

412  
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON

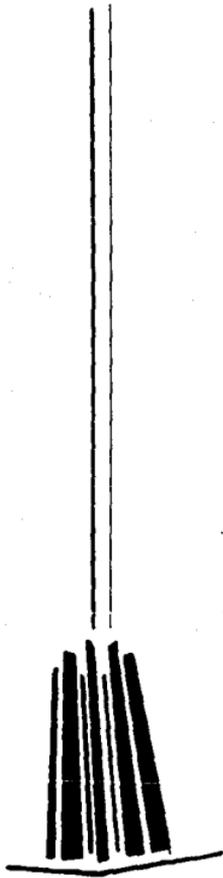
**ANALISIS AL ARTICULO 122 DE LA LEY  
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA**

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
SERGIO ZAVALA CASTILLEJOS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

SAN JUAN DE ARAGON, MEXICO

1991





## **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

	Página
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES.	
1.1 EPOCA PRECOLONIAL.....	3
1.2 EPOCA COLONIAL.....	13
1.3 LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA CONSTITUCION DE 1857....	29
1.4 LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.....	34
1.5 LA CONSTITUCION DE 1917.....	40
1.6 RESEÑA DE LA LEGISLACION AGRARIA, A PARTIR DEL CO- DIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942, A LA CONS- TITUCION VIGENTE.....	64
CAPITULO SEGUNDO. EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES.	
2.1 EL EJIDO.....	75
2.1.1 Propiedad Ejidal.....	77
2.1.2 Bienes que pertenecen al Ejido.....	100
2.2 EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES.....	103
2.2.1 Procedimiento.....	104
2.2.2 Indemnización.....	106
CAPITULO TERCERO. ANALISIS AL ARTICULO 122 DE LA LEY - FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.	
3.1 CONTENIDO.....	108

	Página
3.2 EFECTOS.....	113
CONCLUSIONES.....	121
BIBLIOGRAFIA.....	136

## INTRODUCCION

En el libro segundo, capítulo octavo del título segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria, se establece el procedimiento expropiatorio de bienes ejidales y comunales y precisamente en el artículo 122, señala los supuestos que debe de hacerse cuando se da una expropiación total de los terrenos del núcleo agrario; que a nuestro criterio consideramos incompleto, en razón que en caso que los campesinos integrantes del ejido, tardan en decidir el fin que le darán a la indemnización que reciban por la afectación sufrida, no se preve su situación jurídica, en virtud que uno de los elementos esenciales para constituirse, como es la tierra, ha dejado de existir, y al no haber disposición legal alguna que determine el caso, se han aplicado criterios que en asuntos similares se dan soluciones distintas, lo cual obedece tanto a interpretaciones jurídicas de quienes resuelven, como de intereses de diversa índole, y de esta forma no se responde a las necesidades de justicia y seguridad jurídica de los destinatarios.

Existen tratadistas que consideran que en el momento de que el núcleo agrario no cuenta con la tierra que sirvió de base para su reconocimiento, a partir de ese momento deja de existir y en consecuencia carecen de personalidad jurídica, al grado que la propia Secretaría de la Reforma Agraria, ha desconocido en algunos casos a las autoridades internas, como son el

Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia. Otros estudiosos de la materia, sostienen que mientras el núcleo agrario tenga bienes, como puede ser el fondo común, por pequeño que éste sea, el ejido no puede dejar de existir.

Considerando la importancia del precepto que nos ocupa, se señalan propuestas que a nuestro criterio pueden redundar en beneficio de los ejidatarios, buscando por una parte que la indemnización no sea única y exclusivamente como pago de los bienes expropiados, sino que cumplan una función social, además, que se cuente con el mecanismo que logre conseguir los fines que se persiguen.

Mediante el desarrollo de los capítulos que comprende el tema, se busca llegar a la conclusión lógica-jurídica, que permita sostener la hipótesis, en el sentido que para que desaparezca un núcleo agrario, es necesario emitir una Resolución Presidencial que así lo determine.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES

#### 1.1 EPOCA PRECOLONIAL

Esta época es anterior a la conquista española, en la que se destacan por su cultura y poderío militar dos pueblos, en lo que hoy es el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, uno de ellos es el azteca y el otro es el pueblo maya.

En relación a los aztecas, nos dice José Ramón Medina Cervantes, que cuando se establecen en Tenochtitlán, es incierto que al pueblo tenochca se le denomine azteca, ya que éste está ligado a Aztlán, punto místico de partida de la peregrinación de las siete tribus nahuatlacas, que eran Yopica, Tlacoachcalca, Huitzuahuac, Cihuateopaneca, Chalmecca, Tlacateopaneca e Itzcuin-técatl. Por eso el nombre azteca, se usa a la llegada de los españoles como denominador de organización social.<sup>1</sup>

En el período de peregrinación y al principio en que se volvieron nómadas, su organización tribal parece fundada principalmente en los lazos familiares, pero conforme evolucionan e inician su poderío, empiezan a superar su nivel de organización, respondiendo a vínculos y pactos políticos, más que a familiares, y como lógica consecuencia, al crecer requieren -

1. José Ramón Medina Cervantes. "Derecho Agrario". Edit. HARLA. México, 1987, p. 30.

de mayor espacio territorial, consiguiéndolo a costa de los pueblos sometidos, convirtiéndose la tierra en un factor de dominio y de diferenciación social, no obstante que la posesión de la tierra quedaba en manos de los vencidos, quienes reconocen a los aztecas, al mismo tiempo que les tributan y les prestan servicios cuando son requeridos. Originándose por medio del usufructo de esas tierras, que se hereda por generaciones se consolida una posesión plena. Lo inverso sucede en las familias nobles de los aztecas, que por herencia y enajenación van constituyendo la propiedad privada, en detrimento de la comunidad.

Los aztecas al principio, dispusieron de pocas tierras en el islote donde se asentaron, dividiéndose en cuatro grandes barrios: Atzacualco, Cuepopan, Moyotla y Teopan, procurando compensar la escasa tierra, construyendo chinampas para sembrar y recurriendo al cultivo intensivo. Cultivaban la tierra con el huictli o cōatl, vara larga con punta de cobre o moldeada a fuego y median sus parcelas con el octocátl (2 metros y 514 milímetros).<sup>2</sup>

Durante su crecimiento, los aztecas rompen con los grupos de Aztecapotzalco, a quienes habían otorgado sumisión y vasallaje y establecen la triple alianza con los pueblos de Tlacopan (hoy Tacuba) y Texcoco, concibiéndose a manera de confederación en la que se debía respetar la autonomía de cada uno de ellos,

2. Martha Chávez Padrón. "El Derecho Agrario en México". Edit. PORRUA. México, p. 147.

teniendo en la práctica que el centro decisorio y de autoridad recaía en los aztecas y la forma de distribuirse los tributos correspondía la quinta parte al reino de Tlacopan y el resto lo dividían proporcionalmente entre los dos restantes.<sup>3</sup> La organización del Reino de la Triple Alianza sirvió de ejemplo a los demás pueblos que tuvieron bajo su dominio y que fueron la mayoría de los que hoy forman nuestra patria.

#### ORGANIZACION POLITICO-SOCIAL.

En el momento en que se lleva a cabo la Triple Alianza, los aztecas cuentan con una sólida organización político-social evolucionando de una oligarquía primitiva a una monarquía absoluta, en donde el rey era la autoridad Suprema, siguiendo en orden de jerarquía, los sacerdotes, quienes representaban el poder divino, posteriormente los guerreros de alta categoría, después la nobleza en general y por último la clase social más desprotegida, que era el pueblo, en quien recaía el peso de mantener a las clases sociales anteriores.

La diferencia de clases se reflejaban en la distribución de la tierra, por lo que el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad, cualquier otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del rey, quien al momento de vencer a un pueblo, escogía las tierras que mejor le parecían, sepa-

3. José Ramón Medina Cervantes. Obra citada, p. 31.

rando unas para sí y las otras las distribuía bajo ciertas condiciones o sin ellas, a las demás clases sociales dominadoras o las destinaban a un fin determinado, como fue al gasto del culto, a los de la guerra o a otras erogaciones públicas.

El pueblo reconocía y respetaba la desigual distribución de la tierra, porque reconocía y respetaba las desigualdades sociales. El sistema legal mantenía el derecho de propiedad en una forma drástica, además, que las creencias religiosas en las sociedades indígenas era tan profunda, que permitía el estado de cosas existentes.

#### FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA.

De acuerdo a lo comentado con anterioridad, el régimen de propiedad es concomitante con las categorías sociales, al cargo, a los fines sociales de la comunidad, al sostenimiento de la población y gastos del culto. Los aztecas no tenían un concepto abstracto sobre las diversas formas en que se manifestaba la propiedad; valíanse para diferenciarlos de vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de propiedad, elaborando mapas especiales, en que se delimitaba perfectamente cada heredad con un color determinado, para las tierras del rey, se utilizaba el púrpura, para el de los nobles, el encarnado y para el que pertenecía a los barrios, el color amarillo.<sup>4</sup>

4. Orozco y Berra. "Atlas". Lámina Núm. 15, p. 63. De León y Gama. Descripción Histórica y Cronológica de las dos piedras, etc. México, 1832. Lámina V; citado por: Mendieta y Núñez, Lucio. "El problema Agrario de México" 15a. Ed. FORRUA. México, 1978, p. 19.

Las formas de propiedad según José Ramón Medina Cervantes, la resume de la siguiente manera:<sup>5</sup>

	Tlatocallolli: Tierra del Señor.
	Tecpantlalli: Tierra de los nobles.
Públicos	Teotlalpan: Tierras para gastos del culto.
	Milchimalli: Tierras para mantenimiento del ejército.
	Pillalli: Tierras de nobles o hidalgos.
	Calpullalli: Tierras de los barrios.
Comunales	Altepetlalli: Tierras de los pueblos
	Tlatocamilli: Tierras del Señorío.
Conquista	Yahutlalli: Tierras por derecho de conquista, a disposición del rey.

La organización de la propiedad en ese tiempo, distaba mucho de satisfacer las necesidades del pueblo, ya que se hallaban concentradas en unas cuantas manos, teniéndose un concepto diferente de la propiedad individual, al que llegaron a formarse los romanos; la facultad de usar, de gozar, y de disponer de una cosa, correspondía solamente al Monarca, quien al transmitirla lo hacía por donación, por enajenación o los daba en usufructo a quien mejor le pareciera, aun cuando seguía por propia voluntad, las tradiciones y costumbres en el caso.

5. José Ramón Medina Cervantes. Obra citada, p. 36.

En cuanto a la propiedad con el carácter de público, a excepción de la primera (Tlatocallolli) y de las destinadas a los gastos del culto y para el mantenimiento del ejército, el rey las transmitía, cuya extensión y condiciones sólo dependían de su voluntad, en ocasiones obedeciendo a los méritos de las personas beneficiadas, por los servicios personales prestados al rey, imponiéndoles generalmente la condición de transmitir las a sus hijos con lo cual se formaron verdaderos mayorazgos. Estos nobles no pagaban tributos, pero en cambio estaban obligados a prestar al Señor servicios militares políticos administrativos, o de tal naturaleza, acorde a la capacidad del noble.

Cuando el rey al donar alguna propiedad no establecía condición alguna, el noble podía enajenarla o donarla, con la única limitación de no transmitirla a los plebeyos, ya que a éstos no les era permitido adquirir la propiedad inmueble. Igual limitación tenían los nobles que adquirirían la propiedad por herencia de los primeros pobladores.

Las propiedades que su origen se remonta a la época en que se fundó el reino, las trabajaban en beneficio de los Señores gentes del pueblo, que se les llamaba macehuales o peones de campo, en ocasiones por renteros que no tenían derecho alguno sobre la tierra en que trabajaban. En cuanto a las propiedades en que su origen se deriva de la conquista, dado que en ella se encontraban ocupadas por los vencidos, el rey no los despo-

java, sino que al donar las tierras, los antiguos propietarios continuaban en posesión, pero bajo las condiciones que los nuevos dueños le imponían, por lo que pasaban a ser una especie de aparceros, a quienes se les conocía como mayeques, teniendo el privilegio de que no podían ser arrojados de las tierras que poseían y de los frutos que cultivaban, una parte era para ellos y otra para el dueño, siéndoles lícito transmitir su ca lidad a sus hijos.

Los terrenos destinados a los gastos del culto y para el mantenimiento del ejército, se daban en arrendamiento a quien lo solicitara o en su caso eran trabajadas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondía. Dentro de estos terrenos, el monarca determinaba cierta superficie ha determinados empleos o cargos públicos, en donde el usufructo era en beneficio de quien estaba en el cargo, a efecto de que se so tuviese con lucimiento, dignidad e independencia, pero en el momento de que por cualquier causa dejara el cargo, el goce de las tierras asignadas pasaba a quien lo sustituía en el desempeño de sus funciones.

La propiedad comunal está compuesta por el Altepetlalli y el Capullalli, siendo que en el primero comprendía las tierras, bosques y aguas, que eran explotadas por los jefes de familia en sus tiempos libres, sin remuneración, utilizándose el producto obtenido en los gastos locales, tributos y obras de ser vicio colectivo.

El capullalli era la denominación que recibían las tierras del Calpulli. Martha Chávez Padrón, señala, que de acuerdo a su génesis nominativa, calpulli indica calli, casa; pulli, agrupación.<sup>6</sup>

El Calpulli o Chinancalli, es el barrio que sirve como base de la división geográfica y política de los aztecas. Mendieta y Núñez nos dice:

Los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizados. Cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo más anciano, al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron las tierras necesarias para su subsistencia. A estas pequeñas secciones o barrios se les dio el nombre de Chinancalli o Calpulli, palabra que según Alonso de Zurita, significa: "Barrio de gente conocida o linaje antiguo",<sup>7</sup> y a las tierras que le pertenecían Calpullalli, que significa tierra del Calpulli.<sup>8</sup>

El Calpulli logra tener una fuerte unión en razón que es fun-

6. Martha Chávez Padrón, obra citada, p. 149.

7. Alonso de Zurita. "Breve y Sumaria Relación". En nueva Colección de Documentos para la Historia de México, 1891, p. 106.

8. Lucio Mendieta y Núñez. "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria". Edit. PORRUA. México, 1978, p. 16.

dada en el parentesco o linaje, y para romper con ella y evitar un levantamiento, Techotlala ordenó que las familias se cambiaran periódicamente de un barrio a otro, por lo que en lo sucesivo, los barrios quedaron constituidos con gente de diferente cepa, siendo simples vecinos del barrio, utilizándose - por costumbre la designación de Calpulli, sin que existiera correspondencia con el nuevo estado de cosas.

La propiedad de las tierras se las daban al Calpulli, pero el usufructo de las mismas, a las familias que las integraban; Medina Cervantes considera que los principales aspectos de las tierras del Calpulli son:

"Se asignaban las parcelas (tlalmilles o milpas) exclusivamente a los miembros del calpulli que vivieran en el barrio correspondiente.

No se podía recibir más de una parcela, que se cercaba con magueyes o piedras, de ahí que se castigara la monopolización de predios.

Era requisito cultivar personalmente la parcela, excepto que fuera huérfano, menor, muy viejo o que estuviese enfermo.

No se permitía arrendar la tierra, salvo cuando el titular del calpulli se lo arrendaba a otro calpulli para satisfacer un servicio público.

La falta de cultivo de la tierra por dos años continuos era causa de sanción, y si durante el siguiente

te año continuaba sin sembrarse se le privaba de los derechos sobre la parcela y ésta se reintegraba al calpulli para ser adjudicada a otra persona.

Mediante la herencia se transmitía la parcela a los descendientes. En caso de que no hubiese familiares la parcela se reintegraba al calpulli".<sup>9</sup>

Cuando alguna tierra del calpulli quedaba libre por cualquier causa, el jefe o Señor principal, con acuerdo de los ancianos la repartían entre las familias nuevamente formadas, en sí las tierras del calpulli constituía la pequeña propiedad de los indígenas, en donde el goce y el cultivo de cada parcela eran privados, con lo que llegó a formarse de hecho, una verdadera propiedad privada, con la única limitación de no enajenarla.

#### LOS MAYAS.

El pueblo maya, dominó las tierras de Yucatán y parte de Centroamérica, se destacaron por su notable cultura, sin embargo en cuanto a la agricultura, las condiciones de las tierras no permitía una explotación continua por varios años, por lo que continuamente tuvieron que buscar nuevas heredades, con el propósito de que las que se utilizaban se dejaran descansar para que con el transcurso del tiempo la propia naturaleza le restituyera de los elementos necesarios para volverlas a sembrar teniendo como consecuencia que adoptaran un Sistema Comunal de

9. José Ramón Medina cervantes, obra citada, p. 38.

explotación, dado que cultivaban grandes extensiones de tierra para obtener los productos necesarios de subsistencia.

No obstante que los historiadores aseguran que la propiedad - de los mayas era comunal, es seguro que debió de haber existido algún derecho de propiedad sobre los Solares y Casas de los Nobles, quienes eran la clase Social privilegiada, además, que existían leyes que regulaban lo tocante a la herencia, por lo que debieron establecer una organización más precisa de la propiedad.

## 1.2 EPOCA COLONIAL.

Con el descubrimiento de América, se da inicio a esta etapa, en donde España se apropia de las tierras de Indias mediante la fuerza de las armas, interrumpiendo el proceso natural del desenvolvimiento de las instituciones agrarias y sociales que los pueblos indígenas crearon, dando paso a nuevas estructuras y conceptos en cuanto a la propiedad y forma de vida.

Los españoles cuando ejercen su soberanía sobre los territorios y poblaciones conquistadas, es en razón de un derecho de conquista, más, España buscó dar una apariencia de legalidad y para ello, invoca las Bulas de Alejandro VI, expedidos en 1493, en las que se resolvía el conflicto existente entre España y Portugal, con motivo de los territorios descubiertos.

El fundamento histórico jurídico de la propiedad en la Nueva

España, suscitó una controversia de siglos que dio origen a diversas tesis o corrientes de opinión, en el que algunos sostienen que el fundamento es el derecho de conquista, otros hacen referencia al derecho de prescripción, pero la que ha predominado es el de las Bulas, en donde notables juristas afirmaron que las Bulas de Alejandro VI dio a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias.<sup>10</sup>

#### DIVERSOS TIPOS DE PROPIEDAD.

La conquista de México se realiza con fondos particulares, por ello, tan pronto como se lograba someter a un pueblo indígena el botín se repartía entre capitanes y soldados en proporción a su categoría y a lo que cada quien hubiese aportado a la expedición, haciéndose otro tanto con las tierras y tributos; reparto que estaba reconocido por las leyes de partida.

Dentro de los tipos de propiedad existente en la Nueva España Martha Chávez Padrón, los clasifica en Propiedad de tipo Individual, Instituciones Intermedias y Propiedad de tipo Colectivo.<sup>11</sup>

#### PROPIEDAD DE TIPO INDIVIDUAL.

- a) Merced Real.- La Merced Real es una disposición mediante la cual el soberano concede tierras a los españoles en compen-

10. Lucio Mendieta y Núñez, obra citada, p. 34.

11. Martha Chávez Padrón, obra citada, pp. 167, 169 y 171.

sación de los servicios prestados a la corona, no debiéndose considerar como donaciones, ya que estas últimas, se repartieron más tarde grandes extensiones de tierra, con el propósito de estimular la colonización.

El fundamento jurídico sobre el particular, así como las condiciones, se contiene en la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias que expresa:

"Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las indias y puedan vivir con la comodidad y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellos su morada y labor, y residido en aquellos pueblo cuatro años, les concedemos facultad para que de allí en adelante las puedan vender, y hacer de ellas a su voluntad libremente, como cosa suya propia, y asimismo conforme a su calidad, el Gobernador, o quien tuviera nuestra facultad, les encomien

da los Indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas, y de lo que está ordenado"<sup>12</sup>

A los repartos hechos en virtud de esta Ley, se les dio el nombre de mercedades, porque para ser válidos era necesario que fueran confirmados por una disposición real que se le llamaba merced.

Los trámites para obtener las tierras dadas en merced, como en muchos otros, la legislación agraria de la época sufrió diversas modificaciones, en un principio los repartos de tierra fueron hechos por los Capitanes a sus soldados, más tarde por los Virreyes, Presidentes de Audiencias, Gobernadores o Subdelegados, a los colonos en una forma provisional a reserva de que fuesen confirmados por los reyes, lo cual resultaba en ocasiones incosteable, además, de lo engorroso del trámite.

Posteriormente, para hacer más original el procedimiento, se mandó que en lo sucesivo no fuese necesaria la confirmación Real, sino que bastaría la venta de tierras hecha por los Ministros Subdelegados de los Virreyes o de los Presidentes de Audiencias, para que los títulos que expidiesen tuvieran completa validez.

En términos generales, el procedimiento de la tramitación definitiva, fue la siguiente:

12. Ley I, Título Doce. Libro IV. tomo II, p. 30; citado por Raúl Leasus García. "Derecho Agrario Mexicano". Edit. Porrúa. México, 1985, p. 86.

- 1° Los interesados deberían solicitar las tierras a los Virreyes, Presidentes de Audiencias, Subdelegados o Cabildos, según fuese el lugar en que estuviesen situadas; pero todos los repartos deberían ser confirmados por el Virrey.
- 2° El reparto de las tierras debería hacerse después de consultar el parecer del Cabildo de la ciudad o villa, según el caso, en presencia del procurador de uno o de otra.
- 3° Los agraciados deberían tomar posesión de las tierras que se les hubiesen asignado, en un plazo de tres meses, bajo pena de perderlas.
- 4° Estaban igualmente obligados a construir en ellas y a sembrar o aprovechar éstas en el tiempo que se les señalase al hacerles la merced.
- 5° Por último, las tierras otorgadas por merced no pasaban a propiedad del beneficiado sino en el caso de que residiese en ellas cuatro años consecutivos. Extinguido este plazo, podían disponer de ellas como de cosa propia.<sup>13</sup>

Al parecer sobre la extensión de la tierra mercedada no existía disposición alguna, quedando al criterio de las autoridades encargadas del reparto, tomando en consideración del sol

13. Lucio Mendieta y NÚÑEZ, obra citada, p. 57.

citante su calidad y merecimiento.

- b) Caballería.- Es una tierra mercedada, que se otorgaba a los soldados de a caballo. La Ley I Título XII, Libro IV de la Recopilación de las Leyes de India, nos indica que "una caballería es solar de cien pies de ancho y doscientos de largo; y de todo lo demás como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo, o cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huertos, cuarenta para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para cincuenta puercos de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras".<sup>14</sup>
- c) Peonía.- Al igual que la caballería, es una tierra mercedada, que se le daba a un soldado de infantería, al respecto la ley antes citada establece: "Y porque podía suceder, que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho, y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o cebada, diez de maíz, dos huebras de sedecal, tierra de pasto para diez puercos de vientre, veinte vacas, y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras".<sup>15</sup>
- d) Suertes.- Son tierras de propiedad y usufructo individual, que se otorgaba a los colonos y que consistía en un solar para labranza que se tomaban de una capitulación o en sim-

14. Raúl Lemus García. "Derecho Agrario Mexicano". Edit. Porrúa. México, 1985, p. 87.

15. Ibid.

ple merced, teniendo una superficie aproximada de 10 hectáreas, 69 áreas y 88 centiáreas.<sup>16</sup>

- e) Compra Venta y Remates.- No todo el territorio de la Nueva España se repartió en la forma de Mercedes, por lo que al caer éste en desuso, entre otros procedimientos, la compra venta y los remates de tierra realengas, cobraron importancia, permitiendo con ello que quienes recibieron tierra en virtud de una merced y deseaban poseer más de lo que por ella correspondía, hicieron uso de estas instituciones jurídicas.
- f) Confirmación.- Es un procedimiento mediante el cual una persona física o moral podía obtener la confirmación de sus derechos sobre la tierra poseída, ya fuera que le habían sido tituladas en forma indebida o que carecieran de título alguno, logrando el propietario legalizar de forma y fondo la posesión que tenía, para transformarla en propiedad.
- g) Prescripción.- La prescripción adquisitiva es otra de las instituciones mediante la cual los españoles lograron aumentar la propiedad individual, normalmente se hacía sobre tierras realengas. El término para que operase la prescripción variaba atendiendo a la mala fe del poseedor.

#### INSTITUCIONES INTERMEDIAS.

Dentro de este renglón, quedan comprendidos tanto las propie-

16. Martha Chávez Padrón, obra citada, p. 168.

dades de tipo individual, como las de tipo comunal.

a) Composición.- Posterior a la conquista, la distribución de la tierra obedece a las necesidades de la misma conquista, y a la codicia de los colonos españoles, generando desorden y abusos en cuanto a las extensiones de tierra. Por una parte, resultado del largo tiempo que hubo de incertidumbre en cuanto a las medidas agrarias y a los procedimientos o formas que debería de seguirse en la obtención de la tierra, dando origen a grandes defectos en la titulación y posesión de las tierras de la Nueva España y por otra parte, que muchos españoles sin título se posesionaron de grandes extensiones de tierra o extendieron sus propiedades más allá de lo que marcaban los títulos que tenían.

Reprimir los abusos y desórdenes que existían, trajo consigo que se expidieran numerosas cédulas sobre el particular pero no se cumplían por los obstáculos que se presentaban en su ejecución, aunado a esto, la urgencia del erario para recabar fondos, se consideró que podría obtenerse exigiendo a los poseedores de tierras en las indias, que no tuvieran justo título en que apoyar su posesión, el pago de una cantidad proporcional a la extensión y clase de tierra que de tal modo poseyesen.

Sobre esta figura jurídica, José Ramón Medina Cervantes la define:

"Es un sistema para regular y titular la tierra usu

pada o poseída en exceso por los españoles, por un lapso superior a diez años, sin causar perjuicio a los procedimientos establecidos y cubriendo el monto estipulado para esa heredad".<sup>17</sup>

- b) Capitulaciones.- Era un contrato, suscrito entre la autoridad y un español, en donde este último, se comprometía a poblar las tierras descubiertas y en compensación recibía una superficie de terreno determinado.

Al respecto Felipe II dispuso que:

"El término y territorio que diere por capitulación, se reporta en la forma siguiente: sáquese primero lo que fuere menester para los solares del pueblo y el exido competente y dehesa en que puedan pastar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos y más otro tanto para propios del lugar; el regto del territorio y términos se hagan cuatro partes: La una de ellas, que escogiere, sea para el que esté obligado a hacer el pueblo; y las otras tres se repartan en suertes iguales para los pobladores".<sup>18</sup>

- c) Reducciones.- Los pueblos de fundación indígena, al principio tenían la característica de que las casas de quienes la integraban se encontraban muy separadas unas de otras, existiendo en ocasiones distancias considerables, lo cual oca-

17. José Ramón Medina Cervantes, obra citada, p. 58.

18. Recopilación de Leyes de los reinos de Indias, libro IV, título VII, Ley VII, Tomo Segundo, página 20; citado por Martha Chávez Padrón, obra citada, p. 170.

sionaba que para poder realizar cualquier actividad ocasionaba dificultad conseguir los propósitos buscados, por lo que se dictaron numerosas disposiciones para agruparlos, siendo una de ellas que a continuación transcribimos:

"Con mucho cuidado y particular atención, se ha procurado siempre interponer los medios más convenientes para que los Indios sean instruidos en la Santa Fe Católica, y Ley Evangélica, y olvidando los errores de sus antiguos ritos, y ceremonias, vivan en concierto, y policía; y para esto se executase en mejor acierto, se juntaron diversas veces los de nuestro Consejo de Indias, y otras personas Religiosas, y congregaron los Prelados de Nueva España el año de mil quinientos y quarenta y seis por mandato del señor Emperador Carlos Quinto, de gloriosa memoria, los quales, con deseo de acertar en servicio de Dios, y nuestro, resolvieron que los Indios fuesen reducidos a Pueblos, y no viviesen divididos y separados por las tierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros Ministros, y del que obligan las necesidades humanas, que deben dar unos hombres a otros; y por haberse reconocido la conveniencia de esta resolución por diferentes órdenes de los Señores Reyes nuestros predecesores, fue encargado, y mandado a los Virreyes, Presidentes y Gobernadores, que con

mucha templanza y moderación executasen la reducción, población, y doctrina de los Indios con tanta suavidad, y blandura, que sin causar inconvenientes, die se motivo a los que no se pudiesen poblar luego, vien do el buen tratamiento, y amparo de los ya reduci-- dos, acudiesen a ofrecerse de su voluntad, y se mandó, que no pagasen más imposiciones de los que está ordenado, y porque lo susodicho se executó en la ma yor parte de nuestras Indias: Ordenamos y mandamos que en todas las demás se guarde y cumpla, y los Encomendadores lo soliciten, según, y en la forma que por las leyes de este título se declara".<sup>19</sup>

#### PROPIEDAD DE TIPO COLECTIVO.

De la disposición legal transcrita, cuando se desarrolla lo to cante a las capitulaciones, se deduce que las poblaciones te nían derecho a un fundo legal, ejidos, dehesa propios y tie rras de común repartimiento, instituciones que quedan compre didas dentro de esta clasificación, a la que se debe agregar lo referente a montes, pastos y aguas.

a) Fundo Legal.- Es la superficie que se destinaba a la funda ción de los pueblos españoles, dentro de esta superficie - se encontraban tanto los edificios públicos (escuelas, mer cados, plazas, templos, etc.) como los solares en que se -

19. Título II, Libro IV, de la Recopilación de las Leyes de Indias. Tomo II, pp. 207 y sigs. Citado por Raúl Lemus García, obra citada, pp. 90 y 91.

encontraban construidas las viviendas de los habitantes. El fundo legal se rigió en principio por ordenanza de 26 de mayo de 1567 dictada por el Marqués de Falces, Tercer Virrey de la Nueva España, en cuanto a la superficie, señalándose una extensión de 500 varas de terreno, medida a los cuatro vientos.

El mandamiento anterior fue reformado mediante Cédula Real de fecha 4 de junio de 1687, aumentando la extensión a 600 varas, debiendo de ser contados desde la iglesia del pueblo hacia los cuatro puntos cardinales, según lo mandaba la Cédula Real del 12 de julio de 1695.

- b) Ejido.- La palabra ejido deriva del latín exitus, que significa salida. Don Joaquín Escriche, da la siguiente definición de ejido: "Es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos".<sup>20</sup>

La definición descrita debe tomarse en consideración para establecer la diferencia esencial que existe entre el concepto del antiguo ejido español y el nuevo concepto de ejido que sustenta la legislación vigente. Originalmente el ejido se ubica a la salida del pueblo, era de uso y disfrute Comunal, inajenable e imprescriptible, tenía como extensión la de una legua cuadrada, teniendo como finalidad que los indios tuvieran ahí sus ganados sin que se revolvieran

20. Escriche. Diccionario; citado por Lucio Mendieta y Núñez, obra citada, p. 72.

con otros españoles.

El ejido como institución agraria tiene un cambio, producto del desarrollo de la Nación Mexicana, en el que se transforma en una persona moral del derecho agrario mexicano con funciones socio-productivas.

- c) Dehesa.- Es una institución que se quiso introducir en la Nueva España, sin prosperar en virtud de que los españoles concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a sus enormes propiedades individuales, nos dice Medina Cervantes, que es una "superficie de tierra no destinada a la cría y pastoreo de ganado mayor y menor de los españoles."<sup>21</sup>
- d) Propios.- Eran aquellos terrenos pertenecientes a los Ayuntamientos y cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos de la comunidad, eran inajenables, se cultivaban colectivamente y en ocasiones se otorgaban en arrendamiento. Esta institución era de origen español, teniendo gran similitud con los Altepetlallis, figura existente en la precolonia.
- e) Tierras de Común Repartimiento.- Estas tierras llamadas también de comunidad o de parcialidades indígenas, estaban sujetas a un régimen que coincide al de los Calpullis. Eran lotes asignados a las familias indígenas, para que las usufructuaran y se mantuvieran con sus productos, tenían la

21. José Ramón Medina Cervantes, obra citada, p. 56.

condición de que las trabajaran personalmente, si se ausentaban definitivamente del pueblo o dejaban de cultivarla durante tres años consecutivos, podían perderla y los lotes que quedaban libres se entregaban a las nuevas familias.

Todas las propiedades comunales de los indígenas eran inalienables, imprescriptibles, inembargables y no podían someterse a ningún gravamen. No obstante lo anterior, fueron objeto de la codicia de los latifundistas, que por medios ilegales se apoderaron de ellas en forma sistemática.

f) Pastos, Montes y Aguas.- Por su relación directa con la producción agrícola y ganadera, se sujetaron a un régimen especial que los declaraba comunes a todos los habitantes, ya fueran españoles, indios o castos, prohibiendo el establecimiento de cercados o cualquier otro impedimento para el libre uso de los recursos naturales de que hablamos.

En efecto, la Ley XI, título XVII, libro IV de la Recopilación de Indias, es explícita sobre el particular.

"Ordenamos que el mismo orden que los indios tuvieron en la división y repartimiento de aguas, se guarde y practique entre los españoles en quien estuvieren repartidos y señaladas las tierras y para eso intervengan los mismos naturales que antes la tenían a su cargo con cuyo parecer sean regados, y se dé a cada uno el agua que debe tener, sucesivamente, de uno en otro, para que al que quisiere preferir, y lo

tomare y ocupare por su propia autoridad, le sea qui  
 tada hasta que todas las anteriores a él rieguen las  
 tierras que tuvieren señaladas".<sup>22</sup>

#### CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD.

Como se ha comentado anteriormente, en esta época existieron diversas clases de propiedad, mismas que estaban reguladas por las leyes expedidas al efecto, pero desde un principio se organizo sobre una base de desigualdad absoluta, favoreciendo el desmedido acrecentamiento de la propiedad individual de los españoles en perjuicio de la pequeña propiedad de los indí  
genas.

En la colonia, la cuestión agraria se caracteriza por una lucha entre los grandes y pequeños propietarios, en la cual aqué  
llos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indí  
genas. Esta lucha sorda, pacífica, lucha que se traducía en -  
 litigios interminables, fue lenta pero constante, en donde la propiedad  
indígena quedó definitivamente vencida.

Ante las leyes españolas, el indio estaba considerado como in  
capaz; dada su cultura, lo colocaba en situación inferior fren-  
 te a los europeos, por lo que se expidieron diversas leyes con  
 las que se pretendía protegerlo tanto su persona como sus bie  
nes. Las leyes de Indias contienen un conjunto de disposicio-  
 nes que ordenan el respeto absoluto de los derechos de los in-

22. Lucio Mendieta y Núñez, obra citada, pp. 73 y 74.

dígenas, pero como todas las leyes protectoras de estas personas, no se observaba en la práctica, cumpliéndose las leyes que favorecieran al español, quienes estos últimos, cambiaban la interpretación de las disposiciones legales y otras veces las desobedecieron totalmente con la complicidad de las autoridades, logrando obtener de los indios poseedores tierras pertenecientes a las comunidades o a los pueblos, con lo que incrementaron sus heredades.

Junto con los conquistadores llegaron los sacerdotes o religiosos, con la finalidad de convertir a los indios a la fe católica, lo cual es comprensible dado los términos en que se dictaron las Bulas Alejandrinas. Pero España, desde antes de la conquista de América ya había establecido con claridad entre permitir la propagación de la fe y permitir que el clero tuviera en su poder excesiva cantidad de bienes inmuebles, por lo que al respecto, prohibía al clero adquirir este tipo de bienes; en la Nueva España en la Ley X, Título XII, Libro IV de la Recopilación de los Reinos de las Indias, señala "... Y no las pueden vender a Iglesia, ni monasterio, ni a otra persona Eclesiástica, pena de que los hayan perdido, y pierdan, y puedan repartirse a otros".<sup>23</sup>

Pero no obstante las leyes prohibicionistas, desde un principio el clero comenzó a adquirir propiedades sin límites en su extensión y sin tener relación directa a la finalidad de la

23. Tomo II, p. 41; citado por Raúl Lemus García, obra citada, p. 93.

propagación de la fe. Los españoles siguiendo su ideología religiosa y violando las leyes, cedieron o vendieron tierras al clero, las cuales, por el tipo de institución de que se trata se amortizaron en sus manos, con las consecuentes repercusiones económicas para la Corona Española, por lo que se tuvieron que tomar medidas para evitar este latifundismo.

### 1.3 LA PROPIEDAD AGRARIA EN LA CONSTITUCION DE 1857.

#### ANTECEDENTES.

En el período colonial se operó en forma constante y ascendente el fenómeno de la concentración territorial. La iglesia como organismo concentrador de la propiedad, disponía de varios recursos y procedimientos que dieron origen al latifundio eclesiástico, entre los que se señalan como principales: las donaciones, limosnas, diezmos, primicias, capellanías, patronatos y memorias, logrando las sociedades religiosas acrecentar sus cuantiosos bienes, con notorio perjuicio de la economía de la Nación, ya que el erario dejaba de percibir los derechos que les correspondían en las traslaciones de dominio, en razón de que éstas eran cada vez más escasas, pues el clero al concentrar en sus manos gran parte de la propiedad raíz, rara vez hacía ventas a los particulares, lo que repercutía en el comercio y la industria, porque la amortización eclesiástica significaba el estancamiento de los capitales.

LEY DE DESAMORTIZACION DE 25 DE JUNIO DE 1856.

Los aspectos centrales de esta ley, es en el sentido que se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al 6% anual, para lo cual, las adjudicaciones deberían hacerse dentro de tres meses contados a partir de la publicación de la Ley, y si no se hacía, perdía sus derechos el arrendatario y se autorizaba el denunciante, otorgando como premio al denunciante la octava parte del precio que se obtuviese en la venta de la finca denunciada, misma que se vendería en subasta pública y al mejor postor.

El artículo 3º ordenó: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías o archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida".<sup>24</sup>

El artículo 25 estableció: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces".<sup>25</sup>

Los artículos transcritos, ejercieron una influencia decisiva

24. Martha Chávez Padrón, obra citada, p. 224.

25. Ibid.

en la organización de la propiedad agraria, porque comprendió en los efectos de la ley, la propiedad de los pueblos de indios, pues aun cuando el artículo 8° estableció que de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarían - los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, nada dijo de las tierras de repartimiento o comunales. Para una mejor comprensión, el artículo 11 del reglamento a esta ley, fue más específica al incluir dentro de las corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas, con lo que provocó que estas - instituciones perdieran su personalidad jurídica, lo que permitió en años posteriores, el denuncia de tierras comunales - como baldíos y el despojo de las mismas a las comunidades indígenas, sin que éstas pudieran defender sus legítimos derechos por desconocerles su personalidad jurídica.

Los propósitos originales que motivaron la expedición de la ley de Desamortización fueron bondadosos y positivos, por una parte se proponía mejorar la economía del pueblo y por otra - sanear las finanzas públicas, sin embargo, sus resultados fueron negativos y contrarios a los objetivos iniciales; ya que no fue la clase popular la que se beneficio con la aplicación de la Ley, pues no se les adjudicó a los arrendatarios las propiedades eclesiásticas que se venían usufructuando a pesar de la prioridad que se les otorgó, por motivos económicos y prejuicios religiosos, ya que la iglesia declaró excomulgados a los adjudicatarios de sus bienes. Fueron contados capitalis-

tas, en su mayoría extranjeros, los que con el tiempo se adjudicaron los cuantiosos bienes de la iglesia.

Las tierras comunales de los pueblos, con excepción de los ejidos, quedaron sujetos al proceso desamortizador en condiciones notoriamente desventajosas, ya que dado el estado de ignorancia y miseria de la población indígena, los usufructuarios de bienes comunales no gestionaban la adjudicación dentro del término de tres meses que fijaba la ley, logrando los denunciantes apropiarse de buena parte de las mejores tierras de común repartimiento, originando con ello numerosos actos de rebelión de grupos indígenas.

#### CONSTITUCION DE 1857.

El Congreso Constituyente decretó, el 28 de junio de 1856, la ratificación de la Ley del 25 del propio mes y año sobre la desamortización de bienes eclesiásticos y en el artículo 27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857, elevó a la categoría de preceptos fundamentales, en el orden político de la República, los postulados esenciales de la ley mencionada, con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo excepciones que el propio artículo expresa. El artículo que nos ocupa dispuso textualmente:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada

sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".<sup>26</sup>

En aquel entonces, con notables excepciones imperaban las tesis de la filosofía liberal-individualista, a las que no pudieron sustraerse los Constituyentes mexicanos de 1856-1857, muy a pesar de las brillantes ideas socialistas manejadas por Arriaga, Olvera y Castillo Velasco, por cuya razón, el concepto que en materia de propiedad se consagró en el Código Político de 1857, es el clásico o romanista, con sus atributos tradicionales de uso, goce y disposición, elevado al rango de garantía individual; por ello el texto constitucional señala que la propiedad no puede ser ocupada sin el consentimiento de sus titulares, sino mediando causa de utilidad pública y previa indemnización.

Una de las más funestas consecuencias del artículo 27 de la

26. Martha Chávez: Padrón, obra citada, p. 229.

Constitución de 1857, fue la de la interpretación de que se le dio en el sentido de que, por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales, lo que favoreció el despojo en forma definitiva.

#### 1.4 LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

##### ANTECEDENTES.

La Ley del 6 de enero de 1915, es la primer Ley Agraria del país, y tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva, buscando el aniquilamiento del latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesino. Esta Ley trascendental para el desarrollo posterior del país, expedida en el H. Puerto de Veracruz por Don Venustiano Carranza, tiene como antecedente inmediato el Decreto del 12 de diciembre de 1914, en el que se señalan los lineamientos a seguir.

##### PLAN DE GUADALUPE

Expedido el 26 de marzo de 1913, en la hacienda de Guadalupe,

Coahuila, por el entonces gobernador de la entidad Don Venustiano Carranza y signado por distinguidos militares. Se proclama este plan en repulsa al asesinato de Don Francisco I. Madero y se desconoce al Gobierno usurpador de Victoriano Huerta. A partir de esa fecha Carranza quedó nombrado como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, estableciéndose que al triunfo se encargaría internamente del poder ejecutivo y con el compromiso de convocar a elecciones generales. Este plan es exclusivamente político, por lo que no alude en absoluto a los problemas sociales y en consecuencia no toca el problema agrario.

#### PLAN DE VERACRUZ.

Estando en Veracruz Don Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana, el 12 de diciembre de 1914, expide un importante decreto que declara subsistente y adiciona el plan de Guadalupe con importantes reformas sociales, las cuales eran reclamadas por el pueblo de México. A este decreto que algunos autores denominan Plan de Veracruz, se estima de principal importancia, en virtud de que el Villismo y el Zapatismo, aliados en la Convención de Aguascalientes, -llevan al primer plano de la conciencia nacional la cuestión agraria.

Este decreto contiene 7 artículos destacándose por importan-

cia en relación con la materia de estudio, los tres primeros. El artículo 1° declara subsistente el plan de Guadalupe; el artículo 2° textualmente establece:

"El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general de las clases proletarias; ..." 27

El artículo tercero, autoriza al Jefe de la Revolución para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior, hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, necesarias para el

27. Andrés Molina Enríquez. "La Revolución Agraria de México". Tomo V, 3a. Edición. UNAM, Coordinación de Humanidades; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. México, D.F., 1986, pp. 151 y 152.

reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos, entre otras.

LEY DE 6 DE ENERO DE 1915, QUE DECLARA NULAS TODAS LAS ENAJENACIONES DE TIERRAS, AGUAS Y MONTES PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS, OTORGADAS EN CONTRAVENCION A LO DISPUESTO EN LA LEY DE 25 DE JUNIO DE 1856.

El proyecto de esta ley fue elaborada por el Licenciado Luis Cabrera, por encargo de Don Venustiano Carranza, siendo netamente ejidal. La exposición de motivos consta de nueve breves considerandos, en la que sintetiza la historia del problema agrario del país, concluyendo que es imperativo e ineludible entregar las tierras a los pueblos, afectando las grandes propiedades, ya restituyéndolas por justicia o bien dotándoselas por necesidad, que ésta se dividiera en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar acaparamientos.

Esta Ley consta de doce artículos, en los que declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslinde si ilegalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos; restablece la restitución y dotación como procedimiento para entregar las tierras a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitada por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos; señala

como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, facultando también a los jefes militares, expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal, para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

El procedimiento para obtener la dotación o la restitución se iniciaba con la presentación de la solicitud ante los gobernadores de los estados, territorios o del Distrito Federal donde se localizaba el predio correspondiente. Si el estado de guerra civil, o bien las comunicaciones no permiten la presentación de la solicitud a esas autoridades, se podrá hacer ante el jefe militar autorizado para el caso. En las solicitudes de restitución deben ir acompañados de los documentos en que acrediten su derecho.

Las autoridades que recibían la solicitud daban o negaban la acción intentada, oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria, y si la resolución fuera favorable los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos. Dentro del procedimiento la Comisión Nacional Agraria era un tribunal revisor, por lo que si aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesados, quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiesen restituido o de los que se les hubiese do

tado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

Los interesados que se creyeran afectados por las resoluciones del Presidente de la República, tenían la opción de ocurrir a los tribunales a dilucidar sus derechos en el lapso de un año y en caso de una acción restitutoria ejecutada en definitiva por el Presidente de la República, y que el interesado obtuviera sentencia favorable, sólo le daba derecho a la indemnización, más no a que se le regresara el terreno. Igualmente los propietarios de terreno expropiados, gozaban del lapso de un año para reclamar las indemnizaciones correspondientes.

Esta ley es considerada como imperfecta, inadecuada para algunas regiones del país, pero es consecuencia de que se expide en plena lucha civil, sin embargo, es el primer paso serio para resolver el problema agrario existente, teniendo gran trascendencia social, económica y política, al grado que es elevada al rango de Ley Constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917, y conserva esta calidad hasta el 10 de enero de 1934, en que se reforma el precepto aludido y expresamente queda abrogada, aun cuando sus más importantes disposiciones se incorporan en el texto del mencionado artículo.

Sufrió dos importantes reformas durante su vigencia el 19 de septiembre de 1916, que modifica los artículos 7°, 8° y 9° por considerar que el carácter provisional de las dotaciones y res

tituciones era el punto débil de la ley, porque dejaba en situación incierta a los pueblos y a los hacendados, razón por la que se suprimieron las posesiones provisionales; y el 23 de diciembre de 1931 se modificó el artículo 10 en el sentido de que a los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias, no les reconocen ningún recurso legal ordinario, ni el extraordinario del amparo.

#### 1.5 LA CONSTITUCION DE 1917.

##### ANTECEDENTES.

La Constitución Política tiene como antecedente directo e inmediato, la Revolución Mexicana, que surge como lógica reacción de la conducta ciudadana contra un régimen dictatorial - de más de treinta años del General Porfirio Díaz, y aun cuando en sus orígenes el movimiento revolucionario pone énfasis en aspectos políticos, proclamando el lema "Sufragio Efectivo No Reelección", sin embargo, fueron precisamente, condiciones de miseria, de hambre y de inseguridad en las personas, posesiones y derechos en que vivía el pueblo de México, las causas que dan origen a la Revolución.

En una cita que hace Noriega Cantú de Reyes Heróles, cuando é te opinó en un discurso que dijo como Presidente del Partido Revolucionario Institucional sobre el tema "Revolución y Desarrollo Político", expresó:

"Hacemos una advertencia en virtud de que los problemas de una sociedad en su conjunto se agudizan, adquieren su mayor gravedad y tensión en el aspecto político. Si la Revolución Mexicana se inicia fundamentalmente como una revolución política, esto no significa que haya sido en sus orígenes puramente política, sino que en la política se concentraban o agudizaban todos los problemas del antiguo régimen porfirista, y era, por consiguiente, mediante la acción política como podía romperse el círculo de hierro de la impuesta y artificial paz porfiriana".<sup>28</sup>

Los años de 1914 a 1916 han sido calificados como cruciales para el destino de las luchas sociales en México. Dentro de la historia de la Revolución Mexicana, estos años son los que ofrecen una época de mayores confusiones en el campo de las ideas. En este período de tiempo se registran los acontecimientos que dieron origen a la escisión de los grupos revolucionarios y que propiciaron a su vez, la aparición de un fenómeno jurídico esencial, como es la Constitución de 1917.

La Revolución Mexicana, tiene un carácter democrático popular porque participan en ella la totalidad de las fuerzas sociales que integran la nación, con el propósito de transformar una serie de condiciones sociales insostenibles y mejorar la

28. Alfonso Noriega Cantú. "Los Derechos Sociales Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917". Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988, p. 96.

posición de la clase campesina. Al surgir la disensión entre los caudillos campesinos y el carrancismo, corrientes que persiguen fines diferentes al participar en el movimiento armado, surge inmediatamente la idea de llamar a un consenso nacional, en el que participen la totalidad de las fuerzas revolucionarias, para tomar una serie de medidas, políticas y programáticas que deberán de ser aplicadas por el nuevo régimen. A la reunión de los grupos revolucionarios en la que buscan la unificación y es el primer intento programático de gobierno, se le conoce con varios nombres, Carranza le llamó simplemente junta, ella se tituló Soberana Convención Revolucionaria. Sesionó con irregularidad y cambió de lugar en repetidas ocasiones, actuó en la Ciudad de México, en Cuernavaca, en Toluca, en Jojutla, así como en Agascalientes, en donde se desarrollan los acontecimientos más brillantes, por lo que la tradición histórica la conoce como "Convención de Aguascalientes".

Venustiano Carranza, al triunfar, se encuentra que el país está dividido: La Capital de la República, la Costa Oriente y la Costa de Occidente, obedecían a Carranza. El Centro y el Norte, estaban bajo la influencia de Villa. El Sur estaba dominado por Zapata. Los rasgos de cada una de las tres corrientes que participarían en la Convención, se encontraban determinados con bastante claridad, por lo que se busca la unión de los tres grupos.

## EL VILLISMO.

Villa era un auténtico representante de los intereses, aspiraciones y necesidades de los peones del norte del país. Intufa el problema por el que luchaba, pero para mala fortuna del villismo, a diferencia del zapatismo, no tenía un programa propio para dar solución al problema agrario existente.

Aún no llegaban las fuerzas constitucionales triunfantes a la Capital de la República, cuando en forma incontenible se empieza a gestar la división Villa-Carranza, que aparentemente no tiene un origen de tipo ideológico, sino que está sujeta a las características personales de cada jefe de facción, pero en el fondo encierra un profundo sentido de lucha de clases. Con el pretexto de haberse negado Villa a enviar una brigada de tropas a Zacatecas, a auxiliar al General Pánfilo Natera, Villa y Carranza se cruzan telegramas en donde se expresan su mutuo descontento y hacen ver su desacuerdo en cuanto a las operaciones militares que se vienen haciendo, al grado que Villa renuncia a la jefatura de su división y se dirige en forma irrespetuosa a Carranza. El conflicto no encontrará forma de solución hasta la derrota militar de Villa y su sometimiento por el Constitucionalismo.

Existen esfuerzos de todos los revolucionarios para salvar esta dificultad. La conferencia de Torreón del 4 de julio de 1914, en donde se reúnen la División del Noreste y la División del Norte, representa el primer esfuerzo por mantener unifica

da a la revolución. En el documento que se firma al final de las pláticas, se pide a Carranza que atiende los problemas sociales y que convoque a una asamblea de jefes revolucionarios.

"El acuerdo que más parecía importar a los delegados villistas fue el de adicionar el Plan de Guadalupe con nuevos artículos, entre ellos uno que expresaba que, al tomar posesión de la Presidencia Provisional de la República, el Primer Jefe debería convocar a una Convención, que tendría por objeto "discutir y fijar la fecha en que se verifiquen las elecciones, el programa de gobierno que deberán de poner en práctica los funcionarios que resulten electos y los demás asuntos de interés general". El acuerdo repetimos, se tomó a petición de los representantes villistas que especificaban que la Convención debía de integrarse con "delegados del Ejército Constituciona--lista nombrados en juntas de jefes militares, a razón de un delegado por cada mil hombres de tropa".<sup>29</sup>

De todos los puntos planteados en la Conferencia de Torreón, sólo se cumple uno, el referente a la convocatoria para la Convención, aunque se cumple no en la forma propuesta por el villismo y aceptada por los conferenciantes y posteriormente sugerida así a Carranza.

<sup>29</sup>. Alfonso Noriega Cantú, obra citada, p. 87.

## EL ZAPATISMO.

El zapatismo era un movimiento que representa desde su origen, una verdadera corriente revolucionaria y el que apareció primero en el escenario nacional, y desde sus inicios estuvo dotado de un ideal claro, que era el ideal agrario, definido como una corriente de reivindicaciones sociales, perfectamente delimitadas, intransigente y vigorosa. En el año de 1914, antes de dar inicio a la Convención, puede decirse que había precisado con absoluta claridad su pensamiento en materia agraria, siendo sus ideólogos Soto y Gama, Otilio Montaño, Paulino Martínez, Palafox, quienes habían ya elaborado toda una teoría sobre el particular. El problema capital del zapatismo, era la falta de difusión de sus ideas y principios, no eran considerados como revolucionarios, sino como bandoleros o asaltantes; muy pocos conocían o habían leído el Plan de Ayala, - fue necesario que durante una sesión de la Convención en Aguascalientes, se leyera íntegro el Plan de Ayala, para que fuera conocido por los revolucionarios de todo el país. La Convención va a ser el difusor más poderoso de las ideas agrarias, al legitimar el Plan de Ayala en el seno de la Convención en donde triunfa por fin el zapatismo con sus ideas de reivindicación agraria.

Esta corriente, tiene como rasgos sobresalientes en forma general, que sus contingentes estaban integrados por campesinos dirigidos por Zapata, apoyan originalmente el Plan de San Luis.

Este plan no habla de la solución de problemas económicos y sociales, ni mucho menos se refiere a la cuestión agraria en forma medular, conseguirían el reparto de tierra, pero ante la tibieza de Madero y al ver que éste se entregaba cada vez más en manos de los enemigos de la revolución, rompen con el régimen y continúa su lucha para conseguir las reivindicaciones agrarias.

"Los zapatistas siempre creyeron que la revolución tenía entre sus objetivos centrales resolver la cuestión agraria. Como hemos visto partían de una interpretación equivocada del Plan de San Luis. De ahí que una vez derrotada la dictadura, en mayo de 1911, se sintieran con plenos derechos para que se les restituyeran las tierras que les habían sido arrebatadas y esperaban una política agraria favorable a los campesinos".<sup>30</sup>

En estas condiciones junto con Otilio Montaño, maestro rural, Zapata redacta el Plan de Ayala, que proclama el 28 de noviembre de 1911, lanzándose en contra de los científicos, hacendados y caciques, desconociendo a Madero y postulando una serie de medidas específicas concernientes al problema agrario. El zapatismo nacido en el Estado de Morelos, después de la proclamación de su Plan, propaga sus ideas e invade a otros Esta

30. Oscar Betanzos, Enrique Montalvo, Jane Dale Lloyd y Pedro González. "Historia de la Cuestión Agraria Mexicana". Libro 3, campesinos, terratenientes y revolucionarios 1910-1920. Ed. Siglo Veintiuno y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1968, p. 132.

dos, aceptando el establecimiento de la paz nacional mediante el acato y cumplimiento de los postulados del Plan de Ayala.

Cuatro Presidentes de México, habían tratado hasta 1914, de vencer el zapatismo, Porfirio Díaz, Francisco León de la Barra, Francisco I. Madero y Victoriano Huerta, a todos exigía el zapatismo la más absoluta garantía de que serían cumplidos los postulados agrarios de su movimiento, pero todos, incluso Carranza arremete contra ellos, el carrancismo, al advertir la fuerza del zapatismo, busca la conciliación, por lo que en vía sus representantes, faltando un mes escaso para que se reuniera la Convención Revolucionaria, fijando el zapatismo su condición única: adhesión al Plan de Ayala. No acepta cambio, derogación o fusión con otros planes.

"Con todo, hubo intentos serios por evitar el rompimiento definitivo. A fines de septiembre de 1914, Carranza envió al General Antonio I. Villarreal y al Licenciado Luis Cabrera a Cuernavaca para negociar un acuerdo con el General Zapata. El fracaso fue rotundo en virtud que el zapatismo condicionó cualquier posibilidad de acuerdo al sometimiento previo del constitucionalismo a los principios del Plan de Ayala..."<sup>31</sup>

El Constitucionalismo obsecado y triunfante no está dispuesto

31. *Ibid.*, p. 167.

a aceptar condiciones de este tipo. Carranza pide el reconocimiento a su gobierno y el sometimiento al Plan de Guadalupe, por el que había luchado únicamente, por lo que la sumisión - de las fuerzas zapatistas a las constitucionalistas era la única forma de avenencia. El zapatismo seguirá empeinado e intransigente en cuanto a la realización de los tres grandes - principios del Plan de Ayala; la expropiación de tierras por causa de utilidad pública; la confiscación de bienes a los enemigos del pueblo y la restitución de terrenos a las comunidades e individuos despojados.

#### EL CARRANZISMO.

Esta corriente aparece en el escenario nacional obedeciendo a motivos estrictamente políticos. El 18 de febrero de 1912, - Victoriano Huerta envía un mensaje a los Gobernadores de los Estados en el que les informa que asume el poder Ejecutivo, - con autorización del Senado en virtud de estar presos el Presidente y su gabinete. Ante ello, el Gobernador del Estado de Coahuila, Don Venustiano Carranza, enarbola la bandera de la legalidad, se rebela contra la traición y se prepara desde el Norte a combatir para lograr el retorno a la vigencia del orden Constitucional que considera roto e interrumpido, por lo que inicia la batalla de lo que se llamaría constitucionalismo, un movimiento militar que tiene por objeto derrotar al ya Presidente de la República, Victoriano Huerta y fundamentalmente restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.

Carranza no representaba una corriente ni política, ni militar, ni ideológica, era simplemente un soldado de la revolución. Ni al iniciarse el año de 1913, ni en la fecha en que se firma el documento político más importante del carrancismo, - el Plan de Guadalupe (mayo 26 de 1913), ni hasta la fecha de la iniciación de la Convención Revolucionaria (octubre 5 de 1914), aparece Venustiano Carranza como un reformador social no hay en sus Proclamas o Discursos, ideas capitales que lo revelen, como en el caso del villismo o zapatismo, como un reivindicador de los derechos sociales.

"El Plan de Guadalupe que había proclamado, componíase de siete artículos, de los cuales, el primero desconocía al General Huerta como Presidente, el segundo, desconocía a los Poderes Legislativo y Judicial: el tercero, creaba la investidura de Primer Jefe del Ejército que llamó "Constitucionalista" para el Señor Carranza naturalmente; y los otros tres restantes prevenían que al ocupar él la Capital de la República los Jefes Constitucionalistas los Estados, convocarían a elecciones y entregarían sus mandos respectivos a quienes resultaran electos. Ni un solo paso directo, ni una sola promesa de carácter reformista y social indicaba el Plan de referencia. Su objeto era simple y sencillamente restablecer el orden constitucional que se decía alterado por el -

General Huerta".<sup>32</sup>

Posterior de la celebración de la Convención, como resultado de la difusión de las ideas que ahí se debaten y de las presiones que se ejercen por los grupos que desean obtener reivindicaciones sociales, es que el 12 de diciembre de 1914, en plena Convención y con la presión militar de los grupos disidentes, Carranza adiciona al Plan de Guadalupe original, con ideas de tipo social, aunque todavía con cierta timidez. Analistas del pensamiento constitucionalista, sostienen que Carranza si observa desde el principio de su rebelión, la necesidad de la aplicación de reformas radicales de tipo social, pero sabe que debe de esperar a vencer a los trasgresores de la legalidad, a restaurar el derecho y entonces sí procederá a romper con el pasado y concretar los ideales populares.

## LA CONVENCION DE AGUASCALIENTES.

Al término de la lucha armada, el deseo de todos los hombres que participaron en la revolución, era la celebración de una convención o junta de Jefes Revolucionarios. Creían que sólo una asamblea que reuniera a todos los elementos revolucionarios, tendría la autoridad suficiente para nombrar al Presidente Provisional y precisar los objetivos de la lucha armada. Las fuentes formales de la Convención, se encuentran en el Plan de Ayala, los Tratados de Torreón y el telegrama Convoca

32. Andrés Molina Enríquez. "La Revolución Agraria de México 1910-1920". Tomo V. Ed. Coordinación de Humanidades de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa. México, 1966, p. 142.

toria de Carranza.

El 5 de septiembre de 1914, Venustiano Carranza por medio de un telegrama convoca a la Convención, fijando que el lugar para reunirse sería la Ciudad de México y la fecha el primero de octubre de 1914. Aunque el texto de la convocatoria expresaba en términos muy generales el objeto de la junta, claramente acepta Carranza la discusión en el seno de la Convención de los diferentes puntos que la revolución demandaba para cumplir con su programa. Los aspectos de política electoral, la fecha en que se efectuarían las elecciones, el nombramiento de Presidente Interino, son asuntos que ocupan un lugar importante en la convocatoria.

A la Convención, que se inauguró en la fecha y lugar señalado no concurren ni Zapatistas, ni villistas. Es sólo el agrupamiento de los adictos o simpatizantes del Primer Jefe. En el ambiente flotaba una idea de libertad de pensamiento y acción, que repudiaba de antemano cualquier idea de control político, lo que llevaba a los ahí reunidos a rechazar del todo, la idea de sujetarse a cualquier formulismo. Idea que va a persistir durante toda la vida de este cuerpo. Las primeras sesiones se celebran en el local que ocupa la Cámara de Diputados. Hasta ese momento, Carranza considera que puede consolidar la base de su gobierno en esta reunión y el 3 de octubre frente a la Convención, pronuncia un discurso en el que entrega el poder a la Convención. Es la única intervención di

recta de Carranza. Luis Cabrera, el genial tribuno, hace uso de su verbo elocuente para defender la posición del Encargado del Poder Ejecutivo que hace entrega del poder, pidiendo que se rechace la propuesta de Carranza y se le entregue de nuevo el poder; tras la intervención de varios oradores en pro y en contra, desarrollándose una apasionada discusión, se acuerda se le confiera de nuevo el cargo.

Fue el momento cumbre del carrancismo en la vida de la Convención. Su cénit y al mismo tiempo su ocaso. La ausencia de representantes del zapatismo y del villismo, en el seno de la Convención privan a ésta de un valor real y le impiden convertirse en factor de unidad, por lo que al día siguiente buscando la presencia de estos últimos y tratando de situarse en un lugar neutral, la Convención acuerda trasladarse a Aguascalientes.

"Entre tanto, había llegado el momento de la Convención de Generales, pactada en Torreón, y era tan visible en ella, el propósito de extinguir la Primera Jefatura y de Excluir al Primer Jefe, Sr. Carranza, que éste les envió su renuncia. Tal renuncia había sido ya aceptada, cuando el Lic. Cabrera, que forma parte de la Convención, pronunció un notabilísimo discurso que hizo cambiar el sentido de la Asamblea; la renuncia fue retirada, y la Asamblea se disolvió para volver a reunirse más tarde en Aguasca-

lientes, a fin de que en ella pudieran estar representados los Generales de la División del Norte".<sup>33</sup>

Durante las sesiones en Aguascalientes, la Convención considerando que se había presentado ya el General Villa, pero ningún representante del zapatismo, acuerda y envía una comisión de la Convención a entrevistarse con Zapata; y es así como se propicia el primer encuentro entre el zapatismo y el villismo y es allí también donde se empiezan a sellar los compromisos de los dos bandos. La alianza de las dos corrientes campesinas en el seno de la Convención y en el curso histórico de la Revolución Mexicana, era ya evidente; la Asamblea se ve invadida por una fuerte corriente de simpatía al zapatismo y empieza a abandonar las filas del carrancismo en forma notable. Además, la delegación del Sur, inyectó el ánimo de sus principios ideológicos a la Convención y la aparta de la discusión política, electoral y de personalidades en que se encuentra envuelta, para llevarla al campo estrictamente ideológico y de reforma social. De aquí al rompimiento de Villa y Zapata, sólo faltan escasos días.

Venustiano Carranza no hizo acto de presencia en Aguascalientes, ni tampoco designó un representante. Al darse cuenta que pierde su influencia en forma total sobre la Convención, se mantiene alejado de sus trabajos y simplemente se limitó a constatar sus requisitorias, tratando de no darle importancia y

33. Andrés Melina Enriquez, obra citada, p. 147.

casi de ignorarla. Carranza sostuvo insistentemente que la Convención no era más que una "junta" consultiva, sin competencia para tomar ningún tipo de decisiones, adoptando una posición de hostilidad hacia la Convención, pensó que podía utilizar a la Convención para consolidar su posición y se encontró al contrario, debilitado en lo ideológico y lo político, después de estos acontecimientos existe una manifiesta hostilidad de la Convención hacia él y posteriormente le pide la renuncia. Los campesinos son indudablemente el principal motor de la Convención. Lamentablemente, a pesar de su casi absoluto control de la situación, las corrientes campesinas no supieron consolidar sus éxitos.

La Convención que más allá del simple nombramiento de Presidente Provisional y del tratamiento de cuestiones electorales adonde quería conducirla Carranza, planteó una serie de problemas y exigencias, que a la larga la convirtieron en un verdadero cuerpo deliberante y en el antecedente parlamentario - del Constituyente de Querétaro en 1917, ninguna Asamblea había deliberado en México con tanta libertad, como la de Aguas calientes. En forma desordenada al principio, un tanto incoherente, los hombres que habían ido a la revolución empezaron a utilizar la técnica parlamentaria, a la cual sólo habían tenido acceso los científicos privilegiados con escaños en las Cámaras de Diputados y Senadores de la época del porfirismo. No existe para las diversas deliberaciones un reglamento, fundamentalmente porque los miembros de la Asamblea deseaban tener

una absoluta libertad.

No es ahora la clase dirigente, la minoría privilegiada la que va a deliberar sobre los grandes problemas del país, desaparecen los hombres de buenas formas sociales, de caballerosidad, de pulimento en el lenguaje y es ahora el pueblo, los campesinos, los obreros, los militares formados al calor de las batallas, los zapatistas, los villistas, los que van a formar verdaderos grupos políticos con espíritu de combate y quienes van a integrar por primera vez diversas corrientes en el seno de una asamblea. Sus frases felices o malogradas, revelan el lenguaje burdo del hombre del campo sin mayor instrucción, pero expresan con absoluta sinceridad y con notable espontaneidad, el sentir de los hombres que hicieron la revolución.

Precisar los fines y alcances de la revolución y elaborar su programa, eran las tareas capitales de la Convención, que fue en su tiempo, el organismo más autorizado de la revolución. Es en ella en donde se estructuran las ideas, que a pesar de la derrota de las facciones campesinas, sustentan un criterio radical en materia agraria que van a servir de base a la Constitución de 1917. Sustentan el principio de que la tierra es de todos, que los terrenos que forman el territorio nacional es propiedad del estado y se encuentran fuera del comercio de los hombres; entre las disposiciones más avanzadas de la ley agraria es la de considerarla dentro del orden Constitucional; la de restituir de inmediato los terrenos, montes y aguas a las

comunidades despojadas; la de aceptar la propiedad comunal y ejidal; la de pedir la expropiación por causa de utilidad pública, mediante la correspondiente indemnización; señala concretamente quiénes son los enemigos de la Revolución, a quienes se confiscarán sus tierras; la prohibición de enajenar o gravar los terrenos que el gobierno ceda a comunidades o individuos; el establecimiento de un banco agrícola; la obligación de cultivar la tierra; destaca entre todas las ideas la de expropiar la totalidad de las tierras del país para ser repartidas, respetando la pequeña propiedad.

Es durante su permanencia en Cuernavaca, cuando la Convención va a contemplar las luchas ideológicas que la van a justificar ante la historia y que la van a significar ante el caudal ideológico de la Revolución Mexicana, con aportaciones propias muy valiosas. Es aquí también, en donde la Convención va a contemplar las diferencias ideológicas entre los delegados del Norte y los del Sur y es aquí, en donde aparecerán serias contradicciones entre las dos corrientes campesinas, a tal grado que las dos delegaciones están continuamente a punto de llegar a un rompimiento. Los delegados y principalmente los jefes de cada delegación, saben de la conveniencia de mantener la unidad Villa-Zapata, como última esperanza de triunfo para la Convención. Ambas facciones se complementan, la villista es la que da el apoyo militar y la zapatista la que la revisita legítimamente de un timbre de lucha ideológica y clasista.

Se advierten cómo confluyen en la Convención tres corrientes, tres fuerzas, tres pensamientos, cada uno representando a un caudillo, cada uno representando intereses diferentes y cada uno enmarcado dentro de una circunscripción geográfica diferente. Ni Villa ni Zapata logran unificarse plenamente, ni en métodos, ni en táctica de lucha contra la corriente que ambos combaten; el carácter local de cada movimiento y la falta de un plan bien delineado les impide aprovechar la fuerza incontrastable de su alianza y el fruto de sus triunfos revolucionarios. Al contrario de sus corrientes antagonistas, el Primer Jefe sí logró una unidad militar, un control de mando y un reconocimiento absoluto a su jerarquía. Mientras el zapatismo y el villismo se destrozaban, el carrancismo se unió más que nunca.

La Convención falló en uno de sus propósitos fundamentales, - lograr la unidad revolucionaria. Provocó todo lo contrario al propiciar la desunión y las fricciones entre sus elementos, que no terminaron hasta eliminar al adversario. Primero entre los militares y los civiles; luego al enfrentar al Carrancismo con la facción Villa-Zapata; al enfrentar al gobierno convencionista de Eulalio Gutiérrez con el General Villa y finalmente al provocar el distanciamiento Villa-Zapata.

Dentro del aspecto ideológico de la Convención, hay un hecho históricamente trascendente para la revolución; es a partir - de aquélla cuando la revolución adquiere un sentido indudable

de lucha de clases; que es en ella en donde se va a acentuar y agudizar y en donde adquiere un carácter de reivindicaciones populares.

#### EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.

Lo reciente de los acontecimientos históricos a que hemos hecho referencia, hace que la pasión sectaria deforme en muchos casos la verdad histórica. La historia (dice un sabio aforismo), la escriben los vencedores. La facción carrancista fue la vencedora militarmente, en la historia de las pugnas internas de la revolución mexicana y la versión histórica de los participantes directos en la revolución y en las luchas del Congreso Constituyente, favorecen indudablemente a la figura histórica del líder de la corriente carrancista. Se señala con énfasis que la idea de convocar a un Congreso Constituyente, proviene de una espontánea decisión del Primer Jefe. Idea alejada de la verdad, son las sucesivas exigencias de reforma social de sus grupos opositores, los que han orillado al Primer Jefe a dictar medidas reformistas y es la presión indiscutible de sus grupos antagónicos, la que lo va a llevar a convocar al constituyente. Es indudable que Carranza tiene una aportación personal y un mérito sin discusión en la formación de la nueva ley, además, que tomó una actitud de respeto absoluto a la Asamblea y le permitió actuar con la más plena de las libertades.

Carranza piensa en convocar a un Constituyente, para legiti-

mar la serie de medidas y disposiciones que ha dictado en uso de las facultades extraordinarias que se le ha conferido durante el curso de la lucha y que piensa pueden ser impugnadas por sus enemigos; la única manera de legalizar toda esa serie de disposiciones dadas en una condición irregular, era convocar a un Congreso Constituyente para que las incorporara al cuerpo Constitucional. Idea que se desprende del Decreto para la formación del Congreso Constituyente, de 14 de septiembre de 1916, al señalarse: "Se quitará a los enemigos del orden, todo pretexto para seguir alterando la paz pública".

El 14 de septiembre de 1916, cuando la Convención se encuentra ya totalmente desintegrada y prácticamente inactiva, se publica el Decreto para la formación del Congreso Constituyente. Las elecciones a Diputados se llevarán a cabo el 22 de octubre.

"... y al efecto se expidió el decreto de 14 de septiembre de 1916 en la Ciudad de México, por el cual se reformaban los artículos 4o., 5o. y 6o. del decreto de 12 de diciembre de 1914 expedido en Veracruz, estatuyéndose la forma de elegir a los diputados que integrarían la asamblea, quienes deberían ser electos, etc."

"Después se expidió, con fecha 19 del propio mes y año, el decreto de Convocatoria a la magna asamblea que se reuniría en la Ciudad de Querétaro, el 1o. -

de diciembre del año en curso. En ese mismo documento se precisaban las bases reglamentarias de la elección y cuanto era necesario para la correcta marcha de la asamblea constituyente".<sup>34</sup>

Este decreto, fue con el que impidió el carrancismo la participación de los delegados convencionistas más notables, quienes indudablemente habrían ganado una elección democrática en sus zonas de influencia y hubieran sido los más legítimos representantes de la población de esos lugares. Además, hubieran podido contribuir con sus luces y con el acopio de sus anteriores experiencias, a las deliberaciones que se sostuvieron en Querétaro. Según este decreto, sólo podían ser electos Diputados al Congreso Constituyente, aquellas personas que habían protestado fidelidad al Plan de Guadalupe y no habían tenido manifestaciones de hostilidad hacia el constitucionalismo, o sea a Carranza. Caso en el que se encontraban la totalidad de los miembros de la Convención, que quedaron así automáticamente excluidos. Carranza, en su afán de tener un absoluto control sobre sus creaciones parlamentarias, no permitió que participaran en esta grave decisión nacional, corrientes revolucionarias importantísimas.

"Las elecciones de los Diputados al Congreso Constitu

34. Jesús Romero Flores. "La Constitución de 1917 y los Primeros Gobiernos Revolucionarios". Tomo II, 1a. Edición. Libro Mex. Editores. B. Costa-Amic. México, D.F., 1960, p. 58. Citado por José Ramón Medina Cervantes. "Fases Socio-jurídicas del Artículo 27 Constitucional". Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1984, p. 68.

tuyente que debía reunirse en Querétaro, donde a la sazón estaba la residencia oficial del Primer Jefe en su carácter de Encargado del Ejecutivo de la Nación, se hicieron como todas nuestras elecciones, más por la selección de los Gobernadores y de los Jefes Militares de los Estados y del Distrito y de los Territorios Federales, que por la libre voluntad de los electores: no pocos criollos, para formar las derechas, como ahora se dice, lograron colarse; algunos elementos extraños a nuestra nacionalidad, entraron también; pero en general, dichas elecciones, no resultaron malas, dominando en ellas las izquierdas más o menos radicales. Si las mismas elecciones no representaban en conjunto, un triunfo del sufragio efectivo, sí lo representaban del trasegamiento efectuado por la revolución".<sup>35</sup>

José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, ilustres juristas, fueron a quienes encargó Carranza dar forma a un proyecto de Constitución, dándolo a conocer al iniciar los trabajos de la Asamblea al quedar formalmente instalada. Evidentemente el proyecto de reformas no satisfizo a los Diputados Constituyentes ya que tendía a reafirmar la estructura fundamental de la carta de 1857, sin contener ni siquiera las mínimas aspiraciones que se pretendían incorporar al cuerpo Constitucional.

35. Andrés Molina Enríquez, obra citada, p. 168.

El proyecto del artículo 27 declaraba que no se podía afectar la propiedad privada sino por causa de utilidad pública y pre via indemnización. Se prohibía a las corporaciones religiosas adquirir o administrar más bienes raíces que los edificios des tinados directamente a su finalidad. Con evidente tibieza se ordenaba que los ejidos que se hubieran conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya se les restituyera o do taran, se disfrutaría en común, para más adelante proceder a su reparto, conforme a una ley que se expediría al efecto. En lo referente a las sociedades civiles y comerciales se les per mitía poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles bien sea en la Ciudad o en el campo; igualmente podían poseer ex plotaciones mineras, petroleras o sustancias que se localiza ran en el subsuelo, vías férreas y oleoductos.

Al observarse que la redacción del proyecto del artículo 27, no respondía a las exigencias revolucionarias, se pospuso su discusión y se reunió una comisión que prepararía un anteproyecto de este artículo, con el propósito de incorporar en él, las ideas prevalecientes en materia agraria. Para la comisión que se reunió a tratar de formar este nuevo texto, seguía siem do la Ley del 6 de enero de 1915, el factor de mayor peso. Es te artículo fue elaborado en condiciones poco usuales, en re ferencia con los demás artículos del Cuerpo Constitucional. - Las discusiones para presentar y elaborar el proyecto que se puso formalmente a consideración de la Asamblea, son sostenidas en forma privada por una comisión que trabajó al margen de

las formalidades del congreso, sin celebrar discusiones de tipo parlamentario, ni usa una tribuna, ni un reglamento, sus discusiones son sostenidas un tanto informalmente y frente a un grupo reducido. Esta comisión fue presidida por el Ingeniero Pastor Rovaix y contó con la asesoría de Don Andrés Molina Enríquez.

De la iniciativa de Carranza no se tomaron sino algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose un artículo evidentemente nuevo. El Congreso Constituyente al efectuar la discusión y estudio del artículo 27 de la Constitución motiva un debate de gran trascendencia histórica, en la que participaron los más prominentes Constituyentes, en una sesión que se declaró permanente desde el 29 de enero de 1917, y concluyó trabajando día y noche hasta el 31 del propio mes.

El artículo 27 fue aprobado por unanimidad de los 150 diputados presentes. Con la inclusión de este precepto, se consolidó un nuevo orden Constitucional Agrario, en donde se contemplan algunas exigencias campesinas como: El fraccionamiento de los latifundios; la expropiación por causa de utilidad pública; el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola; los procedimientos de restitución y dotación de tierras y aguas; el reconocimiento a la forma de propiedad comunal; el establecimiento de la concepción del derecho de propiedad como función social; la facultad expresa al Estado para regular el aprovechamiento y la posesión de la propiedad de la tierra, imponien

do a ésta las modalidades que dicte el interés público; las limitaciones a la capacidad de adquirir y poseer propiedades rústicas, impuestas a corporaciones civiles y eclesiásticas; la propiedad de los bienes del subsuelo; las limitaciones de los extranjeros para adquirir tierras; entre otros aspectos, por lo que resulta casi obvio afirmar que este artículo puede ser considerado como el programa de acción político, social y económico del Estado Mexicano.

#### 1.6 RESEÑA DE LA LEGISLACION AGRARIA, A PARTIR DEL CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942, A LA CONSTITUCION VIGENTE.

Para lograr una mejor comprensión del tema, abordaremos la manera en que nace nuestra legislación agraria a partir de la Constitución de 1917, comentando las diversas etapas en forma genérica, hasta llegar a la actual Ley Federal de Reforma Agraria.

#### REGLAMENTACION AGRARIA.

El artículo 27 Constitucional, señala los lineamientos fundamentales para atender y resolver el problema agrario, mismo - que por su complejidad requería una minuciosa reglamentación, ante lo cual y al no existir, la Comisión Nacional Agraria durante el período comprendido en los años de 1917 a 1920, expi de una serie de circulares, elaborándose conforme se advertían

determinadas necesidades o para resolver problemas de aplicación de las leyes fundamentales, recogiendo las experiencias y lentamente se fue configurando la reglamentación agraria; que por sus características era difícil consultar y coordinar en un momento dado disposiciones que no obedecían a un plan preconcebido, por lo que no resulta raro encontrar circulares contradictorias.

"... Estas se pueden agrupar en aspectos homogéneos en el renglón jurídico-agrario. Las circulares relativas a las acciones de dotación y restitución son los números 1, 12, 13, 14, 15, 16, 23, 24, 25, 35, 38 y 42, en tanto que las que regulan la competencia, operación y valor de las resoluciones de la Comisión Local Agraria son los números 2, 4, 8, 10, 17, 26, 28, 29, 30, 31, 34, 44, 46 y 50. La jerarquía de la Ley del 6 de enero de 1915 se manifiesta en las circulares 3 y 31; los requisitos de los títulos para ejercer la acción de restitución en la circular 5; la categoría política de los poblados solicitantes en las circulares 6 y 40; y el respeto a la infraestructura por solicitantes y autoridades en la circular 7. El tratamiento de las demasías se inscribe en la circular 11; el régimen interior del ejido en la circular 48; el fundo legal en la circular 18, y la competencia de los gobernadores de los estados y territorios en las circulares 20, 26, 27 y

41. La parte reglamentaria de los Comités Particulares Ejecutivos se enmarca en la circular 19, en tanto que los Comités Particulares Administrativos se localizan en las circulares 22 y 51. Finalmente, la posesión provisional se regula en las circulares - 32b, 33, 39, 43, 45 y 49; la posesión definitiva en la circular 43, y el respeto a la pequeña propiedad en la circular 21".<sup>36</sup>

#### LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920.

Con la experiencia adquirida a través de las circulares, se elabora esta Ley; en parte, es una codificación de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, introduciendo otros lineamientos más sobre conceptos fundamentales. A partir de esta ley se inicia la etapa reglamentaria en materia agraria.

Respecto de la capacidad jurídica estableció, que ésta se determinaba por la categoría política del núcleo de población y según esta ley, no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios sino que hasta el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los Estados. Establece diferencias sustanciales de procedimiento entre la restitución y la dotación. En sí, esta ley no ayudaba a resolver el problema agrario, dado que los

36. José Ramón Medina Cervantes, obra citada, p. 169.

trámites eran difíciles y tardados, suprimió las posesiones provisionales, por lo que pronto hubo de derogarse.

DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

Mediante decreto de fecha 22 de noviembre de 1921, el Congreso de la Unión abroga la Ley de Ejidos, además, sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria. Facultando al Ejecutivo para que dicte todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación crea el decreto pre-constitucional de 6 de enero de 1915.

Este decreto establece términos improrrogables para la sustanciación de los expedientes, cuatro meses para las Comisiones Locales Agrarias y un mes para los gobernadores de los Estados; establecimiento de posesiones provisionales; establecimiento del sistema de responsabilidades de las autoridades agrarias; creación de la Procuraduría de Pueblos para patrocinar gratuitamente a los pueblos que lo desearan.

Con este decreto, en que el Poder Legislativo autorizó al Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes agrarias, se logró agilizar los procedimientos, lográndose un gran avance en la solución del problema agrario.

**REGLAMENTO AGRARIO.**

En uso de las facultades que le concedió el decreto, el Ejecutivo Federal expide el 17 de abril de 1922, un Reglamento Agrario, en donde busca hacer más expédita la solución del problema agrario, reduciendo al mínimo los requisitos y trámites, - conservando el mismo principio de la Ley de Ejidos en los referente a la capacidad jurídica de los pueblos, intentando remediar el defecto tan sólo con adicionar otras tres categorías más; establece la extensión del ejido, señalando de cuatro a seis hectáreas en terrenos de temporal con lluvia abundante y regular y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases; señala la superficie que constituye la pequeña propiedad; introdujo en el procedimiento agrario, que los propietarios afectados, tenían la oportunidad de presentar sus observaciones sobre los censos, y en general, escritos, pruebas y alegatos en su defensa; cambia el procedimiento administrativo transformándolo en conflicto entre las partes.

La importancia de este reglamento, radica que durante su período de vigencia coincide con una mayor actividad en el reparto de la tierra y con una franca orientación de la política agraria en el sentido de extender los beneficios a todos los pueblos rurales.

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DE 23 DE ABRIL DE 1927.

El Reglamento Agrario dio a la dotación y restitución de tierras y aguas un carácter de contienda judicial, vino a ser un obstáculo en la realización de la Reforma Agraria, considerando que el reglamento era muy defectuoso, al no contemplar los diferentes aspectos del complejo fenómeno que pretendía regular, por lo que los propietarios valiéndose de su participación en el procedimiento, lo embrollaban con instancias y recursos alargándolo indefinidamente.

La Ley en comento, es donde se hace el primer intento de Codificación Agraria, buscando definir la personalidad de los núcleos de población y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 15 Constitucionales, a efecto de evitar que mediante el amparo, se vieran privados los pueblos de sus tierras, por alguna deficiencia legal en el procedimiento.

En cuanto a la capacidad jurídica en materia colectiva, cambia la forma de las anteriores leyes, estableciendo que todo poblado tiene derecho a que se le dote; el procedimiento agrario es un verdadero juicio y aborda problemas importantes que no habían sido tocados por la legislación anterior. Esta ley fue reformada el 11 de agosto de 1927, el 17 de enero de 1929 y por último, el 21 de marzo del mismo año, se refundieron la precitada ley y sus reformas en una nueva ley denominada de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.

## CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934.

Como consecuencia de la Reforma Constitucional de 1934, aparece el primer Código Agrario, que conservó en parte la estructura de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas a la cual derogó; reúne también las materias de otras leyes como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola, la de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria; igualmente introdujo innovaciones fundamentales.

Lo más sobresaliente de este Código consiste, en que la solicitud de dotación era procedente, siempre que el poblado sea anterior a la fecha de la solicitud; la extensión de la parcela la establece en cuatro hectáreas en tierras de riego o sus equivalentes en otros tipos de tierras; para la pequeña propiedad sería inafectable 150 hectáreas de riego o de 300 de temporal, pero cuando no hubiera tierra suficiente para dotar a un pueblo, la extensión podría reducirse hasta 100 y 200 hectáreas, respectivamente; ordenó instalar a los campesinos que quedan sin tierras en las parcelas en donde los ejidos sobaban tierras; estatuyó la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola; contempló la permuta de parcelas entre ejidatarios de distintos núcleos de población; en cuanto al procedimiento, estableció la doble vía ejidal, para que cuando la solicitud fuera de restitución, al mismo tiempo se seguiría de

oficio el procedimiento dotatorio, para el caso que la restitución se declarara improcedente; determinó la inafectabilidad en función de cultivos y creó la inafectabilidad ganadera. Los procedimientos se simplificaron, conservándose el aspecto formal de juicio, pero se sustituyó los plazos y términos que se concedían a las partes por una regla general, en donde los interesados pueden presentar durante la tramitación de la primera y segunda instancia, las pruebas que estimen convenientes, hasta antes de las resoluciones respectivas.

#### CODIGO AGRARIO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

Dentro de este Código se logra una mejor técnica, pues separa adecuadamente la parte sustantiva de la parte adjetiva, lográndose una estructuración sistemática de su articulado en tres grandes partes fundamentales, la primera en Autoridades Agrarias y sus atribuciones, la segunda en Derechos agrarios y la tercera en Procedimientos. En cuanto al fondo, es muy similar al Código que deroga, incluyendo únicamente un capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera, en donde amplía las disposiciones anteriores, agregando otras que reglamentaron con mayor detalle el caso.

El Código a que nos referimos, fue derogado por un nuevo ordenamiento el 31 de diciembre de 1942, mismo que tuvo una vigencia hasta el año de 1971, siendo éste un Código mejor estructurado, durando más tiempo que cualquier Código Agrario anterior.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 16 DE MARZO DE 1971.

Esta ley está integrada con siete libros, el primero se refiere a las autoridades agrarias y al Cuerpo Consultivo, el segundo al ejido, el tercero a la organización económica del ejido, el cuarto a la redistribución de la propiedad agraria, el quinto a los procedimientos agrarios, el sexto al registro y planeación agraria y el séptimo a las responsabilidades en materia agraria.

En el primer libro, encontramos que las Comisiones Agrarias - Mixtas se convierten en órganos de primera instancia para resolver asuntos interejidales; para conocer sobre la nulidad de fraccionamientos ejidales y de bienes comunales; nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias; introduce una mayor democracia al permitir que los miembros del comisariado por una sola vez podrán ser reelectos.

En el segundo libro, a las mujeres se les reconoció capacidad jurídica igual que a los del varón y considera al matrimonio bajo el régimen de separación de bienes; considera a la parcela como patrimonio familiar y establece la manera en que se heredan los derechos agrarios; crea la unidad agrícola industrial para la mujer; precisa las causas de utilidad pública para expropiar al ejido y para la ampliación de ejido, el mínimo de solicitantes es de 10 capacitados.

En el tercer libro, en el aspecto económico, estimula la es-

estructura empresarial del ejido, contemplando alternativas para la comercialización e industrialización de los productos ejidales y diversifica las actividades productivas del campesino, buscando darles apoyo con asistencia técnica, crédito suficiente y oportuno, establecimiento de centrales de maquinaria e implementos agrícolas; preve cooperativas de consumo, la constitución de uniones de crédito, la formación de sociedades de comercialización, así como una serie de condiciones y elementos que le sean propicios para lograr un mejor nivel de vida.

En el cuarto libro, fortaleció las medidas para acabar con los latifundios simulados; se obliga que para que la propiedad agrícola o ganadera conservara su calidad de inafectable debe de estar en explotación; se introdujo un nuevo tipo de certificado de inafectabilidad, el agropecuario; faculta para señalar los índices de agostadero.

El quinto libro, se introdujeron nuevos plazos para que las autoridades agrarias cumplieran con sus funciones en los procedimientos y se ampliaron otros; se estableció la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad, de las propiedades presuntas afectables.

En el sexto libro, los notarios están obligados de avisar al Registro Agrario Nacional de las operaciones que tramiten relacionados con la propiedad rural; se establece la elaboración de planes regionales y locales para el desarrollo industrial

del campo, para la creación de nuevos centros de población ejidal, para la rehabilitación agraria de ejidos y comunidades y también de organización y desarrollo ejidal y comunal.

En el séptimo libro, se reduce a un solo capítulo, en donde algunos casos tipifica los delitos incluyendo la penalidad y en otros remite a la legislación penal específica para estos funcionarios y empleados.

Esta ley ha tenido diversas modificaciones y adiciones, siendo la primera el 4 de mayo de 1972, después el 21 de diciembre de 1974, el 30 de diciembre de 1974, el 26 de mayo de 1976, el 29 de diciembre de 1980 y la última el 30 de diciembre de 1983.

## CAPITULO SEGUNDO

## EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES

## 2.1 EL EJIDO.

El ejido es una Institución, que sus antecedentes directos los encontramos tanto en la época precolonial, como en la colonia y posteriormente en la Ley del 6 de enero de 1915, siendo que esta última es incorporada en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

En la época precolonial, como se comentó en el capítulo anterior, encontramos que las tierras que se apropiaron las tribus que se asentaron en Tenochtitlán, las dividieron en secciones o barrios y se les dio el nombre de Chinancalli o Calpullis, palabra que según los tratadistas significa "Barrio de gente conocida o linaje antiguo"; a la vez en estos barrios se fraccionó la tierra cultivable en parcelas que se les denominó Calpulli, entregándose cada una de éstas a cada cabeza de familia residente del barrio, manejándose un concepto de propiedad como función social, regulándose esta figura con normas que hasta la fecha se encuentran vigentes, como es el trabajo personal de la tierra, cultivarla ininterrumpidamente y de no hacerlo así se le sancionaba, no podía recibir más de una parcela, constituía un patrimonio familiar, salvo excepciones se podía arrendar la tierra, entre otras.

El término ejido, llega a nosotros durante la época colonial y es traída por los españoles, teniendo un significado en esa época diferente al actual; para ellos, esta figura se refería al campo o tierra que se encontraba a la salida del pueblo, - era de uso y disfrute comunal, inalienable e imprescriptible, tenía como finalidad que los indios tuvieran ahí su ganado sin que se revolviera con otros de españoles. Esta idea es modificada en la Ley del 6 de enero de 1915, aunque no se maneja el término ejido, sí es el antecedente que sirve de base para delinear un nuevo concepto, dándosele un enfoque en el sentido de dar tierra a la población rural que carezca de ella, para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida, sin que pertenezca la propiedad de la tierra al común de los pueblos, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar acaparamientos por determinadas personas; idea que conforme avanza la legislación en materia agraria, continua modificándose hasta llegar al concepto que actualmente existe en nuestra Constitución y en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Con el objeto de precisar la figura jurídica actual del ejido se transcribe la siguiente definición.

"EJIDO. Es la persona moral mexicana, de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de

población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible para que se exploten racional e integralmente, como una unidad de producción, organizada preferentemente en forma colectiva, e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión".<sup>37</sup>

### 2.1.1 Propiedad Ejidal.

#### ANTECEDENTES.

Anterior a la Constitución de 1917, el concepto de propiedad privada que se aplicaba era el romanista, que constaba de tres beneficios: la facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda; el derecho sobre frutos o productos; y el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación. La persona que reunía los tres beneficios tenía sobre su cosa un poder absoluto, observándose un carácter individualista en extremo, trayendo consigo el concepto tradicional de justicia, de darle a cada quien lo suyo, de darle y respetarle a cada quien su propiedad, aun cuando fuera, como en México aconteció, un latifundista que

37. José Luis Zaragoza y Ruth Macía. "El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico". Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México, 1980.

tuviera incultas sus tierras, fuera ausentista, o usara su situación para obtener privilegios que lo pusieran en competencia favorable frente a los pequeños propietarios, a quienes por esta situación podían abatir y absorber.

Este derecho de propiedad no coincidía en lo más mínimo con el concepto que tenían nuestros pueblos aborígenes, quienes lo conceptuaban en forma singular a través del Calpulli; al respecto Mendieta y Núñez nos señala:

"Determinar la naturaleza de la propiedad ejidal es una de las más serias cuestiones que ofrece nuestro Derecho Agrario, no obstante de que el régimen de posesión y disfrute de los bienes del ejido permanece prácticamente invariable desde la época precolonial. En efecto, según tenemos dicho, antes de la conquista los antiguos mexicanos formaron núcleos de población en determinadas extensiones de tierra denominadas "Calpullis"; esos núcleos eran propietarios de dichas extensiones; pero el goce de las mismas, debidamente fraccionadas, correspondían a las familias que integraban cada Calpulli. En la época colonial se respetó este sistema y en la independencia hasta las Leyes de Desamortización que individualizaron la propiedad de los pueblos; pero a partir de la Ley de 6 de enero de 1915, no obstante de que ni ésta ni la Constitución de 17 dijeron cosa alguna sobre el par

ticular, se volvió al régimen aludido, en las leyes reglamentarias, régimen que subsistió en los Códigos anteriores a la Ley Federal de Reforma Agraria en la que pervive con ciertas modificaciones que hacen extraordinariamente difícil precisar los conceptos".<sup>38</sup>

#### ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 puede ser considerado desde diversos puntos de vista, pues contiene disposiciones muy importantes sobre aguas minas, petróleo, etc.; pero nos ocuparemos de él sólo en cuanto se refiere a la distribución de la tierra.

En el Congreso Constituyente, como resultado de las experiencias vividas e interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios, los diputados tuvieron el propósito fundamental de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y conservación, por lo que es aprobado sin discusión la parte del proyecto original del artículo 27, que establece:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales suscepti

38. Lucio Mendieta y Núñez, obra citada, p. 345.

bles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades, que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad..."<sup>39</sup>

Andrés Molina hace el siguiente comentario en relación a este párrafo:

"... Lo anterior implica, que toda propiedad privada está sometida al Estado, y que dentro de los derechos de éste, caben todos los sistemas particulares de propiedad privada que han existido ya, y los más que se tracen y construyan en lo sucesivo. Y pa

39. Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria". SRA-CEHAM. México, 1990. Segunda edición, p. 261.

ra el ejercicio de tales derechos, no tiene el Estado ni puede tener, como propietario verdadero que es, ninguna limitación, no obstante lo cual se establece, que el ocupar tierras y aguas tenidas por los particulares a título de propiedad privada, se haga por la antigua vía de la expropiación, mediante el pago de una indemnización, que no se exige ya como previa, porque no se pagará por obligación jurídica, sino por justificación moral".<sup>40</sup>

En estas circunstancias nacen los derechos sociales de los campesinos y se consagra una nueva forma jurídica al derecho de propiedad, considerándola como una verdadera función social y despojándola de sus caracteres clásicos de tradición romana, como derecho a tener, usar y abusar de los bienes. Congruente con el anterior principio, el concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente para los campesinos, apareciendo el moderno concepto de justicia social distributiva, que consiste en dar un tratamiento proporcionalmente desigual a los desiguales.

Este artículo construye un régimen de propiedad de tipo triangular, en razón de la persona o entidad a quien se imputa la "cosa": propiedad pública, propiedad privada y propiedad social; determinándose de esta manera el carácter mixto de la

40. Andrés Molina Enríquez, obra citada, p. 189.

economía mexicana.

El primer párrafo del artículo 27, se considera que es la pie  
dra angular sobre la cual se edifica todo el régimen de la pro  
piedad, dándose diversas tendencias interpretativas, siendo la  
más conocida la teoría patrimonialista del Estado, quien con-  
sidera que la nación mexicana al independizarse de España, se  
subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la co-  
rona española, derechos que, se dice, le fueron conferidos por  
las bulas de Alejandro VI, expedidas en 1493; otra teoría con  
sidera que la propiedad originaria de la que habla el párrafo  
significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad  
estatal, como elemento consustancial e inseparable de la natu-  
raleza de ésta; otra teoría asimila el dominio eminente a la  
propiedad originaria y consecuentemente considera que en este  
primer párrafo se reconoce la soberanía del Estado para legis-  
lar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los lími-  
tes del territorio nacional; un importante sector, sostiene -  
la teoría que reconoce en la propiedad originaria postulada -  
por este primer párrafo un derecho nuevo y singular, no sólo  
un dominio eminente como en el siglo pasado, sino uno más con  
creto y real, que puede desplazar a la propiedad privada con-  
virtiéndolo en domiales los bienes de los particulares, en vía  
de regreso a su propietario originario que es la nación, teo-  
ría que parece verse confirmada en el tercer párrafo del pro-  
pio artículo, que proclama el derecho de la nación para impo-  
ner a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

- a) El régimen jurídico de la propiedad pública se establece principalmente en los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 27. El patrimonio del Estado es tá formado por el conjunto de bienes y derechos de los que el propio Estado es titular y quedan sujetos a distintas jurisdicciones; la fracción VI del propio artículo expresamente señala que los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios, tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Por cuanto hace a los bienes de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales los divide en "bienes del dominio público de la Federación" y "bienes del dominio privado de la Federación". Los primeros, que son los regulados esencialmente por el artículo antes señalado, están regulados por un régimen jurídico excepcional, que el mismo artículo establece y que se complementa en la legislación ordinaria.

Al señalarse que estos bienes pertenecen al dominio directo o son propiedad de la nación, no está indicando solamente que el estado tiene sobre ellos el dominio eminente sino que, además de éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y enérgica al señalarse en el sexto párrafo del artículo 27, que sobre estos bienes el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y su régimen protector se complementa en la Ley General de Bie-

nes Nacionales, estableciendo que no están sujetos a acción reivindicatoria de posesión definitiva o provisional, que los particulares no pueden adquirir sobre ellos derechos reales, no se les puede imponer ninguna servidumbre, etc.

- b) La propiedad privada, reconocida en el primer párrafo del artículo 27, lo hace como un derecho público subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo, protegiéndola mediante una serie de garantías contra actos arbitrarios de la autoridad, garantías - establecidas principalmente en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Para la propiedad privada, la fracción I del artículo en análisis, establece la regla general de que sólo los mexicanos o las sociedades mexicanas tienen el derecho de adquirir el dominio de tierras. Sin embargo, en párrafos posteriores el propio precepto consagra excepciones concretas; en el caso de los extranjeros, establece que podrán gozar del mismo derecho que los nacionales pero bajo la llamada "cláusula calvo", por medio de la cual el extranjero debe celebrar un convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, al tenor del cual se compromete a considerarse como nacional respecto de los bienes que adquiriera y renuncie a invocar la protección de su gobierno en relación con los referidos bienes, so pena de perderlos en beneficios de la nación. La limitación insuperable de que los extranjeros - no pueden adquirir la propiedad inmueble que se encuentra

en una franja de 200 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 a lo largo de las costas.

La fracción II establece, que las iglesias, cualquiera que sea su credo, no pueden adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos y de igual forma, los templos destinados al culto público son de la nación. Por su parte, la fracción III señala que las instituciones de beneficencia no pueden adquirir más que los bienes inmuebles necesarios para su objeto inmediato o directamente destinados a él. En cuanto a la fracción IV, se refiere a las sociedades comerciales, quienes no pueden adquirir fincas rústicas y sólo podrán tener terrenos en la extensión indispensable para el cumplimiento de sus fines.

En los años inmediatamente anteriores a la revolución, los bancos se habían convertido en grandes latifundistas ya que, al no poder cubrir sus préstamos los hacendados, entregaban sus bienes a los bancos, por lo que para detener esta situación, la fracción V señala que éstos no podrán tener en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo. En situación similar, se encuentran las corporaciones civiles a las que se refiere la fracción VI, quienes no tienen capacidad para tener en propiedad o administrar bienes raíces, salvo los edificios inmediatamente destinados a su objeto.

Continuando con el régimen de propiedad privada, conviene

detenerse en la regulación sobre la pequeña propiedad, tanto rural como urbana. Es indudable que uno de los componentes básicos del plan agrario, fue la protección, fortalecimiento y desarrollo de la pequeña propiedad, misma que es el único límite que debe encontrar el proceso de dotación de tierras a los núcleos de población.

El párrafo tercero del artículo en comento, establece la protección para la pequeña propiedad, siempre y cuando esté en explotación. De acuerdo con la fracción XV, párrafo segundo, la pequeña propiedad agrícola no puede exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. La pequeña propiedad agrícola en explotación es inafectable y cuando se hubiese expedido el certificado correspondiente, el dueño tiene derecho de promover el juicio de amparo y las autoridades que concedan dotaciones que les afecten incurrir en responsabilidades por violaciones a la Constitución.

En los términos del párrafo quinto de la misma fracción XV, la pequeña propiedad ganadera no deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor. Está protegida al igual que la pequeña propiedad agrícola.

Dentro del Plan Agrario del artículo 27, al procurar el fraccionamiento de los latifundios fue otro factor esencial, por ello, la fracción XVII faculta al Congreso de la Unión

y a las legislaturas de los estados para fijar la extensión máxima de propiedad rural y establece el procedimiento básico para fraccionar los excedentes.

La propiedad urbana no es regulada tan extensamente como la rural. Ante el crecimiento del problema urbano el artículo 27 fue adicionado a fin de sentar las bases para la ordenación de los asentamientos humanos. En lo relativo a la propiedad inmobiliaria urbana, la Ley General de Asentamientos Humanos, prevé una serie de actos administrativos para regular el aprovechamiento de los predios: declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

- c) En cuanto a la propiedad social reconocida por el artículo 27, ésta se refiere esencialmente a los ejidos y comunidades.

Ante el problema agrario que existe en el momento de la creación de la Constitución de 1917, se responde con varias disposiciones concretas: a) Se determina la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades que no las tuvieran o por lo menos no en la cantidad suficiente para cubrir sus necesidades. b) Se confirman las dotaciones de tierra y agua hechas a los ejidos de acuerdo con la Ley Agraria de 6 de enero de 1915. c) Se reconoce el derecho de rancherías, pueblos y congregaciones, que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas. d) Se declara

ran nulos todos los actos jurídicos que hubiesen concluido con la privación para dichas comunidades de sus tierras, bosques y aguas y se declara que les serán restituidas.

En cuanto a las tierras de cultivo, éstas se determinan tomando en cuenta la superficie de las tierras y el número de campesinos que forman el núcleo de población. De acuerdo con la fracción X del artículo 27, la unidad individual de dotación no debe ser menor de 10 hectáreas de riego o de sus equivalentes en otras clases de tierra.

El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias; la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras, en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos de los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación y titulación.

En cuanto al procedimiento y a las autoridades agrarias, es conveniente tener en cuenta lo siguiente: la fracción XI, en su inciso a), se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria y cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El Cuerpo Consultivo Agrario que menciona el inciso b) se integra por cinco titulares y por el número de supernumerarios

rios que decida el Ejecutivo Federal. Dos de los miembros titulares y la misma proporción en el caso de los supernumerarios actúan como representantes de los campesinos.

El Secretario de la reforma Agraria preside este Cuerpo, contando con voto de calidad, sus funciones principales consisten en dictaminar sobre los expedientes que deban resolverse por el Presidente de la República; revisar y autorizar los planos, proyectos relativos a sus dictámenes y opinar sobre los conflictos que se originen por la ejecución de las resoluciones presidenciales.

Las Comisiones Agrarias Mixtas previstas en el inciso c), se integran por un presidente, un secretario y tres vocales. El presidente que es el delegado agrario que reside en la capital del estado y el primer vocal que lo nombra el Secretario de la Reforma Agraria, son los representantes del gobierno federal; el secretario y el segundo vocal, los designa el gobierno del estado, y al tercero el Presidente de la República. Sus funciones principales consisten en sustanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; dictaminar en los expedientes que deban ser resueltos por los gobernadores y decidir sobre diversas controversias agrarias, como es sobre bienes y derechos agrarios, nulidad de actos y documentos que contravengan a las leyes agrarias, nulidad de fraccionamientos ejidales y de bienes comunales, entre otros.

Los Comités Particulares Ejecutivos que menciona el inciso d), se constituyen con los miembros del núcleo de población o grupo de solicitantes, cuando se inicia un expediente de restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, y cesan en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador o la resolución presidencial, en su caso.

Los comisariados ejidales previstos en el inciso e), que también pueden ser de bienes comunales, tienen la calidad de autoridades internas de los núcleos agrarios, conjuntamente con las asambleas generales y los consejos de vigilancia. Están constituidos por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes; tienen la representación del ejido o comunidad y son responsables de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales.

Las fracciones XII y XIII fijan las bases de los procedimientos agrarios para la restitución o dotación de tierras y aguas. La presentación de una solicitud de restitución abre de oficio la vía dotatoria, para el caso de que la restitución se declare improcedente. Las solicitudes presentadas a los gobernadores son turnadas a las comisiones agrarias mixtas en un plazo de diez días. Las propias comisiones tienen encomendadas la ejecución de los mandamientos del gobernador, los cuales deberán expedirse dentro de un plazo de diez días después de recibido el dictamen si se trata de un expediente de restitución, y de quince en los

de dotación.

En torno a lo que dispone el último párrafo de la fracción XIV, se ha suscitado una polémica en la que por una parte se proclama la abolición del amparo en materia agraria y - por la otra, se defiende la permanencia del mismo, sin condicionarlo a la existencia de un certificado de inafectabilidad.

De acuerdo con lo que dispone la fracción XV la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola o ganadera, deviene de que la misma se encuentra en explotación. Los conceptos de tierras de riego, humedad, temporal, así como el de tierras cultivables, se contienen en el artículo 220 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En relación con lo que previene la fracción XVI, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone en su artículo 307, último párrafo, que no se fraccionarán los ejidos cuando puedan resultar unidades de dotación menores a lo dispuesto por la Ley. No obstante, abundan los casos de ejidos con unidades de dotación inferiores a 10 hectáreas.

#### PROPIEDAD EJIDAL COLECTIVA.

La propiedad ejidal nace desde el momento de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 51 de la Ley

Federal de Reforma Agraria, por lo que a partir de ese momento, el núcleo de población es propietario de las tierras y bienes que la propia resolución señala, sujeta a las modalidades establecidas por las leyes.

La complejidad y dinamismo de nuestro sistema ha sido interpretado errónea y tendenciosamente en muchas ocasiones. Pero es claro que de conformidad con el numeral antes citado, el núcleo de población ejidal "es propietario", no usufructuario, sino propietario de las tierras y bienes que una resolución presidencial le señale; el artículo 52 reafirma la tesis de que el ejido es el propietario de los bienes ejidales, al señalar que aunque las tierras cultivables se fraccionen en parcelas de explotación individual y sean objeto de la adjudicación entre los miembros del ejido "en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal" y que de ser el caso que el titular de una parcela o unidad de dotación fallece o pierde sus derechos y no hay quien lo suceda en sus derechos agrarios, la propiedad de dicha unidad o parcela vuelve a la propiedad colectiva que el núcleo ejidal tiene sobre los bienes del ejido, para que la asamblea general decida sobre su adjudicación.

El artículo 106, también refrenda la idea de que el ejido y sus ejidatarios, al ser propietarios, responden del pago del impuesto predial que generen sus tierras. Otro argumento que complementa el carácter de propietario, se encuentra al obser

var que para destinar las tierras de un ejido a otra finalidad, se requiere de un decreto que expropie los bienes ejidales a su legítimo dueño, el ejido, para destinarlo a un fin de utilidad pública.

Como se ha comentado anteriormente, la propiedad del ejido se consolida al momento de que se publica la resolución presidencial, pero antes de ello, el núcleo de población tiene derechos de poseedor, ya que el artículo 300 dispone que "a partir de la diligencia de posesión provisional se tendrá al núcleo de población ejidal, para todos los efectos legales, como legítimo poseedor de las tierras..."

El artículo 52 de la Ley de la materia, ordena terminantemente:

"Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, - hipotecarse o gravarse, en todo o en parte..."

Concluyendo el primer párrafo del numeral en cita: "Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto". El que le da a la expresión "bienes agrarios" y que protege la Ley poniéndolos fuera del comercio son nada

más los inmuebles rústicos, en concreto las tierras, bosques y aguas que adquieren los núcleos de población a través del reparto agrario. En su calidad de personas morales, los ejidos pueden adquirir bienes agrarios por compra, donación, prescripción o por cualquier otro medio, ajeno a los procedimientos - establecidos en la legislación agraria; tales bienes no están sujetos al régimen ejidal, a no ser que el ejido mismo solicite su incorporación.

Las resoluciones presidenciales definitivas son inmodificables (Art. 8<sup>a</sup>), y su ejecución no podrá ser objetada más que por los campesinos beneficiados (Arts. 64 y 308). Considerando el carácter de inmodificables de las resoluciones presidenciales misma que es típico de todo fallo definitivo, se debe considerar que la Ley de la materia regula los casos excepcionales - en que pueden salir del régimen de propiedad ejidal sus tierras, siendo éstos la permuta con otro ejido; por división; - por fusión; por expropiación y por la segregación de la zona urbana.

En relación a lo antes expresado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la siguiente tesis:

POSESION ADQUIRIDA POR EJECUCION DE UNA RESOLUCION  
PRESIDENCIAL, PRIVACION DE LA.

"Los núcleos de población ejidal que adquieran la  
posesión de tierras mediante la ejecución de una

resolución presidencial, sólo pueden ser privados de ellas por ejecución de otra resolución presidencial de permuta, fusión, división o expropiación ejidal"<sup>41</sup>

El artículo 63 de la Ley de la materia, indica que cuando con venga a la economía de los ejidos o comunidades, pueden permutar total o parcialmente sus tierras, para lo cual, el capítulo I, del título segundo, del libro quinto, de la Ley Federal de Reforma Agraria, contempla el procedimiento colectivo entre ejidos.

En cuanto a la división del ejido, es procedente cuando el núcleo ejidal está formado de dos o más fracciones de terrenos aislados entre sí o cuando cuya lejanía dificulta a los ejidatarios para establecer un solo caserío y para celebrar las asambleas generales (Art. 109). La división solamente se aplica a los ejidos, cuando los núcleos que se formarán no bajen de 20 ejidatarios por cada uno de ellos y que de acuerdo a los estudios realizados se determine que se logrará una mejor explotación (Art. 110).

La fusión de las tierras de dos o más ejidos, procede cuando de oficio o a petición de parte, resulte que de los estudios realizados lo aconsejen para su mejor organización y producción (Art. 111).

41. Séptima Época. Tercera Parte: Vols. 157-162, p. 105. A.R. 2544/81, ejido "Antonio Amaro". Municipio de Guadalupe Victoria, Durango. Unanimidad de 4 votos.

El procedimiento de estas dos últimas acciones, se encuentran regulados en el capítulo II, del título segundo, del libro quinto, de la Ley de la materia. Las resoluciones presidenciales que recaigan tanto a la permuta, división y fusión, substituye a las resoluciones que originalmente dotaron a los ejidos participantes. Tocante a la expropiación, se analizará más adelante, en el capítulo respectivo de este trabajo.

Los solares urbanos sólo pueden adquirirse por el procedimiento fijado expresamente en la Ley; adjudicación en asamblea general, construcción de vivienda en ellos, ocupación por cierto tiempo y pago de su precio tratándose de vecinos no ejidatarios (Arts. 93, 94, 95 y 96); quedan excluidos, en consecuencia los procedimientos ordinarios de adquisición, entre ellos la prescripción. La zona de urbanización, está dentro del régimen de propiedad ejidal, pero sólo en forma transitoria ya que cumplidos los requisitos de la Ley de la materia, la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los correspondientes títulos de propiedad, que se inscribirán en el registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente y en el Registro Agrario Nacional, saliendo de esta manera del régimen ejidal, y en lo futuro está sujeto a la legislación común como cualquier otro bien urbano.

La pérdida colectiva de derechos ejidales están precisados en el artículo 64, que señala que se dan por: a) renuncia cuando menos el 90% de sus miembros; b) desaparición total y c) au-

sencia del 90% o más de sus integrantes; estableciéndose en el propio artículo el procedimiento para declarar por perdido el derecho del núcleo a las tierras. Aunque en la Ley esté contemplado este procedimiento, en la práctica usualmente no se ejercita esta acción, sino que se utiliza la vía de privaciones de derechos agrarios individuales; ya que en estos casos, la propiedad de la tierra sigue siendo del ejido dotado originalmente, sustituyéndose únicamente a los campesinos beneficiados.

#### PROPIEDAD EJIDAL INDIVIDUAL.

Los derechos individuales de los ejidatarios, están sujetos a un régimen protector cuyas características son similares al de los derechos colectivos. El artículo 75, dispone:

"Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que les corresponda sobre los bienes del ejido a que pertenezcan, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto".

En la transcripción anterior, se observa que para el caso de la unidad de dotación, no prohíbe lo tocante a prescripción y la transmisión de los derechos; esto se debe a que la parcela como parte del ejido, externamente es imprescriptible, pero internamente existe una especie de prescripción, porque los

campesinos con capacidad jurídica que cultiven durante más de dos años, lícita y pacíficamente, una unidad de dotación adquieren derecho a que se les reconozca como ejidatarios y se les adjudique legalmente la parcela que están cultivando. Igualmente es intransmisible la unidad de dotación como todo bien del ejido, pero internamente puede transmitirse por sucesión o por medio de las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios.

Los derechos individuales de propiedad ejidal se acreditan con el certificado de derechos agrarios (Art. 69). Teniendo los ejidatarios la obligación de cultivar personalmente la parcela o en compañía de su familia, existiendo casos excepcionales del cultivo indirecto de la parcela y la utilización de trabajo asalariado, como en los casos de mujeres con familia a su cargo, herederos de la parcela menores de 16 años, incapacitados y cultivos y labores exorbitantes (Art. 76).

Los ejidatarios están facultados para nombrar heredero de sus derechos agrarios, a su esposa o a sus hijos, a falta de ellos podrán nombrar a la persona con que haga vida marital si depende económicamente de él, y sólo en el caso de que falten las personas anteriores, podrá nombrar a quien depende económicamente de él, sea o no su pariente (Art. 81). Salvo el requisito de la edad, el heredero debe llenar los demás que se exigen al campesino para estar en posibilidad legal de recibir parcela (Art. 200).

Si el ejidatario no hace designación de heredero o los designados han fallecido o carecen de capacidad individual en materia agraria, la adjudicación de los derechos agrarios se hará siguiendo un riguroso orden de preferencia que encabeza la esposa y le sigue la persona con quien el finado hubiera hecho vida marital, después vienen sus hijos y finalmente los dependientes económicos (Art. 82); en ningún caso heredará quien ya tenga parcela, está prohibido el acaparamiento de parcela, más no existe acaparamiento cuando un ejidatario se casa o vive maritalmente con mujer que disfrute también de parcela (Art. 78). Las parcelas vacantes se adjudicarán en asamblea general a quien dentro del ejido resulte con derechos preferentes (Art. 84).

La privación de derechos agrarios de los ejidatarios, procede por causas bien determinadas entre los que destaca la falta de cultivo personal de la parcela o no ejecutar las labores personales en las explotaciones colectivas; también son causa de privación no cumplir el heredero con la obligación de mantener a la mujer, hijos menores de 16 años o incapacitados permanentes que dependían económicamente del ejidatario muerto; destinar los bienes ejidales a fines ilícitos; la condena por sembrar o permitir que se siembre estupefacientes; la transmisión ilegal de los bienes ejidales y el acaparamiento de parcelas (Art. 85).

### 2.1.2 Bienes que Pertenecen al Ejido.

Los bienes que pertenecen al ejido, se integran de acuerdo a lo señalado en la Ley, constituyéndose el ejido con y sobre la tierra que resulte legalmente afectable, mismas que son fijadas en la resolución presidencial (Arts. 223 y 305), además de las casas y anexos al solar que se encuentran ocupadas por los campesinos beneficiados (Art. 226). Sobre la extensión dotada se crean los siguientes bienes: a) Tierras de cultivo o cultivables para formar unidades de dotación; b) tierras de uso común para satisfacer sus necesidades colectivas; c) zona urbana ejidal; d) parcela escolar; e) la unidad agrícola industrial para la mujer, y f) aguas.

TIERRAS DE CULTIVO O CULTIVABLES PARA FORMAR UNIDADES DE DOTACION. En función de las tierras de cultivo y el número de campesinos capacitados del núcleo de población solicitantes al momento de efectuar la dotación, se calcula la extensión (Art. 220), en el entendido que cada unidad de dotación, deberá estar constituida con una superficie mínima de 10 hectáreas de riego o humedad y 20 si son de temporal. En este cálculo debe estar considerado las superficies de la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial para la mujer, que debe tener cada una la misma superficie que la unidad de dotación.

El criterio anterior para calcular la extensión de las tierras de labor, se aplica como es comprensible con los ejidos agrícolas, pero la ley también regula a los ejidos ganaderos y fo

restales, siendo que en los primeros, la unidad de dotación - se compone con la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes; en cuanto a los segundos, se determina tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales (Art. 225).

TIERRAS DE USO COMUN PARA SATISFACER NECESIDADES COLECTIVAS. Además de las tierras antes señaladas, el ejido debe comprender agostaderos, montes y en general, terrenos no cultivables en extensiones suficientes para cubrir las necesidades de sus integrantes (Art. 223). También este tipo de tierra se da, - cuando la superficie dotada no permite crear unidades de dotación, porque éstas resultarían menor de 10 hectáreas, por lo que la poca superficie dotada se destina para usos comunes - (Art. 307).

ZONA URBANA EJIDAL. Al formarse un ejido mediante la dotación de tierras, deberá contener la resolución presidencial la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en tierras que no sean de labor (Art. 90). La extensión de la zona urbana se determinará conforme a los requerimientos reales al momento en que se constituya y previendo su futuro crecimiento (Art. 91).

De acuerdo con lo establecido en el reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos, éstas áreas tienen por objeto agrupar a los campesinos para facilitar la tarea de llevar al campo los beneficios de los servicios públicos indispensables

y para promover el progreso en el medio rural.

PARCELA ESCOLAR. Existirán tantas como escuelas rurales haya en el ejido y su extensión será la misma que las unidades de dotación, siendo destinadas a la investigación, la enseñanza y prácticas agrícolas de las escuelas a que pertenezcan. La explotación y distribución de los productos obtenidos se ocuparán preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido (Arts. 101 y 102).

UNIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL PARA LA MUJER. En toda dotación de tierras deberá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años que no sean ejidatarios. En ellas se integrarán las guarderías infantiles, los centros de costura y educación, molinos de nixtamal y en general todas aquellas instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina (Arts. 103 y 105).

AGUAS. En el caso de las aguas como bienes ejidales, pueden observarse 2 posibilidades: una en la que al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijen y entreguen las aguas correspondientes a dichas tierras, y otra relacionada con los aguajes comprendidos dentro de la dotación o insti

tución ejidal. En este último caso, serán siempre que las necesidades lo requieran, de uso común para abreviar ganado y para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios, y se respetarán las costumbres establecidas.

Como se ha comentado anteriormente en este mismo capítulo, los ejidos, en su calidad de personas morales, pueden adquirir por los diversos medios legales, bienes que pasen a formar parte de su patrimonio.

## 2.2 EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES.

### ASPECTOS GENERALES.

La expropiación, es uno de los instrumentos de que se vale el Estado, para lograr atender las necesidades apremiantes que se le presentan; Andrés Serra Rojas, nos da la siguiente definición:

"La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unilateralmente en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzosa o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa".<sup>42</sup>

42. Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Edit. PORRUA, S.A. México, 1985, p. 315.

El fundamento jurídico de esta figura se encuentra contenida en el artículo 27 Constitucional, principalmente en el párrafo segundo que textualmente señala: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expedido la siguiente tesis jurisprudencial.

\*EXPROPIACION.

Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda; que medie indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías".

La Ley Federal de Reforma Agraria la distingue claramente de la expropiación ordinaria, tanto en cuanto a las causas de utilidad pública que la motiven, como en relación con sus trámites, monto, manejo e inversión de las indemnizaciones.

2.2.1 Procedimiento.

La expropiación sólo procede por las causas expresamente previstas en la Ley; pero en igualdades de condiciones, se afectarán las propiedades particulares, excluyéndose a los ejidos por estar éstos destinados a la satisfacción de una necesidad social (Art. 112). La expropiación se decretará por el Presi-

dente de la República y se tramitará precisamente ante la Secretaría de la Reforma Agraria, en beneficio únicamente de entidades del sector público, iniciándose el procedimiento mediante solicitud presentada al Secretario del ramo, en el que se de la ubicación, medidas, destino, indemnización que se proponga y todos los demás elementos que permitan contribuir a precisar el fin que se persigue. La autoridad agraria notificará al comisariado ejidal por oficio y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y de la entidad en que se encuentran los bienes, y recabará la opinión del Gobernador, de la Comisión Agraria y del Banco Oficial con que opera y si en el término de 30 días no obtiene respuesta continuará los trámites (Arts. 343 y 344).

Paralelo a lo anterior, efectuará los trabajos técnicos informativos y obtendrá de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el monto a que asciende la indemnización, la que se determinará en razón del valor comercial de los bienes en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos (Art. 121)

El Decreto en que se resuelva sobre la expropiación se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad en que se encuentran los bienes, procediendo la Secretaría de la Reforma Agraria a ejecutarla en sus términos, teniendo especial cuidado de que la indemnización

sea debidamente garantizada. Para el caso de que los bienes expropiados se destinen a un fin distinto o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los bienes, sin que proceda la devolución de los importes pagados.

### 2.2.2 Indemnización.

El derecho agrario mexicano establece importantes modalidades sobre la forma de pago por las expropiaciones, como la determinación que las indemnizaciones se invertirán con la intervención del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; cuando se trate de la regularización de fraccionamientos urbanos o suburbanos, el monto indemnizatorio será el doble del valor comercial de las tierras, más el 20% de las utilidades netas y recibir dos lotes tipo urbanizados; la preferencia de que los recursos económicos recibidos se destinen en algunos casos a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo de población, sin embargo es posible que no se adquieran tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes, conectados o no con la agricultura.

La indemnización pertenece al núcleo expropiado en su carácter de propietario de los bienes, por lo que cuando se afectan terrenos de uso común, se destinará en inversiones que be

neficien a la colectividad, pero para el caso en que se expropien unidades de dotación, se aplicará la indemnización a elección de los ejidatarios afectados, pudiendo ser en la compra de terreno o en actividades productivas dentro o fuera del ejido. Cuando la expropiación afecte bienes distintos a la tierra, como son la casa-habitación, árboles o algunas otras cosas, la indemnización se pagará de inmediato a los campesinos afectados.

En las expropiaciones agrarias no existe propiamente la reversión o devolución de los bienes al núcleo expropiado, cuando se destinan a fines distintos a los decretados o no cumplan en el plazo de cinco años, las funciones que les fueron asignadas, dado que la reversión no procede a favor del poblado expropiado, sino que es procedente a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para incorporarlo a su patrimonio.

Existe la posibilidad que en razón de las circunstancias que concurren, el Presidente de la República autorice la entrega parcial o total de la indemnización, en efectivo y sin mayor trámite a cada uno de los integrantes del núcleo agrario. Igualmente es factible que en tanto se ejecutan los planes de inversión acordados por la asamblea y aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria, lo cual debe de hacerse como máximo en un año, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal proporcione a los ejidatarios las sumas necesarias de los intereses, que les permitan atender sus necesidades apremiantes.

## CAPITULO TERCERO

ANALISIS AL ARTICULO 122 DE LA LEY  
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

## 3.1 CONTENIDO.

Dentro del trabajo que se desarrolla, el artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria que se analiza, es parte fundamental, por lo que para una mayor facilidad en el desarrollo del tema, a continuación se transcribe:

"Artículo 122.- La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población.

"Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

"I. Si la causa de la expropiación es alguna de las señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en cantidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstruirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran, en Asamblea General convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de

trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura la misma Asamblea, formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización; y

"II. Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112 los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

"Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

"En cualquier caso la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo.

"En los casos de expropiaciones cuya causa sea la

constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la fracción I de este artículo".

Este precepto, establece las bases de las indemnizaciones para el caso en que la expropiación tenga como consecuencia la desaparición total de las tierras del ejido; lo cual es diferente cuando la afectación es parcial, situación esta última que es regulada por el artículo 123 del ordenamiento jurídico citado. Cuando la afectación es parcial, y se afectan unidades de dotación trabajadas individualmente, los ejidatarios afectados pueden decidir la manera de aplicar los recursos económicos, ya sea, para adquirir tierras para reponer las expropiadas, o en planes de inversión de carácter productivo dentro o fuera del ejido.

Cuando la expropiación es total, la manera de determinar la aplicación de la indemnización, la establece la fracción I, - del artículo 122, quien en forma prioritaria, señala que el dinero deberá emplearse para adquirir tierras para reponer la expropiada; existiendo la posibilidad, que si en Asamblea General convocada para el efecto, las dos terceras partes de los integrantes del ejido decidieran invertir sus recursos en inversiones de carácter productivo, es procedente, previa aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

A diferencia de cuando la expropiación es parcial, no se toma

en cuenta si se afectaron unidades de dotación trabajadas individualmente, simplemente, se parte que la indemnización pertenece al núcleo de población y por ende, todos los integrantes en forma conjunta deben decidir y beneficiarse equitativamente, sin considerar que unos u otros ejidatarios tenían mayor o mejor sus parcelas.

La fracción II del artículo en comento, más que establecer la manera de como aplicar la indemnización, precisa la forma en que debe de hacerse el pago indemnizatorio que recibirá el ejido cuando sus tierras tengan por objeto destinarlos a urbanización de la zona, en virtud de las necesidades existentes. El primer párrafo de esta fracción, difiere notablemente de lo preceptuado en el Código de 1940, en cuanto a este aspecto, ya que en su artículo 170, establecía que a cada ejidatario se le entregaría un lote gratuitamente, y del producto de las ventas del terreno urbanizado y de cualquier saldo existente, posterior de la separación de lo necesario para el establecimiento de los servicios públicos, pasaría al fondo común del ejido.<sup>43</sup>

El segundo párrafo de la fracción antes citada, se refiere a los casos, en que por las diversas circunstancias los terrenos ejidales ya se encuentran ocupadas por personas que construyeron sus casas, razón por la cual, las tierras no se utilizan en el objeto destinado, es decir, a la agricultura, y -

43. Manuel Fabila, obra citada, p. 679.

que pretender devolverlos al fin original (nuevamente a la agricultura), es un proceso irreversible desde un punto de vista técnico y social, dado los costos elevados que implicaría ello. En las expropiaciones para este tipo de casos, se establece que el pago indemnizatorio, será el doble del valor comercial agrícola de las tierras, más el 20% de las utilidades netas que resulten de la regularización.

Cuando se habla del valor comercial agrícola, consideramos que no debe de manejarse el término agrícola, ya que tiene por consecuencia que el avalúo que se practique necesariamente debe ser en cuanto al valor agrícola de la tierra, situación que por un lado difiere de lo señalado por el artículo 121, quien preve que el monto del avalúo se determine atendiendo el valor comercial de los bienes en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos; y por otro, nos encontramos que si se atiende al valor comercial agrícola de las tierras, en donde existen construcciones, tiene como resultado que esa superficie de terreno carece de valor alguno, desde el punto de vista agrícola, situación similar nos encontraremos si los terrenos no son agrícolas, sino forestales o ganaderos, por lo que el valor agrícola de estas tierras es bajo, en virtud que precisamente para la agricultura no son aptos.

Los dos últimos párrafos del precepto que se analiza, señala que el monto indemnizatorio que reciba el ejido por los conceptos precisados en ellos, se destinarán de acuerdo a lo dis

puesto en la fracción I del propio artículo que nos ocupa. Es-  
tos dos últimos párrafos a que nos acabamos de referir, pue-  
den ser omitidos, si en la fracción I del artículo de nuestra  
atención, en lugar de señalar las fracciones del artículo 112,  
en la que no se enumera la fracción VI, se establece que se re-  
fiere a las causas señaladas del numeral citado, sin precisar  
las fracciones; con ellos se lograría una mejor comprensión,  
obteniéndose el mismo resultado. Cuando se omite la fracción  
VI, pareciera que el legislador fuera a establecer una forma  
diferente para la aplicación de estos recursos, lo cual, del  
análisis que se haga, se concluye que la manera de aplicar la  
indemnización es la misma para cualquier causa que origine la  
expropiación.

### 3.2 EFECTOS.

La fracción I del artículo 122, maneja dos supuestos, el pri-  
mero, que el monto indemnizatorio se destine a la compra de -  
tierras para reponer las expropiadas; el segundo, consiste en  
que si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran  
en Asamblea General no adquirir tierras, sino crear en el mis-  
mo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con  
la agricultura, deberán formular un plan de inversión para ser  
sometido para su aprobación a la Secretaría de la Reforma Agr-  
ria.

Respecto a esta fracción, Mendieta y Núñez hace el siguiente

comentario:

"Esta disposición es completamente arbitraria, violatoria de la garantía establecida en el artículo 5º Constitucional por lo que respecta a la tercera parte o menos de los ejidatarios que no deseen dedicarse a otra cosa que no sea la agricultura".<sup>44</sup>

El precepto en análisis, dentro del primer supuesto antes anotado, deberán reponerse las tierras tanto en calidad como en extensión a las expropiadas, lo cual en la práctica presenta diversas dificultades. En ocasiones el monto indemnizatorio no es suficiente para cumplir con este propósito, si consideramos que desde la fecha en que se determina el valor comercial de las tierras, al momento en que se pueda ejecutar la operación de compra-venta, transcurre un tiempo considerable, tomando en cuenta que una vez elaborado el avalúo, se realizan trámites administrativos hasta la publicación del correspondiente decreto expropiatorio, para posteriormente se ejecute dicho decreto, así como para que el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quien es el responsable de ejecutar el plan de inversión, de acuerdo a lo señalado por el artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria, capte los recursos, mismos que de conformidad con la última parte del segundo párrafo del artículo 346 del ordenamiento jurídico invocado, antes de la ejecución del decreto deberá preverse el de-

44. Lucio Méndez y Núñez, obra citada, p. 383.

bido cumplimiento del pago indemnizatorio, lo cual en la práctica no todas las instituciones cumplen con lo antes señalado. A partir que exista el decreto expropiatorio, deberá la Asamblea General acordar el retiro de sus fondos comunes para aplicarlos en la compra de las tierras que ellos consideren convenientes y que se encuentren en disposición de poder efectuar la operación, en el entendido que recabada la conformidad de la Asamblea, deberá remitirse el expediente con toda la documentación del caso, incluida la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, al citado Fideicomiso, para que en pleno del Comité Técnico y de Inversión de Fondos acuerde lo procedente.

Toda esta serie de pasos que deben suceder para que el ejido cumpla su propósito, requiere de un tiempo, que en el transcurso de él, el valor adquisitivo del pago indemnizatorio se ve seriamente menguado, teniendo como consecuencia en muchas de las veces que el monto indemnizatorio no les alcance para la mencionada compra de tierras, en la calidad y extensión que tenían y tengan que adquirir en menor proporción a los señalado por la Ley.

Por otro lado, se debe considerar que de ser el caso en que el ejido tenga una superficie extensa, encontrar tierras que pueda adquirir del mismo tamaño y calidad, resulta difícil que se localicen, ya sea con un solo propietario o con varios, además, que éstas se encuentren cercanas al poblado en que habi-

tan los ejidatarios afectados, para evitar que se tengan que trasladar al lugar en que se localizarían, dado de que de encontrarse tierras que permitan cumplir con el supuesto jurídico que se analiza, en un lugar que por la distancia es necesario volver a crear una zona urbana, esto último vendría a obstaculizar más, ya que los campesinos son los que tendrían que absorber este gasto, con lo cual, el monto indemnizatorio resultaría insuficiente para lograrlo.

Si a todo lo anterior le agregamos, que para poder realizar esta operación, implica que los integrantes del Comisariado Ejidal, tengan la capacidad suficiente para poder realizar todas aquellas gestiones y negociaciones tendientes a cumplir con sus objetivos, ya que tendrán que enfrentar a una serie de intereses que entrarán en juego, tanto con los integrantes del núcleo ejidal, como él o los propietarios de las tierras, nos damos cuenta que es un reto más a vencer, en virtud de que en una gran mayoría los campesinos no cuentan con el nivel cultural necesario para afrontar y resolver este tipo de cuestiones.

El segundo supuesto de la fracción que se analiza, misma que señala que es potestativo de los ejidatarios dedicarse o no a la agricultura, independientemente de la constitucionalidad de esta disposición, la que fue comentada en líneas anteriores, puede verse desde diferentes perspectivas. A nuestro criterio, partiendo de la idea que los ejidatarios por una u otra

razón se decidieran a crear fuentes de trabajo, pudieran darse dos situaciones, una de ellas, es que la totalidad de los ejidatarios lograran unirse y destinaran sus fondos comunes en la creación de una empresa o actividad; la otra, es que se dividieran en grupos y cada uno de ellos realizara la actividad productiva que éste en más relación con sus conocimientos y actividades o con sus aspiraciones.

Para el primero de los casos, en que en forma conjunta los ejidatarios participen en la formación de una empresa, no es muy factible si el grupo es numeroso, en virtud de la idiosincrasia existente en el medio rural, además que habría que considerar que en la realización de una actividad se debe estar familiarizado con ella, para poder formar la estructura administrativa y técnica necesaria, pudiéndose dar para esto último, que las dependencias de gobierno relacionadas con el giro a que se fueran a dedicar, les brinde la asesoría y capacitación necesaria. Debe tenerse en cuenta que en muchas de las veces, pequeños grupos de ejidatarios son los más preparados y como consecuencia los que obtienen mayores beneficios, dando como resultado que en una gran mayoría, este tipo de empresas inician con la mejor de las voluntades, pero al transcurrir el tiempo los ejidatarios van retirándose, como consecuencia de no estar de acuerdo en la forma de trabajo, por una mala administración, porque sus productos no encuentran colocación en el mercado, o por una pugna interna de lucha de poder entre ellos mismos, terminando por dejar abandonadas las instalaciones.

En el segundo de los casos, en donde se forman diversos grupos, mismos que se constituyen con el número de ejidatarios - interesados dentro de determinada actividad, es factible que obtengan mejores resultados en cuanto a funcionamiento que el anterior caso mencionado en el párrafo que antecede, existiendo el aspecto desfavorable en que el monto indemnizatorio se fraccione, pulverizándose el poder adquisitivo, lo que conlle va a que las empresas o negocios que se formen, se vean limitadas para poder contar con los elementos necesarios.

Existen casos, que por diversas circunstancias, el ejido es expropiado en su totalidad y tardan varios años en cobrar la indemnización, se dan situaciones que dificultan o hacen imposible dar cumplimiento a lo establecido en el artículo que nos ocupa; por ejemplo, en las ciudades al ir creciendo, traen como consecuencia que la mancha urbana absorba los terrenos ejidales, mismos que son fraccionados en su totalidad para ser destinados en la construcción de casas-habitación, lo cual se da en forma paulatina sin que exista decreto expropiatorio. A la postre, esto trae como consecuencia que de hecho el ejido carezca de tierras, aunque siga siendo propietario de las mismas, es decir, no se encuentra en posesión de ellas, teniendo esto como efecto, la desintegración de los miembros del núcleo ejidal, por lo que al transcurso del tiempo, las autoridades internas del ejido terminan el período para el cual fueron electos y no se nombran nuevas autoridades, así como tampoco se actualiza el padrón de ejidatarios, ya sea con traslada

dos de dominio o con investigaciones generales de usufructo parcelario.

En el momento en que se llega a regularizar lo tocante a la tenencia de la tierra de los habitantes que se encuentran ocupando los terrenos ejidales, mediante la expropiación y llega al conocimiento de los ejidatarios y pretenden cobrarlo, primeramente tienen que resolver su problema de organización, encontrándose que en ocasiones personal de la Secretaría de la Reforma Agraria que les corresponde atenderlos, les manifiestan que no es procedente su petición, la que consiste en que se convoque a una Asamblea General para atender y canalizar sus pretensiones, argumentándoles que el ejido dejó de existir en virtud de que tienen tiempo que no cuentan con tierras.

Sostener que el ejido deja de existir en virtud de que carece de tierras, es un criterio totalmente erróneo, toda vez que no existe disposición expresa en este sentido y ante lo cual, la autoridad no puede resolver de esta manera, ya que de hacerlo viola las garantías de seguridad jurídica, establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales. En relación a lo anterior, habría que distinguir dos momentos; el primero, cuando no existe decreto expropiatorio y por lo tanto el ejido sigue siendo propietario de las tierras, y el segundo, cuando se expide el decreto expropiatorio, momento que al ejecutarse, los terrenos salen del régimen ejidal.

El artículo 8° de la Ley Federal de Reforma Agraria, estable-

ce que las resoluciones presidenciales son inmodificables. Partiendo de esta base, el decreto expropiatorio señala que se afectan los terrenos del ejido, más no establece la privación de derechos agrarios de sus integrantes, por lo que al existir una resolución presidencial de dotación en que señala el número de beneficiados, circunstancia que les da personalidad y ésta, no puede ser desconocida sino mediante otra resolución que así lo precise.

Además, que el criterio en que se desconoce el ejido, es incongruente con lo establecido en la fracción I del artículo de nuestra atención, al señalar que cuando la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario, busca reconstruirlo, lo cual, al desconocerse, no permite cumplir con este precepto.

El párrafo segundo de la fracción II del artículo 122, establece que dentro de la indemnización comprende el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización, "en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma".

En cuanto a esto último, tiene como consecuencia que las partidas del pago indemnizatorio que se van entregando por este concepto, son pequeñas, por lo que el ejido al ir disponiendo de ellas, dejan de tener un impacto favorable que permita resolver los problemas económicos por los que atraviesan los ejidatarios; resultando diferente, si el importe del 20% se pagara en su totalidad conjuntamente con el valor que resulte del avalúo, lográndose un mayor beneficio para los campesinos.

## CONCLUSIONES

1. En la precolonia, la distribución de la tierra se hallaba concentrada en unas cuantas manos, teniéndose un concepto diferente de la propiedad, al que llegaron a formarse los romanos; la facultad de usar, de gozar y disponer de una cosa, correspondía solamente al Monarca. El régimen de propiedad era en relación con las categorías sociales, al cargo, a los fines sociales de la comunidad, al sostentemiento de la población y gastos del culto.
2. De las formas de propiedad existentes en la precolonia, la que tuvo mayor influencia en cuanto a la delimitación de lo que hoy conocemos como ejido, es el calpulli, que significa para la mayoría de los tratadistas, "barrio de gente conocida o linaje antiguo", siendo que algunas de sus características aún se conservan en nuestra legislación agraria, por ejemplo: no se permitía el acaparamiento de las parcelas; el cultivo de la tierra era personal, salvo excepciones bien definidas; estaba prohibido arrendar la parcela; existía sanción para el caso de dejar de cultivarla por un tiempo determinado; se transmitía por herencia a los miembros de la familia y en caso de no existir se reintegraba al calpulli; entre otras.
3. El descubrimiento de América, tiene como consecuencia que se interrumpa el proceso natural del desenvolvimiento de -

las instituciones agrarias y sociales que los pueblos indígenas crearon, dando paso a nuevas estructuras y conceptos en cuanto a la propiedad y forma de vida.

4. El término ejido, llega a nosotros durante la época colonial y es traído por los españoles, significando en ese tiempo, el campo o tierra que se encontraba a la salida del pueblo, era de uso y disfrute comunal, inalienable e imprescriptible, tenía como finalidad que los indios tuvieran ahí su ganado sin que se revolviera con otros de españoles. Concepto que posteriormente es modificado, dándole un sentido totalmente diferente, de tal manera que en la actualidad pudiera considerarse al ejido de acuerdo a la definición que damos en el presente trabajo y que aparece en la página 76.
5. La Ley de 6 de enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, es trascendental dentro del universo jurídico de nuestro sistema agrario constitucional, ya que es la base de donde se inicia la estructura de nuestra legislación agraria, que busca la reivindicación de la clase campesina, consolidando la esperanza de muchos mexicanos, por lograr el anhelo de tener tierras.
6. La legislación agraria ha pasado por diversas etapas, desde la expedición de circulares, hasta los diversos códigos y

en la actualidad en la Ley Federal de Reforma Agraria, teniendo la peculiaridad de ser una legislación que sale del aspecto tradicional, creando sus propias instituciones con características bien definidas, que buscan consolidar una justicia social, para lo cual preve que las tierras se en cuentren fuera del comercio, estableciendo disposiciones - que protejan y que permitan agilidad y apoyo en las diversas actividades que regula.

7. En el artículo 27 constitucional, queda establecido como principio básico, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y conservación; creándose los tipos de propiedad existente que son la propiedad pública, la privada y la social.
8. El núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y bienes que la propia resolución presidencial señala, sujeta a las modalidades establecidas por las leyes.
9. Los bienes que pertenecen al ejido, se integran de acuerdo a lo señalado en la ley, constituyéndose este con y sobre la tierra que resulte legalmente afectable, de acuerdo a lo señalado en la resolución presidencial, además de las casas y anexos al solar que se encuentran ocupados por los campesinos beneficiados. Sobre la extensión dotada se crean los siguientes bienes: Tierras de cultivo para formar uni-

dades de dotación, tierras de uso común, zona urbana ejidal, parcela escolar, unidad agrícola industrial para la mujer y aguas.

10. La expropiación de tierras ejidales sólo procede por causa de utilidad pública expresamente previstas en la Ley Federal de Reforma Agraria, pero en igualdad de condiciones, se afectarán las propiedades particulares, excluyéndose a los ejidos por estar éstos destinados a la satisfacción de una necesidad social. La expropiación se decretará por el Presidente de la República y se tramitará ante la Secretaría de la Reforma Agraria en beneficio únicamente de entidades del sector público.

11. El procedimiento es diverso para determinar la aplicación de la indemnización, cuando se afecta la totalidad de los terrenos del ejido o cuando la afectación es parcial, en el segundo caso, si se afectan unidades de dotación trabajadas individualmente, los afectados pueden decidir el destino de los recursos económicos, a diferencia cuando es la totalidad, en donde la indemnización pertenece al núcleo de población.

En nuestro personal punto de vista, el precepto que se analiza, motivo de la presente tesis, contiene supuestos y términos que deben ser modificados para adaptarlos a la realidad a que se enfrenta la legislación agraria, buscando con ello cumplir con los propósitos buscados.

Para una mayor claridad en la exposición que a continuación hacemos, la dividimos en dos partes, la primera nos referiremos al pago indemnizatorio y la segunda a la situación jurídica del ejido cuando sufre una expropiación total de sus tierras.

#### I. PAGO INDEMNIZATORIO.

La indemnización que debe pagar la institución a cuyo favor se expropián los terrenos ejidales, está sujeta a la regla general contenida en el artículo 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en donde el monto es determinado por avalúo, atendiendo el valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlo.

Partiendo de la idea que la dotación de tierras busca como meta principal el de lograr que los individuos beneficiados tengan un pleno desarrollo en la vida, para lo cual se le está proporcionando la tierra como un elemento del que se valdrán para conseguirlo, entendiéndose que por el hecho de ser, que la tierra es el único medio para salir adelante en la realización como individuo y del cual depende su familia, ello da un valor relevante a los terrenos con que cuentan, además, si consideramos que la revolución se inicia, entre otros, precisamente para disponer de tierra que les permitiera vivir dignamente, podemos entender que la indemnización no debe de determinarse exclusivamente en cuanto a un valor comercial de las tierras en razón del destino final para el que vaya a ser usado.

Para la clase campesina, el estado ha desarrollado una política en que busca protegerla, lo que es comprensible en razón de su idiosincrasia y nivel cultural, por lo que dentro de un razonamiento acorde a lo anterior, la indemnización debe determinarse, no únicamente con lo señalado en el mencionado numeral 121, sino que se debe de tomar en consideración, mediante un estudio efectuado, el impacto que se produzca en los campesinos que resulten afectados, pensando en que se establezcan los mecanismos que logren atenuar los efectos negativos de la expropiación, tomando en cuenta la falta de prevención de las personas involucradas, buscando que la indemnización sustituya a la tierra, ya sea reponiéndola o mediante la realización de una actividad productiva o simplemente que el importe sea destinado a actividades financieras que permitan con los intereses ganados, vivir decorosamente.

Para lograr que la indemnización consiga crear el instrumento que sustituya a la tierra, puede resultar factible que al momento de acordar procedente la solicitud de expropiación por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, la institución solicitante, realice en la zona estudios que permitan conocer las diversas alternativas de actividades productivas a que pudieran dedicarse los ejidatarios afectados, en los que por un lado se obtengan ingresos y por el otro se generen empleos para los propios campesinos.

Debe mantenerse el criterio que se establece en la fracción I

del artículo 122, en el sentido de que en lugar de comprar tierras, puede aplicarse el monto indemnizatorio en actividades productivas, siendo que esta decisión debe tomarse de acuerdo al resultado que arroje el estudio efectuado y no únicamente de la voluntad de los ejidatarios; aunque no debe descartarse en que se haga tanto una como otra cosa, es decir, algunos ejidatarios continúan sembrando tierra, previa su compra, respetando el mínimo de ejidatarios que establece la ley de la materia y otros se dediquen a actividades productivas, buscando respetar las garantías constitucionales.

Cuando se de el caso que existan tierras susceptibles de comprar para reponer las expropiadas, la institución expropiante es quien debe realizar las operaciones necesarias que desemboquen en que el ejido se convierta en propietario, buscando siempre que el terreno esté constituido en un solo polígono, para evitar que los campesinos se tengan que dividir si cada una de las superficies se encuentran distantes, pero si del estudio efectuado ello es recomendable, en el propio decreto expropiatorio deberá quedar definida la forma en que se llevará a cabo la división; previéndose que los terrenos que se adquirieran pasen al régimen ejidal. De suceder que el monto indemnizatorio fuera insuficiente para la compra, deberá buscarse el apoyo del gobierno estatal o federal, lo cual lo deberá hacer la institución expropiante; aunque es lógico que si se expropiaran tierras y se pagan mediante un avalúo comercial, quiere decir que al momento de efectuarse la operación de compra-ven

ta, la diferencia es mínima en caso de existir, salvo que el avalúo no esté debidamente emitido.

Iniciar una empresa, requiere de personas preparadas, con la experiencia necesaria para afrontar y resolver los problemas que se presentan, por lo que resulta recomendable que una vez conocidas las alternativas y discutidas éstas con el núcleo ejidal, se debe convocar a concurso a las personas morales o físicas, que estén interesadas en dar la asesoría y llevar la administración de la empresa, cooperativa, asociación o figura jurídica que se haya determinado formar con los integrantes del ejido, con la formalidad necesaria que obligue a quien gane el concurso a garantizar el éxito de la actividad a que se dedique, previéndose que periódicamente se realice una auditoría a la administración, aprovechándose al mismo tiempo para efectuar un estudio sobre la rentabilidad del negocio o actividad que se desarrolla.

Respetando lo establecido en el primer párrafo del artículo 122, tocante a que la indemnización corresponderá al núcleo de población, sugerimos que para que esta disposición se cumpla y no sea un obstáculo en los fines que se persiguen, dentro de lo ordenado en el numeral 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en relación a los trabajos que se tienen que llevar a cabo dentro del procedimiento de la expropiación, deberá instrumentarse de tal manera que se realicen todas aquellas actividades que conduzcan a que al momento de expedirse el decreto

expropiatorio, se encuentre actualizado el padrón de los integrantes del ejido afectado, con el propósito que las decisiones que se tomen, sean acordadas en verdad por los campesinos afectados y no existan personas que sin derecho alguno interfieran en la cristalización de los objetivos, evitando se maneje con fines políticos que nada tengan que ver con el asunto que les ocupa.

Un criterio que pudiera sustentarse en cuanto a las indemnizaciones de las expropiaciones que se llevan a cabo para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos existentes, es que la indemnización fuera el total de los recursos que obtenga la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, de las ventas de los lotes fraccionados, previo descuento del importe por gastos de administración; - idea que difiere notablemente de lo establecido en el párrafo segundo, fracción II, del artículo 122, en que se establece - que el monto indemnizatorio será el doble del valor comercial agrícola de las tierras expropiadas, más el 20% de las utilidades netas resultantes; igualmente es diferente a lo previsto por el artículo 125, quien prevé que las utilidades resultantes de los fraccionamientos, pasen al patrimonio del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento ejidal, para que éste pueda disponer de ellos, destinándolos a apoyar financieramente las actividades industriales en ejidos y comunidades, aun cuando no sean los afectados por los decretos expropiatorios.

si el ejido afectado recibe como indemnización el total de las utilidades por las ventas de los lotes, es lógico que contará con mayores recursos para lograr la formación de alguna empresa debidamente consolidada, que tendrá mayores posibilidades de éxito, además, que si el ejido al que se le expropian la totalidad de tierras, se ve afectado al grado que en algunas de las veces, modificará su forma de vida, si ésta depende del cultivo de la tierra, es justo que los afectados sean los beneficiados de las utilidades que se obtengan y no otro grupo de personas, que si bien es cierto que requieren de apoyo económico, lo reciban, pero que no sea en detrimento de otro ejido.

En el segundo párrafo de la fracción II, del numeral motivo del presente trabajo, se establece como excepción, que el pago indemnizatorio cuando el objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, será el doble del valor comercial agrícola de las tierras expropiadas; de donde se desprende, que dentro de una interpretación de estricto derecho, el avalúo arrojará un monto sumamente bajo, en virtud que al efectuarse dicho avalúo, los terrenos que se analicen carecen de un valor agrícola, dado que se encuentran contruidos por casas y no es posible ocuparlas en la agricultura.

De la lectura al párrafo que nos ocupa, se comprende que el legislador busca beneficiar al ejido, ya que una interpretación contraria sería incongruente con los principios que han regi-

do la legislación agraria, razón por la que con el fin de que se esté acorde con los propósitos que se persiguen, es decir, que el ejido obtenga un mayor beneficio, debe suprimirse el término agrícola, para evitar que los avalúos se vean limitados por este aspecto y en consecuencia, se sujeten a lo establecido en el artículo 121, lográndose cumplir con la ayuda que se preve en el párrafo que se analiza, sin que exista violación a dicho precepto.

## II. SITUACION JURIDICA DEL EJIDO.

Al integrarse el expediente a que se refiere el artículo 345, deberá obrar en el, de acuerdo a la propuesta que hacemos los estudios practicados por la institución solicitante, sobre las alternativas de las actividades productivas que se pueden llevar a cabo, y de ser el caso en que lo recomendable de acuerdo a dicho estudio y a lo manifestado por el núcleo agrario, es en cuanto a que se compren tierras para reponer las expropiadas, así debe señalarlo el propio decreto expropiatorio, por lo que la situación jurídica del ejido continuará sin alteración alguna, dado que lo único que variará es la ubicación de los terrenos.

Para el caso en que se determine que lo recomendable es que se dediquen ha determinada actividad productiva y esto tenga como consecuencia que los integrantes del ejido se queden sin tierras para cultivo, el decreto expropiatorio deberá establecer las bases de cómo se ejercerá el monto indemnizatorio, des-

de luego con la intervención del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y los términos en que debe de cumplirse la creación y funcionamiento de la asociación, sociedad, cooperativa o figura jurídica por la que se haya optado, con la correspondiente declaración que al momento de la constitución de la organización que se crea, el ejido deja de existir, y en consecuencia sus miembros y sus actividades se regirán de acuerdo a su acta constitutiva y a las leyes aplicables a la organización del caso concreto que se habla.

Considerando que el ejido tiene como elementos constitutivos a la tierra y a los campesinos, la Ley Federal de Reforma Agraria, en sus diversas disposiciones tiene como base principal a estos elementos, por lo que nos encontramos que cuando falte la tierra, será imposible que cumpla con una de las funciones para la que fue creada, es decir, la legislación agraria tiene como propósito el reparto de las tierras a los trabajadores del campo, así como otorgar seguridad a éstas, otro de sus aspectos es la de la producción de las tierras, la comercialización de sus productos, la de capacitar, organizar y apoyar los procesos productivos, buscando el bienestar campesino por lo que antes que el ejido sea expropiado en su totalidad, es factible que los cumpla, pero una vez que se expropia, el segundo aspecto mencionado no es posible que lo haga, razón por la que debe de dejar de existir el ejido, lo que debe de hacerse mediante una resolución presidencial, de conformidad con lo establecido en el artículo 8° del ordenamiento jurídi-

co invocado.

Cuando los ejidatarios tienen conocimiento de que se expropiará la totalidad de sus tierras, en ocasiones viven en una incertidumbre en virtud de desconocer qué sucederá en su futuro, por lo que es recomendable que en el momento en que se les notifique del procedimiento, se haga en Asamblea General en donde se les informe el procedimiento que se llevará a cabo y las diversas alternativas que ellos tienen para enfrentar esta situación, buscando siempre que la indemnización genere condiciones que permitan arraigarlos en su lugar de origen, evitando emigren a las ciudades o naciones extranjeras, con los subsecuentes resultados que en la actualidad se están dando como es vivir en la pobreza y crear situaciones sociales difíciles de resolver, como son entre otras, la delincuencia, la drogadicción, lo que implica un alto costo económico al Estado para resolverlo y una situación deplorable que se genera en el seno de la sociedad.

La exposición anterior pudiésemos sintetizar en los siguientes puntos:

- I. La notificación de inicio del procedimiento de expropiación, debe hacerse al núcleo agrario mediante Asamblea General, en donde se den a conocer los diversos pasos a seguir y se establezca la mecánica de coordinación entre las partes involucradas, para atender y resolver las fases que se tengan que desarrollar.

II. Al momento de publicarse el Decreto Expropiatorio, paralelo deben haberse realizado los trámites necesarios que tengan como consecuencia la actualización del padrón de los integrantes del ejido afectado.

III. Cuando se inicie el procedimiento expropiatorio, se debe efectuar un estudio para conocer alternativas de inversión de la indemnización que reciba el núcleo ejidal, para determinar la actividad más rentable.

IV. Para el caso en que se adquieran tierras para reponer las expropiadas, la institución expropiante debe realizar los trámites para que el ejido se convierta en propietario de ellas y éstas se encuentren bajo el régimen ejidal.

V. Cuando la indemnización se aplique en inversiones productivas, deberá regularse para precisar qué institución es quien debe vigilar (consideramos que puede ser el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal) y convocar el concurso de personas físicas o morales que den la asesoría y lleve la administración de la empresa u organización que se forme.

VI. En los casos en que la indemnización se destine a un fin distinto a la compra de tierras para reponer las expropiadas, en el propio decreto expropiatorio, deberá hacerse la declaración que el ejido se extingue, señalándose el procedimiento de liquidación.

- VII. Las indemnizaciones por concepto de expropiaciones para regularizar la tenencia de la tierra, los ejidos afectados deben recibir la totalidad de las utilidades netas, es decir, previo descuento del importe por gastos de administración.
- VIII. Debe suprimirse el término agrícola, en la redacción del segundo párrafo de la fracción II, del artículo 122, para lograr los fines que se persiguen.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. "Teoría General del derecho Administrativo".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1982, 5a. edición.
- ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO NICETO. "Proceso, Autocomposición y Autodefensa".  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
México, 1970, 2a. edición.
- ARELLANO GARCIA CARLOS. "Teoría General del Proceso".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1982, 1a. edición.
- BURGOA IGNACIO. "Las Garantías Individuales".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1989, 22a. edición.
- CASO ANGEL. "Derecho Agrario".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1950.
- CHAVEZ PADRON MARTHA. "El Derecho Agrario en México".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1988, 9a. edición.
- CHAVEZ PADRON MARTHA. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1986, 5a. edición.
- CHEVALIER FRANCOIS. "La Formación de los Latifundios en México".

Fondo de Cultura Económica.  
México, 1982.

- ENRIQUEZ COYRO ERNESTO. "Los Estados Unidos de América ante nuestro problema Agrario".  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
México, 1984.
- FRACA GABINO. "Derecho Administrativo".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1989, 28a. edición.
- GARCIA MAYNES EDUARDO. "Introducción al Estudio del Derecho".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1975, 25a. edición.
- GOMEZ LARA CIPRIANO. "Teoría General del Proceso".  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
México, 1980, 2a. reimpresión.
- GONZALEZ HINOJOSA MIGUEL. "Derecho Agrario Mexicano".  
Editorial Jus.  
México, 1975.
- GONZALEZ RAMIREZ MANUEL. "La Revolución Social de México".  
Fondo de Cultura Económica.  
México, 1965, 1a. edición, tomo II.
- HINOJOSA ORTIZ JOSE. "Ley Federal de Reforma Agraria, comentada".  
Editores y Distribuidores, S.A.  
México, 1977.
- LEMUS GARCIA RAUL. "Derecho Agrario Mexicano".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1985, 5a. edición.

- LUNA ARROYO ANTONIO. "Derecho Agrario Mexicano".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1982.
- MANZANILLA SCHAFFER VICTOR. "Reforma Agraria Mexicana".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1977, 2a. edición.
- MEDELLIN M. JOSE DE JESUS. "Las Ideas Agrarias en la Convención de Aguascalientes".  
Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.  
México, 1984.
- MEDINA CERVANTES JOSE RAMON. "Bases Sociojurídicas del Artículo 27 Constitucional".  
Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.  
México, 1986.
- MEDINA CERVANTES JOSE RAMON. "Derecho Agrario".  
Editorial HARLA, S.A. de C.V.  
México, 1987.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Crédito Agrario en México".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1977, 2a. edición.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Derecho Social".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1967, 2a. edición.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1978, 15a. edición.

- MONZON ARTURO. "El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca".  
Instituto de Historia de la Universidad Nacional Autónoma de México.  
México, 1981.
- MORENO DIAZ DANIEL. "Derecho Constitucional Mexicano".  
Editores PAX-MEXICO.  
México, 1978.
- NORIEGA ELIO CECILIA. "El Constituyente de 1842".  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
México, 1986.
- PONCE DE LEON ARMENTA LUIS M. "Derecho Procesal Agrario".  
Editorial Trillas.  
México, 1988.
- SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Administrativo".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1985, 13a. edición.
- VILORO TORANZO MIGUEL. "Introducción al Estudio del Derecho".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1982, 5a. edición.