

por el suplo, del jornal medio en la región, o demostrando que los latifundios cercanos colindaban inmediatamente con el fundo legal, o que por el cese definitivo de alguna industria o por el cambio de alguna ruta comercial, la mayoría de la población veíase compelida al trabajo agrícola y por último, demostrando que poseyeron tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856; pero que no podían obtener la restitución de las mismas por cualquier motivo.

Probaban la conveniencia, demostrando que fueron constituidos con posterioridad al año de 1856; y que la dotación de tierras podían contribuir a su arraigo y consolidación económica, o bien que existía la circunstancia de que estuviesen subordinados a alguna industria y que mediante la dotación de tierras les fuesen posible recobrar su Autonomía Económica y constituirse en agregados políticos independientes del capitalismo.

Esta misma Ley contiene disposiciones sobre Autonomías Agrarias y considera tales a las mismas señaladas por la Ley de 6 de enero de 1915 con excepción de -

Los Jefes Militares, a quienes ya no concedió interven
ción alguna en virtud de que las condiciones del país ya
no lo hacían necesario: trata también, sobre la exten- -
sión de los ejidos considerando, que el mínimo de tierra
debería ser tal, que pudiese producir a cada Jefe de Fa
milia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal
medio en la localidad.¹⁶¹

En tercer lugar trata del procedimiento, la Ley de
Ejidos estableció en materia de procedimientos diferen -
cias substanciales entre la dotación y la restitución, ya
que si al poblado solicitante de tierras por dotación, -
se le hubiese negado ésta por dotación, se le hubiese ne
gado ésta por fallo definitivo del Ejecutivo Federal, po
drá sin embargo, en todo tiempo, hacer nueva solicitud -
que afecte a otros propietarios o a otros terrenos en --
concepto de que no se extingue para los pueblos el dere
cho de pedir tierras mientras no tengan las suficientes
para subsistir.

Por el contrario, si el fallo definitivo del Ejecutivo Federal hubiese negado la restitución, no habrá de recho para volver a solicitar esta misma.

La Ley de 28 de diciembre de 1920 y el artículo 27 Constitucional, declaran que los terrenos ejidales se adn de propiedad comunal mientras se dicta una Ley estableciendo la forma en que deben reducirse a propiedad individual.

En tratándose directamente de los procedimientos en la citada Ley, primeramente habremos de referirnos al procedimiento de dotación, cuya solicitud debía ser presentada ante el Gobernador de la Entidad política correspondiente, por escrito y firmada por los peticionarios y si éstos no pudiesen firmar lo harán por ellos otros, --
*17)
ante dos testigos.

La primera autoridad política debía transcribir la solicitud presentada, a la Comisión Local respectiva, -- agregando los siguientes datos:

7.- De Ibarrola Antonio. "DERECHO AGRARIO". Editorial Porrúa S.A. primera edición, México 1975. pag. 190, 197.

- a) *Categoría política reconocida del poblado peti-
cionario;*
- b) *Ubicación de la tierra solicitada;*
- c) *Un censo del poblado peticionario que debía con-
tener el número total de habitantes, señalando
su estado civil, edad, profesión y origen, y la
extensión de propiedad rústica o el valor de la
urbana que posean;*
- d) *Un informe del Ayuntamiento respectivo acerca-
de la situación del poblado solicitante, en re-
lación con las haciendas o grandes propiedades-
próximas.*

*La Comisión Local Agraria, debía recopilar la infor-
mación necesaria respecto de las características propias
de las tierras solicitadas en dotación. Este mismo órga-
no, dentro del plazo de cuatro meses, debía emitir una-
conclusión precisa sobre la conveniencia o necesidad de
la dotación pedida y mandar hacer del conocimiento de -
los poseedores interesados en los terrenos de cuya dota-
ción se trate, el sentido de su opinión, para los efec-*

tos del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, así mismo, la Comisión Local debía remitir a la Comisión Nacional Agraria los expedientes cuya tramitación haya concluido, dejando copia de su dictámen.

La Comisión Nacional Agraria en vista de los expedientes enviados por las Comisiones Locales y de los demás datos obtenidos, disponía del término de un mes, contado a partir de la fecha de recibo de los elementos suficientes de prueba, para emitir su dictámen. Corresponía al Ejecutivo Federal fallar en forma definitiva e irrevocable en todo expediente de dotación o restitución, aprobando o no el dictámen de la Comisión Nacional Agraria, decretando también la indemnización correspondiente al poseedor afectado y su procedencia de acuerdo con la Ley, mandando expedir, en su caso, el título correspondiente al pueblo solicitante. Este fallo definitivo debía ser transcrito a la Comisión Local Agraria, dando conocimiento al Ejecutivo Local, el cual en forma inmediata debía ordenar al Comité Particular Ejecutivo correspon-

diente que procediera a hacer entrega definitiva de las tierras dotadas a los pueblos favorecidos. Para poner en posesión definitiva de los terrenos dotados o restitudos a los pueblos solicitantes, el Comite Particular Ejecutivo debía contar con la asistencia del Ayuntamiento o del Sindico, citando para tal efecto a los poseedores -- afectados y en presencia por lo menos de veinte ciudadanos del lugar, debiéndose fijar las señales principales de la ubicación de los ejidos, levantándose por triplicado el acta de la diligencia, entregándose un ejemplar al Ayuntamiento, otro a la Comisión Local y el tercero a la Comisión Nacional Agraria.

Al referirse al pago de las indemnizaciones, la presente Ley manifiesta que éstas así como las reclamaciones de los poseedores de tierras afectadas por dotación o -- restitución se harán como lo disponga la Ley sobre deuda Agraria, que por disposición del propio ordenamiento, se ría expedida en fecha posterior.

Por lo que hace al procedimiento de restitución, éste también deberá iniciarse mediante solicitud presenta

da ante el Gobernador de la Entidad política correspondiente, en forma escrita y firmada por los peticionarios, si éstos no pudieren firmar, lo harán otros por ellos, ante dos testigos; debiendo acompañarse la solicitud de los documentos suficientes que sirvan de fundamento al derecho que se invoca a la restitución.

Asimismo, la transcripción de la solicitud debía ser enviada por el Gobernador de la Comisión Local respectiva, acompañada de los datos siguientes:

- a) Categoría política reconocida del poblado peticionario;
- b) Ubicación de la tierra solicitada;
- c) Un censo del poblado peticionario que debía contener el número total de habitantes, señalando su estado civil, edad, profesión y origen, y la extensión de propiedad rústica o el valor de la propiedad urbana que posean;
- d) Un informe del Ayuntamiento respectivo acerca de la situación del poblado solicitante, en relación con las haciendas o grandes propiedades próximas.

La Comisión Nacional Agraria, deberá hacer saber a los poseedores de los terrenos, la solicitud de restitución, para los efectos del artículo 10 de la ley de 6 de enero de 1915.

La Comisión Nacional agraria debía conceder un término de cuatro meses para la substanciación del expediente, durante el cual los interesados tenían que reunir todas las pruebas conducentes para fundamentar su derecho a la restitución. Existía la variable en relación a que las informaciones testimoniales se recibían ante la autoridad judicial, pudiendo rendirse informaciones por lo establecido a este respecto en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

Fenecido el término de cuatro meses, la Comisión-Local Agraria debía emitir su dictámen al tiempo de proponer la resolución; para tal efecto debía exponer en forma previa los fundamentos tanto de hecho como de derecho, de acuerdo con los cuales se debía conceder o negar la restitución. Cumplimentado lo anterior, el expedi

diente debía ser elevado a la Comisión Nacional Agraria, dejando copia del dictámen.

Del mismo modo, el Ejecutivo Federal fallará en definitiva y con el carácter de irrevocable en todo expediente de dotación o restitución, aprobando o no el dictámen de la Comisión Nacional Agraria, decretando al mismo tiempo la indemnización correspondiente al poseedor afectado, su procedencia de acuerdo con la Ley, y mandará expedir, en su caso, el título correspondiente al pueblo solicitante.

Este fallo definitivo debía ser transcrito a la Comisión Local Agraria, dando conocimiento al Ejecutivo Local, el cual en forma inmediata debía ordenar al Comité Particular Ejecutivo correspondiente que procediera a hacer entrega definitiva de las tierras dotadas a los pueblos favorecidos. Para poner en posesión definitiva de los terrenos dotados o restituidos a los pueblos solicitantes, el Comité Particular Ejecutivo debía contar con la asistencia del Ayuntamiento o del Síndico, citando pa

na tal efecto a los poseedores afectados y en presencia por lo menos de veinte ciudadanos del lugar, debiéndose fijar las señales principales de la ubicación de los Ejidos, levantándose por triplicado el acta de la diligencia, entregándose un ejemplar al Ayuntamiento, otro a la Comisión Local y el tercero a la Comisión Nacional Agraria.

Por lo que hace a la regulación de las indemnizaciones, la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 de clara en primer lugar que, la dotación de tierras suficientes hecha a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades es de utilidad pública, siempre que éstos prueben la necesidad o la conveniencia de obtener terrenos para su subsistencia. Establece además que el legítimo propietario cuyas tierras hayan sido objeto de dotación, tiene derecho a la indemnización que corresponda. Para este efecto el citado ordenamiento jurídico, - prevee el procedimiento que a continuación se describe.

Todas las reclamaciones por indemnización, que tu

vieren lugar con motivo de la aplicación de esta Ley, debían hacerse efectivas frente al Gobierno Federal y su resolución era emitida en atención a las siguientes disposiciones:

En virtud de las tierras afectadas a consecuencia de una dotación, el monto de la indemnización, se determinaba de manera proporcional a la parte afectada del terreno, para lo cual se estaba al valor catastral que expresa o tácitamente estuviese reconocido por el propietario; en esta estimación debían incluirse acueductos, edificios y todo tipo de construcciones si las hubiere, más un diez por ciento.

Si en fecha posterior a la fijación del valor fiscal, se hubiese realizado alguna mejora a la propiedad particular de que se trate y esto originase un exceso de valor, deberá ser esto lo único que para resolverse, que de sujeto a juicio pericial, para lo cual debían ser nombrados dos peritos, uno por la Comisión Nacional Agraria y otro por el interesado; si respecto al juicio pericial

existiere inconformidad de parte de éste o de la comisión Nacional Agraria, el avalúo de las mejoras debía ser sometido a resolución judicial. Esta misma regla debía observarse cuando se tratara de objetos cuyo valor no estuviera fijado en las oficinas rentísticas.

Por otro lado, en aquellos casos en los que el propietario promoviera una reclamación contra reivindicaciones y obtuviera resolución judicial mediante la cual se declarara improcedente la restitución hecha a un pueblo, en virtud de la sentencia sólo tenía derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente, para cuyo efecto disponía del término de un año. Con el mismo plazo contaban los propietarios de predios expropiados, para ocurrir a la autoridad judicial a reclamar las indemnizaciones que debían pagarseles, en caso contrario prescribía su derecho.

A falta de Ley reglamentaria; la Comisión Nacional Agraria creó, por medio de una circular expedida el 18 de abril de 1917, los Comités Administrativos encarga -

dos de la administración y de la distribución de las tierras ejidales.

La Ley que comentamos estableció en lugar de otros Comités las llamadas Junta de Aprovechamiento de los ejidos, con atribuciones semejantes, pues tenía a su cargo:

a).- Representar a la comunidad para el pago de contribuciones al Estado, al Municipio y a la Federación, - por las tierras comunales.

b).- Distribuir, de acuerdo con sus estatutos particulares la tierra que cada uno de los miembros de la comunidad deberían utilizar en cada temporada, dictando -- las medidas apropiadas para que los terrenos ejidales pu diesen ser utilizados equitativamente, y para que todos-aquellos contribuyesen por igual al cuidado de los ejidos y a los gastos necesarios.

c).- Vigilar por el cumplimiento de las leyes rela tivas a la conservación de bosques y prohibir, si fuese conveniente la tala de los montes y los campos, replamen tando la replantación de árboles útiles en cada ejido.

d).- Intervenía en el uso equitativo de los pastos-

y las aguas del terreno comunal.

el.- Intervenir en todo aquello que requiere la representación de la comunidad en sus relaciones con el fisco y las autoridades políticas y agrarias, así como en todo lo que reclamase la autoridad de la comunidad y representar a la misma ante la autoridad judicial; ejecutando todas las acciones y derechos correspondientes, por sí mismo o por apoderados.

Los conflictos que surgían sobre el aprovechamiento de los ejidos, eran resueltos de acuerdo con la Ley que comentamos, por la Comisión Local Agraria respectiva y con objeto de que las juntas de aprovechamiento de los ejidos procuraran el uso más eficiente de los mismos, la Ley autorizó a la Comisión Nacional Agraria, para que, con aprobación del Ejecutivo expidiese a este respecto las reglas generales a las que debería sujetarse.

El principal defecto de esta Ley consistía en los límites dilatados y difíciles que establecía y en la supresión de las posiciones provisionales, pues de haber

quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo tuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitara; no respondía por lo mismo a la urgencia del problema que se trataba de resolver.

La política agraria cambió de una manera pronta bajo la presión de las masas campesinas, que expresaron su descontento al ver defraudadas sus esperanzas y con objeto de acomodar la legislación a la realidad que se vivía.

CAPITULO SEGUNDO

LA AFECTACION EN MATERIA AGRARIA

1).- AFECTACION Y EXPROPIACION: CONCEPTO.

Al abordar el concepto de afectación debemos remitirnos en forma inmediata a nuestra Constitución Política, pues se trata precisamente de una expropiación proporcionada por el artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento jurídico en materia agraria, dado que es un término empleado para designar el conjunto de medidas que la Federación o los Estados pueden adoptar dentro de la competencia que les es propia, para imponerle a la propiedad privada las diversas modalidades que dicte el interés público, como consecuencia de llevar a efecto la ampliación de las diversas disposiciones relativas a la Reforma Agraria, según lo establecido por el propio precepto constitucional.

El citado artículo inicia su texto declarando que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual tiene y ha tenido el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada; en seguida reconoce la existencia del derecho a este tipo de propiedad, a la cual se le podrán imponer las modalidades que dicte el interés público.

Así pues, el propio artículo 27 Constitucional y la Ley de la Reforma Agraria reglamentaria del mismo, determinan el procedimiento que debe seguirse para practicar las afectaciones que correspondan en cada caso particular.

Al respecto, cabe comentar que este procedimiento comienza comúnmente con la correspondiente solicitud de restitución, o ampliación de tierras a favor de los sujetos favorecidos por la Reforma Agraria, dicha solicitud después del seguimiento de sus trámites, puede concluir precisamente con una medida de

afectación de tierras calificadas como privadas, pero que no posean certificados de inafectabilidad el que se otorga mediante decreto presidencial a la pequeña propiedad previa solicitud y comprobaciones del caso. ⁽⁹⁾

Quienes resulten afectados por estas resoluciones, podrán por derecho a ellos concedido, acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la respectiva indemnización. En el supuesto de que se afecten tierras protegidas por certificado de inafectabilidad, se reconoce el derecho al recurso de Amparo para invalidar estas resoluciones que en este entendido resultaran contrarias a la Constitución.

Por otro lado debemos considerar que entre los bienes afectables se encuentran, según lo establecido por la Ley de la Reforma Agraria, los bienes de la Federación, de los Estados y de los municipios aunque la condición que debe mediar para que estos bienes puedan ser afectados será por motivos de interés público y para efecto de dar cumplimiento a los fines

9.- Ley Federal de la Reforma Agraria. Editorial Porrúa S.A. undécima edición. México 1982. Martha Chávez Padrón. pag.250-251.

los fines de dotación o ampliación de los ejidos y centros de población.*[10]

Señalamos que la palabra afectable; dicese de la tierra o el agua de propiedad particular, que por las características que señala la legislación agraria es susceptible de expropiación, para concederse por ejidos a los núcleos de población.*[11]

Por lo que hace a la expropiación es conveniente hacer el señalamiento en el sentido de que ésta implica la privación de una parte o de la totalidad de la propiedad o de un derecho respecto de su titular. De tal forma que por virtud de la expropiación, se produce la extinción de la relación que se guarda entre el titular de la cosa y ésta misma, con lo que las facultades de goce y libre disposición que otorga la ley, se ven constreñidas por los lineamientos determinados por la expropiación.

En su mayoría, los autores coinciden al considerar

*10.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México 1987. pag. 118.

*11.- Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérrez. "Diccionario de Derecho Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México 1982. pag. 12.

que con motivo de la expropiación, el derecho de propiedad se ve compelido a la extinción; aunque no ocurre lo mismo cuando se trata de calificar la figura jurídica, pues hay quienes la consideran como una ocupación o adquisición de la propiedad o como una operación o procedimiento administrativo, mientras que otros la consignan como una desposesión forzosa al propietario; sobre el particular, estimo que se trata de un acto de autoridad que ante una restricción de derecho público con la finalidad de conseguir la privación del derecho de propiedad por exigencias de interés público.

Analizando algunas otras aportaciones relativas a conceptualizar la expropiación, encontramos las siguientes, que por su contenido resultan notablemente explícitas: El maestro Lucio Mendieta y Nuñez sostiene que "La expropiación es un acto de la administración pública derivado de la Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble de un -

derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social. ⁽¹²⁾

Es el Doctrinario Gabino Fraga, quien manifiesta que: "La expropiación es el medio por el cual el Estado, impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". ⁽¹³⁾

Por su parte Escrich en su diccionario dice: "La expropiación es el acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece, úsase esta vez para designar la venta, cesión o renuncia que una persona o un cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público".

Mientras que para Carrungo "Expropiación quiere decir substitución total o parcial del derecho ajeno, decretado por la autoridad administrativa para la

12.- Mendieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa S.A. México 19 pags. 48 y sig.

13.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. tomo II. pag. 939.

ejecución de una obra pública o para la actuación de un servicio público".

Efectivamente y basándonos en lo anterior, podemos decir que la expropiación implica la substitución de un bien jurídico por otro, en función de un interés público, dado que para el titular se efectúa el cambio de su propiedad por la indemnización.

Así pues, la mayor parte de los tratadistas concuerdan al considerar a la expropiación como una institución que cae dentro de la esfera del derecho público, en razón de que es Derecho administrativo el que tiene a su cargo regular todas aquellas cuestiones que suponen una inmediata actividad del Estado. (14)

La Reforma Agraria Mexicana contempla desde dos ángulos a la expropiación:

a).- Expropiación de la propiedad rústica privada para crear ejidos y b).- Expropiación de los ejidos y de los bienes de las comunidades para realizar obras de beneficio social.

Por cuanto a las consecuencias en la práctica de

14.- Mendieta y Nuñez Lucio. *El Sistema Agrario Constitucional*. México, 19 Editorial Porrúa S.A. pag. 72

unos y otros concurre una particularidad que los distingue; mientras para los grandes latifundistas propietarios rurales expropiados no hay indemnización; para los propietarios en pequeño la hay, pero se aplaza generalmente el pago de la indemnización correspondiente y para los núcleos de población expropiados, los ejidatarios o comuneros que los constituyen, todos ponen desde luego de otras tierras.^[5]

Entre los propios autores no se discute de manera alguna, que la expropiación produce la transmisión de un derecho a cambio de otro semejante, si no fuese así no se estaría en presencia de la expropiación. Esta, con la substitución de derecho que presupone, a pesar de la afectación que implica, representar para el propietario la garantía de que a cambio de un derecho que se ha obligado a transferir en beneficio de la colectividad, ha de recibir otro que, aunque de naturaleza diferente, viene a constituir una justa compensación que disminuya la lesión sufrida en su patrimonio.

15.- Luna Arroyo Antonio y Luis G. Alcerreca: Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1982. pag. 287.

II) LA INDEMNIZACION

La indemnización se presenta como una compensación, pues, es lo que legitima el derecho que procede siempre que haya una expropiación.

En el ámbito agrario es aplicable cuando se hace un repartimiento y hay la necesidad de expropiar, es entonces cuando el titular de una propiedad que sufrió afectación, en el curso de los procedimientos de los repartos agrarios, recibirá una suma de dinero que es pagada por el Gobierno Federal.

Toda indemnización procederá cuando el Gobierno, Local o Federal, expropia bienes que no han sido fraccionados por el dueño, y por causa de utilidad pública puede ser afectado para dar cumplimiento al programa del reparto agrario, ya sea para dotar de tierras o para crear nuevos centros de población agrícola. (16)

16.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. segunda edición. Editorial Porrúa,, S.A. y UNAM. México 1987. pag.118

Para la mejor comprensión de este aspecto debemos reconocer que el pago de la indemnización, puede realizarse de diversas formas, como son en efectivo o en especie. Sobre este particular nos referimos en seguida.

Por lo que hace a la regulación de las indemnizaciones la Ley de ejidos de 1970 declara en primer lugar que, la dotación de tierras suficientes hecha a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades es de utilidad pública, siempre que éstos prueben la necesidad o la conveniencia de obtener terrenos para su subsistencia. Establece además que el legítimo propietario cuyas tierras hayan sido objeto de dotación, tiene derecho a la indemnización que corresponda. Para este efecto el citado ordenamiento jurídico, preve el procedimiento que a continuación se describe.

Todas las reclamaciones por indemnización que tuvieran lugar con motivo de la aplicación de esta Ley, debían hacerse efectivas frente al Gobierno Federal y

su resolución era emitida en atención a las siguientes disposiciones:

En virtud de las tierras afectadas a consecuencia de una dotación, el monto de la indemnización, se determinaba de manera proporcional a la parte afectada de terreno, para lo cual se estaba al valor catastral que expresa o tácitamente estuviese reconocido por el propietario; en esta estimación debían incluirse acueductos, edificios y todo tipo de construcciones si las hubiere, más un diez por ciento.

Si en fecha posterior a la fijación del valor fiscal, se hubiese realizado alguna mejora a la propiedad particular de que se trate y esto originase un exceso de valor, deberá ser esto lo único que para resolverse, quede sujeto a juicio pericial, para lo cual debían ser nombrados dos peritos, uno por la Comisión Nacional Agraria y otro por el interesado; si respecto al juicio pericial existiera inconformidad de parte de éste o de la Comisión Nacional Agraria, el Avalúo de las mejoras debía ser sometido a resolución

judicial. Esta misma regla debía observarse cuando se tratara de objetos cuyo valor no estuviera fijado en las oficinas rentísticas.

Por otro lado, en aquellos casos en los que el propietario promovía una reclamación contra reivindicaciones y obtenía resolución judicial mediante la cual se declaraba improcedente la restitución hecha a un pueblo, en virtud de la sentencia sólo tenía derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente, para cuyo efecto disponía del término de un año. Con el mismo plazo contaban los propietarios de predios expropiados, para concurrir a la autoridad judicial y reclamar las indemnizaciones que debían pagárseles, en caso contrario prescribía su derecho.

a) LA INDEMNIZACION EN EFECTIVO.

Refiriendonos en primer término al pago de la indemnización en efectivo, tenemos que cuando la expropiación es sobre bienes distintos de la tierra,

tales como casa-habitación, huertos y corrales, la indemnización deberá efectuarse en forma inmediata a cada uno de los ejidatarios en forma individual.

Como un dato adicional, nos es conveniente recordar la regulación que al respecto establece la Ley de Expropiaciones, expedida por don Lázaro Cárdenas en su calidad de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en 1936. Así pues, de entre el artículo de la Ley, identificamos que el artículo 10º establece la forma de fijar la indemnización que se determinará como contraprestación en virtud de la expropiación realizada. Para la mejor comprensión del contenido de este precepto, referámonos en seguida a la extensión que su texto alcanza:

Artículo 10º.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este

valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el detrimento que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. [17]

Paralelamente a el texto del artículo, debemos considerar y transcribir también, el párrafo primero del artículo 19º de la propia Ley de expropiaciones, el que a la letra dice:

Artículo 19º.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio.

La lectura de los artículos 10º y 19º, nos

17.- Ediciones Andrade. Ley de Expropiación. de 25 de noviembre de 1936. págs. 420-421.

permite apreciar el hecho de que la Ley de Expropiaciones contempla efectivamente, el pago de la indemnización por expropiación, en efectivo.

b) LA INDEMNIZACIÓN EN ESPECIE.

Por lo que hace al pago de la indemnización en especie, revisten medular importancia, las causas de utilidad pública que establece y regula el artículo 111 de la Ley Federal de Reforma Agraria a través de sus fracciones: al respecto debemos citar los siguientes considerandos:

- 1) Si la expropiación es total y como consecuencia ocurre la desaparición del núcleo agrario como tal y teniendo como causas cualquiera de las que a continuación se señalan:
 - El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
 - La apertura, ampliación o alineamiento de

calles: construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte.

- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas pasatos zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción.
- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de comunicación y Líneas para Conducción de Energía Eléctrica.
- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.
- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.
- La explotación de elementos culturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos

y pasos que fueren necesarios para ello.

- La superficie necesaria para la construcción de hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

2) Si también la expropiación fuere total, al tener lugar la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir dos lotes tipo urbanizados y el equivalente a dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

3) Si la expropiación es parcial y se realiza respecto de bienes que se explotan colectivamente, o en un común, la indemnización que el núcleo de población reciban se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la asamblea

general y mediando la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

4) Si al efectuarse la expropiación se afecta una superficie que versa sobre unidades de dotación trabajadas individualmente, serán los propios ejidatarios quienes elijan la forma en que habrá de aplicarse la indemnización tal decisión deberán tomarla los afectados respecto de las siguientes opciones:

- Adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas.
- En inversiones productivas dentro o fuera del ejido.

Para efecto de elegir entre cualquiera de estas opciones, deberá convocarse a la celebración de una asamblea general, a la que habrán de asistir y votar las dos terceras partes de los ejidatarios.

Dentro de la misma asamblea se elaborará un plan de inversiones que estará a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria; el cual deberá

{18}
cubrir el importe de la indemnización.

Por su parte, la Ley de Expropiaciones, regula a través de su artículo 20^o la indemnización por expropiación, en una forma distinta del pago en numerario; esta posibilidad queda abierta al rezar dicho precepto lo siguiente:

Artículo 20^o.- La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años. {19}

Así pues, aun cuando este artículo abre la posibilidad para que el pago de la indemnización sea distinto del efectivo, lo hace con la salvedad de que no aclara la forma específica, en que se lleve a efecto el pago de la indemnización; lo cual nos permite hacer referencia a la indemnización en especie.

OTRAS FORMAS DE INDEMNIZACION:

c).- Dentro de este apartado, se encuentra la

18.- José Ramón Medina Cervantes. Ley de la Reforma Agraria. Editorial MARLA. S.A. de C.V. pag. 90-97.

19.- Ediciones Andrade. Ley de Expropiación. de 25 de noviembre de 1936. pag. 421.

indemnización en bonos de la Deuda Agraria. En cuanto a este tipo de pago en expropiaciones que se hicieron para satisfacer necesidades agrarias, se discutió mucho sobre si eran procedentes o improcedentes o señalándose que tal forma de indemnización no era legal, ya que no significa otra cosa sino que el particular expropiado se le dá un título en el cual el Estado, se reconoce deudor por una cantidad determinada de dinero y al no disponer éste de los fondos necesarios admite su obligación y atrasa su pago de acuerdo con la disponibilidad del erario.

Así es que, en el caso de las expropiaciones agrarias la objeción no es fundada si se afirma que el pago no se hace en dinero sino que se hace en bonos, pues en realidad el gobierno no se siente liberado con la entrega de bonos, sino que éstos constituyen solamente un título que tendrá que convertirse en efectivo en los términos que la Ley de la Deuda Agraria disponga.^[20]

20.- Gabino Fraga. Derecho Administrativo. vigesimacuarto edición. Editorial Porrúa S.A. México 1985. pag. 387

Conviene comentar que la deuda agraria se origina en virtud de la expropiación por medio de la cual el estado impone a un particular ceder su propiedad mediante una indemnización para dotar o ampliar ejidos a los pueblos que lo requieren o para la creación de nuevos centros de población ejidal, su fundamento se encuentra precisamente en el artículo 27 Constitucional 2º párrafo en relación con el inciso "e" de la fracción XVII.

CAPITULO TERCERO

LA INDEMNIZACION DE ACUERDO AL ARTICULO 3º TRANSITORIO DE LA LEY DE EJIDOS.

En el capítulo anterior hice referencia a la definición de la indemnización, considerándola como una compensación que procede ante la ejecución de una expropiación, de acuerdo con lo que señala el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, y que a la letra dice:

Se declaran legales y válidas todas las dotaciones o restituciones hechas con el carácter de provisionales por los Gobernadores de los Estados y Comandantes Militares de los territorios y del Distrito Federal, hasta la fecha de la promulgación de esta ley, y los expedientes respectivos seguirán tramitándose hasta la resolución definitiva.

En caso de que el Ejecutivo Federal fallare definitivamente en contra de la petición de tierras por dotación o restitución, y en que ya el gobierno local hubiere decretado y mandado entregar la posesión provisional y se hubiere dado ésta, el Comité

Particular Ejecutivo, por acuerdo de la Comisión Local Agraria, procederá a restituir las tierras al primitivo poseedor, con las mismas formalidades con que hizo la entrega provisional. En estos casos, el propietario tendrá derecho para gestionar una indemnización ante el Gobierno Nacional por la ocupación temporal de sus tierras. [21]

De lo anterior deduzco y para los efectos del aspecto que ahora me ocupa, que el primitivo propietario cuyas tierras le fueron expropiadas para cumplimentar una solicitud de dotación o restitución, respecto de la cual se hubiere ya mandado hacer la entrega provisional, habiéndose efectuado también ésta, y hubiere concurrido la circunstancia de que el Ejecutivo Federal Fallare de manera definitiva en contra de la citada solicitud, entonces se deberá proceder a restituir al propietario original, las tierras en cuestión, al tiempo que éste tendrá derecho

21.- Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Ediciones EUFE, S.A. talleres de Litoarte, S. de R.L. México 1981. pag.

para tramitar el pago de una indemnización por el concepto de la ocupación temporal de sus tierras; es decir, que en ésta que representa una parte medular del artículo 3º transitorio de la mencionada ley, se reconoce la afectación social y económica que sufrió dicho propietario, dado que menoscabó su patrimonio y perturbó su condición como campesino.

Sin embargo, puede ocurrir que el primitivo propietario sufra no una afectación temporal respecto de la propiedad de sus tierras, sino una afectación definitiva dado que el interés público existente, se impone frente al interés individual, requiriéndose entonces que las tierras en cuestión queden permanentemente en posesión del poblado beneficiado, y por lo mismo, no pueda ser posible restituir en sus derechos al propietario originario; por lo que ante esta situación, el citado propietario tendrá derecho al pago del valor de sus tierras. Sobre este aspecto, debemos reconocer que no se está contraviniendo lo

dispuesto por el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos, ya que este precepto regula la protección brindada al primitivo propietario cuando éste ha experimentado una afectación temporal, lo cual no implicam que la afectación total no sea susceptible de producirse, por el contrario, y por ello es que aunque en forma somera pero la hemos abordado.

Para adentrarnos a la forma en que operaba la indemnización en los procedimientos de dotación y de restitución, de acuerdo al ordenamiento jurídico antes citado, debemos primeramente señalar en breve la conceptualización a partir de la cual partiremos; de dotación y de restitución.

1).- EL PROCEDIMIENTO DE DOTACION

La dotación es aquel procedimiento mediante el cual se da tierras al núcleo que las necesite, al llevarse a cabo se solucionan al mismo tiempo dos tipos de problemas, sociales y morales; social porque se está ayudando a esa gran parte de la población de nuestro país que constituye el campesinado; en el aspecto moral, porque todos sabemos que el problema más grande de la humanidad es la alimentación.

Con el procedimiento de la dotación se da al núcleo de población las tierras necesarias para la satisfacción de sus necesidades económicas; en consecuencia, es el concepto necesidad el que origina y conforma la dotación en los términos de la fracción X del artículo 27 Constitucional, del cual se lee lo siguiente:

"Serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de

concedérseles el terreno suficiente para ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados. [22]

Para comprender mejor los caracteres que componen a la dotación, es conveniente reseñar algunos de sus antecedentes más notables.

Podemos decir que la dotación es una Institución jurídica propia del Derecho Agrario Mexicano, y que se remonta a la época de los Aztecas y en general de todos los grupos indígenas de la etapa precolonial, quienes obtuvieron tierras por dotación desde el momento en que se asentaron en una región determinada en forma definitiva dando lugar así a la formación de barrios que a su vez venían a constituir pequeños núcleos de población. [23]

Va durante la colonia, los reyes españoles ordenaron que se les dotara de tierras a los pueblos campesinos, siempre y cuando las necesitaran. Por ello se dice que bajo el virreynato español, la dotación

22.- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Talleres Gráficos de la Nación México 19 pag. 54
23.- Lucio Mendieta y Nuñez. "El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa, S.A. México 1986. pags. 52-53

que una institución jurídicamente permanente.

A partir de la Independencia de México, esta institución desaparece para después cobrar vida nuevamente en la legislación revolucionaria; en la Ley de 6 de enero de 1915, y por consiguiente sólo se refiere a las dotaciones definitivas; en el artículo 27 Constitucional, sólo hace referencia a la necesidad de los núcleos de población como punto de partida para la precedencia de las dotaciones, de tal modo que al introducir la Ley de Ejidos el nuevo elemento de la conveniencia, se apartó de su papel reglamentario con muy poca fortuna, por lo demás según se verá en seguida.

Los poblados mencionados por la Ley probaban la necesidad de tierras demostrando que sus habitantes carecían de las indispensables para obtener una utilidad mayor al duplo del jornal medio en el lugar; o demostrando que los latifundios cercanos solindaban inmediatamente con el fundo legal, o que por el cese definitivo de alguna industria o por el cambio de alguna ruta comercial, la mayoría de la población

veíase compelida al trabajo agrícola y por último, demostrando que poseyeron tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856; pero que no podían obtener la restitución de las mismas por cualquier motivo. [24]

Probaban la conveniencia, demostrando que fueron constituidos con posterioridad al año de 1856 y que la dotación de tierras podría contribuir a su arraigo y consolidación económica; en la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, sino hasta que el Presidente de la República revisara la resolución dictada por los Gobernadores de los Estados, quedando de esta forma un antecedente en materia de dotación; legislando también en materia de posesión, la Ley de Ejidos, incluyó una disposición eminentemente justa por la que se previó que si un predio resultaba afectado en posesión provisional y no quedaba definitivamente afectado por la resolución

24.- Lucio Wendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa, S.A. México 1985. págs. 204-205.

presidencial respectiva, debía ser restituido a su primitivo propietario, el que tendría derecho a gestionar la indemnización del Gobierno Nacional por la ocupación temporal de sus tierras. Esta garantía no volvió a reiterarse en ninguna de las leyes subsecuentes, de lo que ha resultado que el propietario indebidamente afectado por un Gobernador, sólo espera que el error se corrija al fallarse el caso en definitiva y que se le devuelvan sus tierras, sin que se le indemnice por los perjuicios sufridos durante los años que se le privó de sus pertenencias.

Como podemos ver, en esta Ley de Ejidos, eran autoridades agrarias las mismas que en la Ley de 6 de enero de 1915; excepto los jefes militares, ya que al cambiar la situación del país ya no fue necesaria su intervención.

El procedimiento en la dotación y en la restitución era de la manera siguiente:

Para dotación de tierras, las solicitudes se presentaban ante el Gobernador del Estado, el cual las

remitía a la Comisión Nacional Agraria, señalando algunos datos como las formas habituales de los contratos de aparcería, el precio actual de los productos de consumo, etc. Estos datos debían ser complementados por la Comisión Local Agraria, con otros tales como la historia de la propiedad de la región y en el lugar.

Todos estos datos eran muy necesarios para poder calificar la extensión de los ejidos.

Entrando a tomar posesión de los ejidos, la Comisión Local resolvía en un plazo de cuatro meses.

Una vez concluido el expediente, se le entregaba a la Comisión Nacional Agraria, la cual, según los datos de éste, dictaminaba si procedía o no la dotación.⁽²⁵⁾

Finalmente, quien fallaba en forma definitiva, era el Ejecutivo Federal, y, si determinaba que procedía la entrega de las tierras, los Comités Particulares Ejecutivos encargaban de hacer dicha entrega a los pueblos agraciados.

25.- Obra citada. pag. 205.

Para la restitución no era necesario enviar informes acerca de la calidad de las tierras y censo. Los títulos primordiales eran calificados en la Comisión Nacional Agraria por peritos, y las pruebas testimoniales, la información, etc., se efectuaba ante los tribunales comunes según las disposiciones de las leyes relativas.

II) EN EL PROCEDIMIENTO DE RESTITUCION

Inicialmente debemos considerar a la restitución como el procedimiento que tiene por objeto reparar las privaciones sufridas por los núcleos de población, o sea devolverles las tierras, que fueron materia de la privación.

Para ser sujeto de restitución es necesario que el núcleo de población haya sido víctima del despojo de sus tierras y que dicha privación se haya hecho por un procedimiento ilegal como señala el artículo 27 Constitucional, es decir:

1.- Por cualquier autoridad Local, en contra de lo dispuesto por la Ley de Desamortización, del 25 de junio de 1856.

2.- Por cualquier autoridad Federal, mediante composiciones o ventas hechas dentro del plazo comprendido de la fecha en que se inicia el Gobierno de Don Porfirio Díaz a la fecha de la promulgación de la Ley Agraria.

3.- Por cualquier autoridad Federal o Local, o por compañías deslindadoras mediante diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates, hechos dentro del plazo antes mencionado.

Podemos decir que en esta Ley de 28 de diciembre de 1920, por una parte el procedimiento agrario se tornó dilatado, ya que existía en él requisitos que los hacían complicado y lo dilataban como el hecho de que la Comisión Local Agraria tuviera que llenar en el expediente de solicitud datos como la historia de la propiedad en el lugar donde se solicitaban las tierras.

Tenia dos etapas, una era local, o sea ante las autoridades locales que eran el Gobernador del Estado y la Comisión local; y otra segunda ante las autoridades federales como la Comisión Nacional Agraria y el presidente de la república, el cual daba la resolución definitiva. Por otra parte cabe mencionar que en el procedimiento agrario de la ya mencionada Ley, que mejoró en parte desde el punto de

vista de que ya no fueron admisibles los recursos ordinarios ni el amparo contra las resoluciones presidenciales como lo fueron en la ley de 6 de enero de 1915. Así, podemos afirmar que mejoró el procedimiento agrario, ya que como hemos afirmado en su oportunidad, la anterior disposición entorpecía al procedimiento. En la primera etapa se daba una resolución de tipo provisional por parte de las autoridades locales y en una segunda etapa ya se daba la resolución definitiva por parte de la autoridad federal máxima, o sea el Presidente de la Republica.

Finalmente, la resolución definitiva era ejecutada por los Comités Particulares Ejecutivos. En general, como podemos ver, sin que haya dejado de haber variaciones con respecto al procedimiento en la Ley de 6 de enero de 1915; si podemos advertir que éstas no fueron muchas; sin embargo, el procedimiento Agrario iba siendo más completo e iba contrarrestando las fallas de que adolecía anteriormente.

Cabe mencionar que para hablar de restitución, se hace mención a la dotación, ya que al establecer el precepto constitucional el carácter supletorio de la dotación respecto de la restitución, exige y obliga al núcleo de población a decir en la solicitud que inicia el procedimiento si tiene algún derecho para reivindicar las tierras que pide, indicando, en caso contrario, si nunca las ha tenido, o bien si las tuvo no puede documentar su solicitud porque la identificación de los terrenos se haya hecho dentro de la ley, esto es, porque no haya habido despojo alguno.

111> EN CUMPLIMIENTO DE UNA RESOLUCION JUDICIAL.

Atendiendo a lo dispuesto por la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, en materia de indemnizaciones, es conveniente considerar el texto del artículo 37; ya que es fácil comprender que antes de explicar cómo procede la indemnización en cumplimiento de una resolución judicial, debemos establecer la forma legal de calcular el monto de la misma.

Así pues, el artículo 37 de la citada ley, dispone lo siguiente:

Artículo 37.- Todas las reclamaciones por indemnización, a que diere lugar la aplicación de esta ley, serán contra el Gobierno Federal y se resolverán conforme a las reglas siguientes:

1.- El monto de la indemnización por las tierras afectadas a consecuencia de una dotación será el proporcional a la parte afectada del predio, según el

valor catastral tácito o expresamente reconocido por el propietario, incluyendo acueductos, edificios y cualquier género de construcciones, si los hubiere, y más de un diez por ciento.

II.- El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, debiendo nombrarse dos peritos, uno por la Comisión Nacional Agraria y otro por el interesado, y en caso de inconformidad de este o de la Comisión Nacional Agraria con el juicio pericial, el avalúo de las mejoras deberá someterse a la resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas restísticas. (26)

Ahora bien, no debemos soslayar el hecho de que en ocasiones el primitivo propietario era injustamente

26.- Manuel Fabila. Obra citada pag. 358.

afectado en cuanto a la propiedad de sus tierras; sin embargo, la autoridad agraria se veía obligada a cometer estas injusticias que finalmente resultaban ser bastante menor perjudiciales que dejar a un núcleo de población sin tierras para trabajar, lo que significaba en el último de los casos condenar a toda una población, al desempleo agrícola, que repercutía inevitablemente en negarles la oportunidad de cultivar un pedazo de tierra que les permitiera sobrevivir, siendo éste el único medio al que el núcleo podía aspirar por razones claramente visibles de orden étnico-social. Esta cuestión fue indudablemente percibida por el legislador que así lo demostró al redactar el artículo 38 de la citada Ley de Ejidos, pues sabiendo que un propietario había sido indebidamente afectado, obtendría una resolución judicial dictada en su favor, por la que se declarara improcedente la restitución hecha a un pueblo, respecto de los terrenos de aquél, y por ello al

reclamar la reivindicación de los mismos, y serle ésta concedida; si se procediera a dar cumplimiento a esta resolución judicial, se estaría desconociendo al interés público en beneficio de un solo individuo, lo que implicaría adoptar una actitud retrograda y aniquiladora de los propios ideales y postulados de la Revolución Mexicana. Afortunadamente el legislador previó esta situación, y si bien no protegió del todo los intereses del primitivo propietario, tampoco lo dejó al total desamparo, ya que ante la imposibilidad de dar fiel cumplimiento a la resolución judicial por él obtenida, y no poder reivindicarlo en la propiedad de sus tierras, por las razones arriba anotadas, si en cambio le otorgaba el derecho de obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización que al efecto le correspondiera.

Como una estimación particular, cabe señalar que la explicación anterior aunada a muchas otras cuestiones inmensamente más importantes y trascendentales, conjugaron las fuentes reales, si no

de toda la ley, si del mencionado artículo 38, por lo que para la mejor comprensión de estas líneas conviene remitirnos en forma inmediata al texto del citado precepto.

Artículo 38.- En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y el interesado obtenga resolución judicial, declarando que no procede la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir a la autoridad judicial los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles, prescribiendo su derecho en caso contrario.⁽²⁷⁾

CAPITULO CUARTO

REPERCUSIONES EN LA LEGISLACION VIGENTE

1) EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Antes de identificar las repercusiones que el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 18 de diciembre de 1920, produjo en el artículo 27 constitucional, conviene recordar brevemente las condiciones bajo cuya influencia fue redactada nuestra Constitución Política de 1917, refiriéndonos en específico al artículo 27 del propio mandato constitucional.

Hemos de iniciar por reconocer que de entre los preceptos constitucionales es el 27 el más revolucionario y el de mayor trascendencia nacional, dadas las implicaciones inminentemente sociales, propias de las cuestiones contempladas en su redacción; motivos éstos suficientes para originar constantes polémicas y controversias.

Como mero antecedente podemos mencionar que don Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército y siendo encargado del Poder Ejecutivo, expidió el 19 de septiembre de 1916 una convocatoria para la reunión de un congreso Constituyente que debía legislar desde el 1º de diciembre del mismo año y hasta el 31 de enero del año siguiente con el propósito de reformar la constitución de 1857, en aquellos artículos que ya no se ajustaran a las necesidades y aspiraciones. En la sesión inaugural del Congreso el señor Carranza entregó al presidente del mismo, el licenciado don Luis Manuel Rojas un proyecto de reformas que según su parecer habían de introducirse a la Carga Magna.

Al respecto el entonces Secretario de fomento, el ingeniero Pantor Rouaix, expone que:
"si la presentación del artículo 5º del Proyecto de la Primera Jefatura produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del

poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica. Hasta esos momentos el obrero pesaba poco en la sociedad mexicana porque el país no estaba industrializado y el número de trabajadores fabriles era insignificante, comparado con la masa campesina sujeta al peonaje, que se extendía desde los lejanos confines del Estado de Sonora, en donde gozaba de medianas consideraciones, hasta las selvas vírgenes de Chiapas, en donde el indio, impotente para romper sus cadenas, se debatía en una verdadera esclavitud. Esos motivos hacían que la resolución del problema agrario fuera de más urgencia y de mayor necesidad para el país que la resolución del problema obrero, pues en aquél estaba vinculada, no sólo la propiedad

de las clases trabajadoras, sino la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental, que es la tierra, la madre universal que da la vida. Por otra parte el obrero, por imposibilidad material, nunca ambicionó poseer la fábrica mientras el campesino sí concibió desde el primer momento, que su redención estaba en poseer la tierra. (28)

Ahora bien, las innovaciones que con su proyecto de reforma estableció Carranza respecto del artículo 27 de la constitución de 1857, pueden resumirse así:

1.- Se conceden expresamente facultades a la autoridad administrativa para intervenir en los casos de expropiación para uso público.

2.- Se niega a las corporaciones religiosas el derecho a imponer capitales sobre bienes raíces.

3.- Se ordena a las instituciones de beneficencia pública o privada tampoco puedan adquirir bienes raíces, ni estar bajo el patrimonio,

28.- Jesús Silva Herzog. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". pag. 247.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 79 -

dirección o administración de ninguna corporación religiosa, ni de sus miembros, mas si estarán facultades para imponer capitales a interés sobre bienes raíces.

4.- Se autoriza a los pueblos a disfrutar en común de sus ejidos entretanto se distribuyan en parcelas conforme a la ley que al efecto se expida⁽²⁹⁾".

Lo cierto es que el proyecto del señor Carranza no satisfizo a los representantes populares, sencillamente porque como dice el ingeniero Rouaix, no atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial, la cual debía estar basada en los derechos de la nación y en la conveniencia pública. en consecuencia fue preciso elaborar un nuevo proyecto del citado artículo para presentarlo a las deliberaciones de la asamblea, el cual se discutió en numerosas y largas sesiones, en que intervinieron alrededor de cuarenta diputados y algunos juristas en calidad de asesores, como don Adrés Molina Enriquez y

29.- Jesús Silva Herzog. Obra citada. pags. 247-248

don José I. Lugo.

Del dictámen de la Comisión del Congreso sobre el artículo 27 tal como fue presentado en la memorable sesión del 29 de enero, resulta interesante reproducir los dos párrafos que siguen:

"Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aun espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la Comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la Revolución pasar este punto en silencio".

"Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la Nación.

Por otra parte de los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que hoy en día tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas es en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el poder económico, intelectual y moral de los jornaleros". (30)

Una vez que hemos tratado de reconstruir las circunstancias imperantes, en medio de las cuales se

30.- Jesús Silva Herzog. Obra citada. pags. 249-250.

buscó la nueva redacción del artículo 27 de nuestra Constitución Política de 1917, hablemos ahora ya de este nuevo texto del mencionado precepto, aunque citaremos únicamente las partes conducentes que interesan a nuestro estudio; es decir, aquéllas que nos permitan situar las repercusiones que el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, tuvo en el artículo constitucional (27) ahora en cuestión.

Artículo 27 de la Constitución Política de 1917, en su texto primitivo:

Párrafo segundo.- "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". [31]

Fracción VII, párrafo segundo.- "Las leyes de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad

31.- Jesús Silva Herzog. Obra citada. pag. 250.

administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas". (32)

Fracción VII, párrafo quinto.- "Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes

propiedades, conforme a las bases siguientes:

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

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

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de 10 años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de

La Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria. {33}

De lo anterior, podemos reconocer que los principios esenciales del precepto constitucional que ahora estudiamos, se enfocan hacia el establecimiento de una doctrina nueva en materia de propiedad. Asimismo, podemos observar, que en la nueva redacción del mencionado artículo, se abandona el principio de la indemnización previa declarándose en cambio que las expropiaciones de tierras y aguas se harán por causa de utilidad pública y mediante indemnización; este último principio resultó ser de enorme trascendencia, debido a que ni el gobierno federal menos aun los gobiernos locales hubieran tenido los fondos necesarios para pagar a los hacendados, previamente, el valor de sus tierras.

Por lo que hace a la parte transcrita del

33.- Jesús Silva Herzog. Obra citada. pag. 254.

segundo párrafo de la fracción VII, podemos apreciar en relación con el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 1920, que este último, parte de declarar legales y válidas las dotaciones y restituciones que se hayan hecho con el carácter de provisionales, estableciendo al mismo tiempo que los expedientes respectivos se tramitarán hasta su resolución definitiva. Pero la prescripción más importante que este artículo dispone, es que considera el caso de que, si el Presidente de la República falla de manera definitiva en contra de la solicitud de tierras por dotación o restitución y hubiere concurrido la circunstancia de que el Gobierno Local hubiese decretado y mandado hacer la entrega provisional de las tierras, habiéndose ésta ejecutado; entonces será el Comité Particular Ejecutivo el que por acuerdo de la Comisión Local Agraria, se encargará de proceder a restituir las tierras al primitivo poseedor; concediendo y reconociendo asimismo al propietario, el derecho a gestionar ante el Gobierno Nacional, una indemnización por la ocupación temporal de sus tierras;

mientras que aquél se limita a establecer que cuando la ocupación de una propiedad tenga por causa la utilidad pública, la única prerrogativa que se ofrece al propietario es la relativa a fijar el monto de la indemnización en base al valor fiscal que expresa o tácitamente se le tenga reconocido al bien en las oficinas rentísticas, más un diez por ciento; pero en ningún fragmento se contiene la menor posibilidad de restituir al propietario por cualquier causa, el terreno objeto de la afectación; además de que en esta fracción, no se dispone la forma ni los términos de hacer efectivo el pago de la indemnización.

De la anterior explicación podemos denotar que el artículo 27 de nuestra Constitución de 1917, no percibió grandes repercusiones del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos, pues como hemos visto el precepto constitucional a que nos referimos además de que no establece una regulación bien determinada sobre indemnización por expropiación, tampoco consagra esa importante disposición que sí contempla la Ley de

28 de diciembre de 1920, en su artículo 3º transitorio, como es la restitución de la propiedad al poseedor originario.

Por otra parte, consideramos de importancia singular, hacer referencia al Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (abrogando la Ley de 6 de enero de 1915); en virtud de que con dicha reforma se introdujeron al citado precepto constitucional, nuevas fracciones, entre las cuales la XIV, en su segundo párrafo regula lo relativo a la indemnización por afectación en materia de dotación; la cual abordaremos en breve, antes conviene hacer referencia a manera de esbozo, cómo fue que se procuró reformar nuestra Constitución Política, en su artículo 27.

Pues bien, el presidente Abelardo Rodríguez, presentó al Congreso a finales de 1933, una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional. En las Cámaras adquirió vigor la idea de aprobar una amplia

reforma que diera impulso a la nueva actitud oficial en materia agraria.

Del dictámen presentado por las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados resulta interesante reproducir los siguientes párrafos:

"En el estado presente, y con la experiencia acumulada, ha parecido a las Comisiones que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del artículo 27 constitucional. En su intento de redacción, las Comisiones han tomado en cuenta, y así se complacen en aclararlo, que el artículo 27 y la Ley de 6 de enero constituyen una de las banderas de la Revolución misma. Por ello se ha tenido el mayor cuidado en conservar íntegro el espíritu del artículo 27".

"En los casos en que la jurisprudencia de la Corte y al experiencia obtenida con la aplicación de las leyes reglamentarias ha permitido mejorar y aclarar la redacción del precepto constitucional, el nuevo texto del artículo 27 suprime todos los que fueron motivo de controversia jurídica. También se

propone conceder facultades extraordinarias para la expedición de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional que habrá de ser corolario de la reforma que venimos a someter a vuestra soberanía, en todo aquello que se relaciona con la materia agraria. Consideran las comisiones que a través de las facultades extraordinarias, podrá expedirse por primera vez una codificación agraria que englobe todas las leyes reglamentarias y las innumerables circulares y disposiciones económicas que rigen la materia y que son, en muchos casos, contradictorias y en todos de difícil recordación".⁽³⁴⁾

De esta manera, si comparamos la nueva redacción del artículo 27, con los textos anteriores que le sirvieron de base, podemos advertir que se conservó totalmente la estructura formal del propio precepto instituido en Querétaro en 1917, y que se incluyeron al nuevo texto algunas disposiciones básicas de la Ley de 6 de enero de 1915, la cual por

34.- Humberto Ricard Donado. "Introducción Jurídica a la Reforma Agraria Mexicana". Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, paga. 165-166.

esta razón quedaba expresamente abrogada. En lo que concierne al nuevo texto de la norma, se mejoraron fórmulas calificadas antes de inexactas, introduciéndose al mismo tiempo cambios medulares.

Ahora bien, con el propósito de no desvirtuar el objeto así como el tema de presente estudio, nos remitimos en forma inmediata a la fracción XIV del precepto constitucional a que nos referimos, y que como ya se indicó en renglones anteriores, fue introducida al texto del propio artículo con motivo de la reforma de 1934. Así pues, veamos:

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

"Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho

deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida. (35)

El contenido de ésta, la fracción XIV de nuestra Carta Magna, se ha conservado hasta el texto vigente de la misma, salvo el agregado de un tercer párrafo, que a la letra dispone:

"Los dueños o poseedores de predios agrícola o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". (36)

La lectura de la fracción XIV del artículo 27 de nuestra Constitución Política, nos permite apreciar

-
- 35.- Manuel Favila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". Ediciones EUFE, S.A. Talleres de Litoarte, S. de R.L. México, 1981. pag. 552.
- 36.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial UNAM, Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. pag. 71.

respecto del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 1920, que aun cuando nuestro mandamiento constitucional en su texto vigente, se ha propuesto legislar de manera más definitiva y determinada el aspecto relativo a la indemnización por afectación agraria, así como la reforma y términos de hacer efectivo este derecho; no ha consagrado aquella importante prerrogativa otorgada por la Ley de Ejidos a través de su artículo 3º transitorio, traducida en conceder al afectado además de la indemnización que en el caso correspondiera por la ocupación temporal de sus tierras, la reivindicación de las mismas ante la improcedencia de la solicitud de restitución o dotación, dictada por el ejecutivo federal.

De esta forma, es, que el artículo 3º transitorio de la mencionada Ley, no produjo notables repercusiones en el artículo 27 constitucional, ya que éste, se limita a regular el derecho a la indemnización en favor del afectado, con la salvedad

de que a esta prestación sólo podrán acceder los afectados por dotación, no así los que hayan experimentado una afectación por restitución, quienes tampoco podrán oponer ningún recurso legal ordinario, ni aun el juicio de amparo. Lo que significa que el citado precepto constitucional no considera la posibilidad de que la solicitud de tierras por dotación o restitución, resulte ser impróspera por resolución presidencial y que en tal virtud, las tierras deban ser devueltas a su primitivo propietario; así como tampoco, que a manera de resarcimiento, le sea concedido al efecto, el derecho al pago de una indemnización, como disponía la Ley de Ejidos en su artículo 5º transitorio, por la ocupación temporal de sus tierras. Aunque debemos estimar el hecho de que en los dispuesto por el artículo 27 de nuestro mandamiento constitucional, no se hace referencia en modo alguno a que la entrega de tierras en materia agraria, sea en forma provisional y

atendiendo a los avances y evolución que en la propia materia se han logrado, considero que debemos entender que dicha entrega se hará con el carácter de definitiva.

II) EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Corresponde ahora el turno para ser cuestionada, a la Ley Federal de Reforma Agraria, para determinar cuáles fueron las repercusiones en ella originadas, respecto del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920. La obtención de dicho propósito nos induce a considerar algunas apreciaciones previas cuya estimación nos permita definir de manera concreta, la forma en que ha trascendido a esta Ley el contenido del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos.

Así pues, iniciemos observando que la evolución de nuestras leyes agrarias a partir de 1915, conforma un fiel reflejo de las transformaciones que desde entonces han ocurrido a los problemas del campo y que en el punto de vista de los doctrinarios han sido oportunas para afrontarlos. Es así, que la Ley de 6 de enero de 1915, puso especial énfasis en la nulidad de de las enajenaciones de tierras comunales y creó los

primeros órganos encargados de efectuar la repartición de tierra.

Por su parte, la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, ensayó por vez primera, la ordenación de las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces, teniendo además el mérito innovador de introducir un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación, estableciendo también principios de organización para las autoridades agrarias.

Ahora bien, la Ley Federal de Reforma Agraria, es la denominación que se propone para la integración de un nuevo cuerpo legislativo, tal sugerencia no carece de intención, ya que el término código se abandona por tratarse de un concepto que no alude sino a una mera recopilación de disposiciones preexistentes, a las que se les dota de unidad, quedando asimismo revestidas de una especie de refrendo legislativo. La palabra ley en cambio, implica un acto de soberanía por virtud del cual se regula racionalmente un conjunto de

instituciones y procedimientos que rigen para el futuro; refiere también la decisión expresa de una generación de hombres de darse normas de vida comunitaria conforme a convicciones políticas, experiencias históricas asimiladas y a razones de oportunidad económica y social debidamente evaluadas. Se trata además, estrictamente, de uno de los ordenamientos reglamentarios a los que en varias ocasiones hace mención el propio artículo 27 constitucional con el nombre de leyes; y esta denominación, finalmente, reconoce también la tradición del legislador revolucionario que introdujo la Reforma Agraria Mexicana precisamente por medio de una ley, la Ley de 6 de enero de 1915.

La naturaleza Federal que se le atribuye a la Ley, no sólo tiene que ver con su ámbito territorial de validez y su carácter reglamentario constitucional; sino que responde además a la intención de relacionarla con la idea de Federación, que es la forma política en que se expresa la cooperación social

en el país y constituye una de las decisiones políticas fundamentales de nuestra Constitución. Se justifica además ampliamente en este caso, la denominación de Federal dada a este ordenamiento, porque la Constitución, en su artículo 27, ha establecido para las autoridades de los Estados y las federales, una corresponsabilidad en la atención del problema agrario.

No sólo desde la Ley de 6 de enero de 1915, las autoridades estatales y de la Federación, tuvieron a su cargo una parte igualmente importante en la restitución y dotación de tierras y en el fraccionamiento de los latifundios, pues al expedirse la Carta Fundamental que nos rige, fue manifiesta la intención de los constituyentes de conservar asociados en los órganos agrarios a los Ejecutivos de la Federación y de los estados. Desde el establecimiento de la estructura instituida para las autoridades agrarias a partir de 1934, hasta su forma actual, se

percibe que el cuadro de autoridad que asume a su cargo el proceso de distribución de la tierra, es claramente de carácter mixto; tanto por lo que se refiere a la intervención de los gobernadores de los Estados y del Presidente de la República, como por la composición de las Comisiones Agrarias Mixtas.

En suma, el concepto de Federación, evoca las más consistentes tradiciones republicanas e inscribe la materia de la Ley como legítimamente corresponde, dentro del proceso de evolución del Estado mexicano y sus preocupaciones de mayor tradición histórica.

Hecha esta breve exposición, procuremos ahora identificar las repercusiones producidas por el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos, en la Ley Federal de Reforma Agraria. Pues bien, los artículos de esta última Ley, en los que se acentúan dichas repercusiones, son el artículo 219 y el artículo 309, cuyo texto revisaremos en seguida.

Artículo 219.- Los propietarios afectados con

resoluciones dotatorias o restitutorias de tierras, bosques y aguas que se hubieren dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho a acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Los interesados deberán ejercer este derecho dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el diario Oficial de la Federación. Cumplido este término, ninguna reclamación será admitida.

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

Igualmente, los ejidatarios podrán promover el

juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus derechos, realizadas por cualquier autoridad.⁽³⁷⁾

Artículo 309.- Cuando el núcleo solicitante se encuentre en posesión provisional de las tierras concedidas por mandamiento del Gobernador, y la resolución presidencial lo modifique, la Secretaría de la Reforma Agraria estará obligada, en primer término, a negociar con los propietarios de el o los predios, la compra en favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando, de no conseguirlo, a localizar en su favor, con relación a los demás núcleos o grupos de población, otras tierras de semejante calidad y extensión a las cuales trasladar a los campesinos afectados, preferentemente en la misma entidad, y dentro de un plazo que no exceda a los establecidos en el párrafo siguiente.

Siempre que la ejecución de una resolución

37.- Ley Federal de Reforma Agraria. Edición supervisada por la Secretaría de la Reforma Agraria, imprimida en los talleres Graficos de la Nación. México 1985.pag. 125.

presidencial o el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada implique la desocupación de terrenos que los campesinos tengan, en virtud de una posesión provisional o definitiva, los plazos a los que se refieren los artículos 302 y 303 se duplicarán a favor de los ejidatarios. (38)

Recordemos ahora el texto del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos:

Artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos .-

Se declaran legales y válidas todas las dotaciones o restituciones hechas con el carácter de provisionales por los Gobernadores de los Estados y los Comandantes Militares de los Territorios y del Distrito Federal, hasta la fecha de la promulgación de esta Ley, y los expedientes respectivos seguirán tramitándose hasta su resolución definitiva.

En caso de que el Ejecutivo Federal fallare definitivamente en contra de la petición de tierras

38.- Ley Federal de Reforma Agraria. Obra citada. pag.173.

por dotación o restitución, y en que ya el Gobierno Local hubiere decretado y mandado entregar la posesión provisional y se hubiere dado ésta, el Comité Particular Ejecutivo, por acuerdo de la Comisión Local Agraria, procederá a restituir las tierras al primitivo poseedor, con las mismas formalidades con que se hizo la entrega provisional. En estos casos, el propietario tendrá derecho para gestionar una indemnización ante el Gobierno Nacional por la ocupación temporal de sus tierras. ^[39]

Al revisar el esquema que ofrece la lectura de los artículos arriba transcritos, resulta analíticamente notorio, que mientras la citada Ley de Ejidos en su artículo 3º transitorio, se propone brindar la mayor protección posible al propietario cuyas tierras fueron disputas para cumplimentar de manera provisional una solicitud de dotación o restitución, y al dictarse resolución definitiva por el ejecutivo Federal, en que se niegue la dotación o

restitución solicitada, establece que las tierras en cuestión deberán ser devueltas a su primitivo propietario; concediéndole como una prerrogativa más que resarza la afectación ocasionada, el pago de una indemnización por la ocupación temporal de sus tierras; siendo que el artículo 219 de la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que los afectados con resoluciones restitutorias no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, negándoseles también la posibilidad de promover el juicio de amparo. En cambio a los afectados con dotación les concede el único derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización que corresponda, derecho que deberán ejercer en el término de un año contado a partir de la fecha en que la resolución respectiva sea publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Es de esta manera, que el análisis comparativo del artículo 219 de la citada Ley reglamentaria, con el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos, nos

permiten reconocer que aquella Ley, capta del enunciado precepto transitorio de la Ley de 1920, una repercusión extremadamente mínima, en virtud de que aquél niega a los propietarios afectados por restitución el ejercicio de todo derecho incluyendo el de promover el juicio de amparo y sólo reconoce y otorga a los afectados por dotación, el derecho a recibir el pago de una indemnización en función de la afectación sufrida; mientras que el ya descrito artículo transitorio, prescribe que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, que hubiesen obtenido resolución presidencial definitiva a su favor, tendrían derecho a que les fueran devueltas sus tierras, así como a que se les pagase una indemnización, mediando como concepto de la misma la ocupación temporal de éstas.

Por su parte, el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a diferencia del artículo 219 del mismo ordenamiento jurídico-reglamentario, extiende su

legislación de manera más casuística, pues determina, que, cuando ocurra que el núcleo de población haya hecho solicitud de tierras, habiendo obtenido posesión provisional de las mismas por disposición del Ejecutivo Local, y suceda que el Presidente de la República la modifique, estará a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, la obligación, inicialmente, de negociar con los propietarios de los predios en cuestión, la compra de los mismos en favor de los campesinos y en caso de respuesta desfavorable, la obligación de la Secretaría de la Reforma Agraria, virará en el sentido de localizar en favor de éstos, considerando a los demás núcleos de población, otras tierras semejantes en calidad y extensión a las que sean trasladados los campesinos afectados, debiendo procurar que la ubicación de dichas tierras, sea dentro de la misma entidad federativa.

En este sentido, si bien es cierto que el artículo 309 de la Ley reglamentaria, contempla la

posesión provisional de las tierras dictada por mandamiento del Gobernador, así como la modificación de dicho mandamiento, por resolución presidencial; lo hace a contrario sensu del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos; ya que mientras éste, protege inminentemente al propietario afectado, que obtuvo resolución presidencial a su favor; aquél precepto reglamentario, protege ampliamente a los campesinos que al estar poseyendo las tierras en forma provisional, se ven afectados por la resolución presidencial que modifica el mandamiento dictado por el Ejecutivo Local, es decir, aquél por el que se les concede la posesión provisional; pues sucede, que ante la ejecución de la resolución presidencial, se les emplaza a desocupar los terrenos que provisionalmente se encuentran poseyendo. En tal virtud y como ya antes hemos visto, según lo dispuesto por este artículo 309, la Secretaría de la Reforma Agraria procurará establecer operaciones contractuales de compra con los

propietarios de las tierras de que se trate, o en su defecto pondrá en marcha actividades tendientes a localizar, otras tierras de calidad y extensión semejantes en las cuales reubicar a los campesinos que con motivo de la resolución dictada por el Presidente de la República, se han visto afectados.

Por último y como una observación a partir de la cual pretendemos establecer una modesta hermenéutica jurídica dotada muy probablemente de un margen de error, deseamos comentar que el texto del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, deja abierta la especulación para considerar dos posibilidades que se proyectan con el carácter de una disyuntiva; esto es, respecto a la posición en la que podría en un momento dado verse colocado el propietario cuyas tierras se encuentran ocupadas por los campesinos beneficiados a raíz de la afectación por él sufrida; en efecto, nos estamos refiriendo precisamente a las dos obligaciones que a través del texto de este artículo,

la Ley que ahora comentamos, impone a la Secretaría de la Reforma Agraria; veamos pues, esta breve hipótesis:

En primer término, el artículo 309, parte del hecho de que el núcleo solicitante posea en forma provisional tierras que le han sido concedidas por el Gobernador, ocurriendo sin embargo que tal posesión sea modificada por resolución presidencial; ante tal circunstancia resulta que la Secretaría de la Reforma Agraria, si al negociar con los propietarios la compra de los predios que los campesinos se encuentran ocupando, lo consiguiera, podremos pensar que en tal caso, dichos propietarios sólo podrán aspirar al pago del valor de sus tierras en virtud de la compra; pero la letra del artículo no hace referencia en modo alguno, a que los propietarios tengan como derecho adicional por así decirlo, al otorgamiento de una indemnización o cualquier otra protección semejante a la contenida en el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos.

Por otro lado, el precepto antes mencionado, reza, que de no conseguir la Secretaría de la Reforma Agraria la venta de los predios por parte de los propietarios, estará obligada a localizar otras tierras de semejante extensión y calidad, para trasladar a ellas a los campesinos afectados; ante tal señalamiento, podemos entender que los propietarios inicialmente afectados, no tendrán otro derecho que el de ser restituidos en la propiedad de sus tierras, pero de ninguna manera podrán reclamar el pago de una indemnización para resarcir la ocupación temporal de las mismas, como si lo previene en cambio, la Ley de Ejidos en su artículo 3º transitorio.

De esta manera, nos es notorio el hecho de que no obstante la importancia que doctrinaria y jurídicamente reviste el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, la Ley Federal de Reforma Agraria, no percibe de aquél trascendentes repercusiones; ya que en principio sólo

a los afectados por dotación, les reconoce el derecho a recibir el pago de la indemnización que para el caso corresponda, mientras que a los afectados por restitución les niega el ejercicio de todo derecho; lo anterior es dispuesto por el artículo 219 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Y como ya hemos revisado, el artículo 309 de la propia Ley reglamentaria, otorga amplia protección a los campesinos poseedores provisionales de las tierras pertenecientes al propietario originariamente afectado, de tal suerte que aun reconociendo que éste obtenga resolución presidencial a su favor, sólo le concede uno de dos derechos: el pago del valor de sus tierras en caso de haber sido negociable la compra, o, de lo contrario la devolución de éstas.

III) CRITICA.

El principal defecto de el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, consistía:

En los tramites dilatados y difíciles que establecía y en la supresión de las posesiones provisionales pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitaran; no respondía, por lo mismo a la urgencia del problema que se trataba de resolver.

Podemos apreciar que en la actual Ley agraria no aparece, el texto como señala el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos, en el sentido de compensar a los propietarios por los frutos levantados durante el tiempo que duraron en posesión los ejidatarios, a partir de la posesión provisional hasta la fecha que se decretó la resolución presidencial. Consideramos fuera de todo trato de justicia el hecho de que no se resarza al propietario afectado

provisionalmente, por el monto o valor de los provechos que tuvieron los presuntos ejidatarios.

Tambien consideramos fuera de todo ámbito de justicia que en las sucesivas leyes no se hayan establecido los mismos derechos en favor del propietario, que en última instancia no ha sido afectado, decimos en sucesivas leyes, porque como ya vimos en las siguientes leyes expedidas por el mismo presidente Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y otros presidentes, no se haya establecido aquella disposición de indemnización a los propietarios afectados por el periodo que estuvieron en manos de los campesinos sus tierras.

El contenido del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, de haber formado parte del texto principal de la misma, quiza hubiera tenido repercusiones definitivas en la legislación vigente. Ahora bien, su espíritu debe formar parte de las disposiciones en la superación del

Derecho Agrario Positivo, buscando compensar de alguna forma al pequeño propietario inafectable que indebidamente e ilegalmente es afectado temporalmente en sus derechos.

Es criticable también, que el propietario particular afectado para satisfacer necesidades agrarias, no obstante que goza de un derecho constitucional reiterado en la Ley de Reforma Agraria para solicitar indemnización sobre el bien privado; el artículo 6º transitorio de la Ley mencionada ordena que "las indemnizaciones a que se refiere el artículo 219, se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan". Como se ve, no cuentan aun con una reglamentación que les facilite agotar la instancia para hacer valer todos sus derechos.

CONCLUSIONES

1.- Con la Ley de 6 de enero de 1915 que alcanzó el rango de constitucional, se crearon los procedimientos agrarios de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, para satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población que fueron despojados de sus bienes comunales, o que, ante la negativa de su restitución o que nunca fueron de ellos, fueron dotados de las necesarias.

2.- Las innovaciones más importantes de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, respecto de la Ley de 6 de enero de 1915, son las siguientes:

A diferencia de la Ley de 1915, en la Ley de Ejidos, se establece que en todo expediente de restitución de tierras en que el poblado solicitante no probara plenamente la procedencia de la reivindicación, se estimaría esto como prueba suficiente para dotar de tierras a dicho poblado; procediéndose entonces a

tramitar la dotación, aprovechando para tal efecto las constancias de población, situación, condiciones económicas locales, etc., que obren en el expediente de restitución.

3.- Esta innovación de la Ley de Ejidos, constituyó un importante avance en materia de procedimiento agrario, pues creemos que el espíritu de esta disposición es el de contribuir a hacer más expedita la justicia social en favor de los campesinos solicitantes de tierras, por carecer de las necesarias para su sobrevivencia. Asimismo, la Ley de 6 de enero, declara que tendrán el carácter de provisionales las resoluciones emitidas por los gobernadores de los Estados y los Jefes Militares, las que en seguida debían ser ejecutadas por el Comité Particular Ejecutivo, sin perjuicio de que el expediente continuara tramitándose hasta obtener el dictámen respectivo del encargado del poder Ejecutivo de la Nación. En cambio la Ley de Ejidos no estipula dentro del procedimiento el dictámen de una

resolución provisional, sino que manifiesta que todo expediente de dotación o restitución, sera o no aprobado por el Ejecutivo de la Nación, mediante fallo definitivo y con el carácter de irrevocable; siendo hasta entonces cuando el Comité Particular Ejecutivo debía proceder a hacer entrega definitiva de las tierras dotadas o restituidas a los pueblos favorecidos..

4.- El procedimiento agrario en la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, era dilatado, por la existencia de requisitos que lo hacían complicado; tenía dos etapas: una Local, representada por el Gobernador del Estado y la Comisión Local; y la segunda, ante las autoridades Federales que ostentan la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República, encargado este último de dictar la resolución definitiva.

5.- Hemos advertido a través del estudio del procedimiento agrario, y tomando en cuenta la

evolución del mismo, que esta rama Jurídica tutela siempre a la clase campesina, frente al reconocimiento de la desventaja intelectual en la que ésta se encuentra, ya que es muy importante, que el procedimiento agrario, proteja a la clase ejidataria.

6.- La afectación, es una figura jurídica de escasos antecedentes en el Derecho Mexicano, que esta dirigida fundamentalmente a una finalidad agraria típica, como son las dotaciones y restituciones de tierras para crear ejidos y tiene fundamento constitucional diferente a la expropiación, lo que tambien hace diferente su procedimiento, sus recursos, defensas y los fines que se pretendan lograr, ya que éstos son de interes social.

7.- La afectación y la expropiación tienen diferentes generalidades; en la expropiación se puede hallar de distintas clases: civil, administrativa, agraria; pero no podemos hallar de diferentes tipos de afectación,

ya que es única y destinada a lo agrario.

8.- La expropiación, como la afectación tienen una fundamentación jurídica diferente y antecedentes jurídicos diferentes, por lo que desde el punto de vista de su reglamentación jurídica, son cuestiones diferentes, como es el caso de que la expropiación nace de la necesidad de satisfacer una causa de utilidad pública, una necesidad colectiva; la afectación nace de la necesidad de satisfacer una causa de utilidad social, una necesidad de un grupo determinado.

9.- La indemnización se traduce en la contraprestación que a manera de compensación el Estado otorga al propietario afectado en su derecho de propiedad, en virtud de la resolución por aquél emitida.

10.- En la expropiación la indemnización debe realizarse dentro del plazo que señala la Ley, en la

afectación se limita a un año el derecho a solicitarla. En la expropiación el pago de la indemnización se hace tarde pero se hace; en la afectación el pago se elude o no se paga, por lo que no se ha cumplido con el principio de justicia establecido por la Constitución, ya que sólo se hicieron intentos de pago en bonos de la deuda agraria.

11.- De conformidad con el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos, tanto en el procedimiento de dotación como en el de restitución, en caso de que el Ejecutivo Federal emitiera fallo definitivo en contra de la petición de tierras, se procedía a restituir estas al primitivo propietario, quien además tenía el derecho del pago de una indemnización por la ocupación temporal de sus tierras.

12.- Por disposición expresa de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, cuando al reclamar contra reivindicaciones, el interesado obtuviera resolución

Judicial a su favor, que declarara improcedente la restitución hecha a un pueblo; por virtud de la sentencia, sólo tenía derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización que al efecto correspondiera.

13.- El artículo 27 de nuestra Constitución de 1917, no percibió grandes repercusiones del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 1920; pues en primera instancia, no establece una regulación definida en materia de indemnización por expropiación, además de que no consagra aquella trascendental disposición relativa a la restitución de sus tierras al primitivo propietario.

14.- La evolución de la Reforma Agraria en nuestro país que se introduce con la Ley de 6 de enero de 1915, ha sido recogida y se encuentra acertadamente contenida en la denominada Ley Federal de Reforma Agraria, la que a partir de la Justicia Distributiva, busca solucionar los problemas de redistribución de la propiedad rural.

15.- Las repercusiones producidas por el artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos, en la Ley Federal de Reforma Agraria, indubitadamente no van más allá de lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional; de tal manera que dicha Ley reglamentaria niega a los afectados por restitución el ejercicio de todo derecho, y sólo en los casos de afectación por dotación, concede a los afectados el derecho al pago de la indemnización que corresponda, más no la reivindicación de sus tierras, prerrogativa si contenida en el artículo 3º transitorio de la mencionada Ley de Ejidos.

16.- Cuando el núcleo solicitante se encuentra en posesión provisional de las tierras por mandamiento gubernamental, y la resolución presidencial la modifique o en cumplimiento de una sentencia ejecutoriada ordene la desocupación de las mismas de acuerdo al artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se negociará la compra de los predios en

favor del núcleo ejidal o en su defecto, se localizarán otras tierras de la misma calidad para su traslado.

17.- Los afectados tanto por dotación como por restitución, recibirían un trato más justo, si el contenido del artículo 3º transitorio de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, lejos de ser perene, hubiera formado parte del texto de la propia Ley; dado que hubiese producido repercusiones definidas en la legislación vigente.

BIBLIOGRAFIA

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO, VIGESIMA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1985.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1986.

FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, VIGESIMACUARTA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1985.

RICORD DINADO HUMBERTO, "INTRODUCCION JURIDICA A LA REFORMA AGRARIA MEXICANA", EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FABILA MANUEL, "CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO", EDICIONES EUFE, S.A. TALLERES DE LITOARTE, S. DE R. L. MEXICO 1981.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, TOMO IV, EDICION DE LA XLVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION, MEXICO. 1967.

DE IBARROLA ANTONIO, "DERECHO AGRARIO", EDITORIAL PORRUA, S.A. SEGUNDA EDICION ACTUALIZADA, MEXICO 1983.

CASO ANGEL, "DERECHO AGRARIO", EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO. 1950.

CHAVEZ PADRON MARTHA, "EL PROCESO SOCIAL AGRARIO", EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO. 1979.

RUIZ MASSIEU MARIO, "DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO", EDITORIAL UNAM. MEXICO. 1987.

MEDINA CERVANTES JOSE RAMON, "DERECHO AGRARIO", EDITORIAL HARLA 1987.

LEMUS GARCIA RAUL, "DERECHO AGRARIO MEXICANO", EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO. 1985.

CHAVEZ PADRON MARTHA, "DERECHO AGRARIO EN MEXICO, NOVENA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO. 1988.

SILVA HERZONG, EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA, SEGUNDA EDICION, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO. 1980.

CUADROS CALDAS JULIO, CATECISMO AGRARIO, EDITORIAL TALLERES DE LA ESCUELA DE ARTE Y OFICIO DEL ESTADO DE PUEBLA. 1923.

SILVA HERSONG JESUS, BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA TOMO II, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO. 1986.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL UNAM. RECTORIA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, MEXICO. 1985.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL, TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, 1985

LUNA ARROYO ANTONIO Y LUIS G. ALCERRECA, DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1982.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", SEGUNDA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A. Y UNAM. MEXICO. 1987.

DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. TOMO II.

MEDINA CERVANTES JOSE RAMON, LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, EDITORIAL HARLA, COLECCION LEYES COMENTADAS, MEXICO. 1989.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, EDITORIAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, MEXICO. 1985.