

878509

7  
2ej

**UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO**

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LA IDEOLOGIA ZAPATISTA Y LA REFORMA AGRARIA

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

**ARMANDO GARCIA GOMEZ**

DIRECTOR DE TESIS

LIC. ALFONSO MENDEZ BARRAZA

MEXICO D.F.

1992



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**(+) A mi Padre con el amor y gratitud de su hijo, con el respeto y admiración de lo que fue, es y será siempre para mí. Ejemplo a seguir.**

**A mi Madre por su confianza e invariable apoyo de siempre.**

**A mis Hermanos por su Interés en la realización de este trabajo.**

**A mi General Mario Murillo Morales con el cariño de un hijo, con el agradecimiento, respeto y admiración hacia un maestro. Incondicionalmente.**

***A mis Maestros de la Facultad.***

***A Víctor Jauregui Cota  
por su incondicional ayuda.  
Gran amigo.***

***A todas aquellas personas  
que de alguna manera coadyuvaron  
en la realización de este trabajo.***

## INDICE

CAPITULO 1. INTRODUCCION .....	1
CAPITULO 2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO .....	4
2.1 EL DERECHO AGRARIO EN ROMA .....	5
2.2 EL DERECHO AGRARIO EN LA PRECOLONIA .....	8
2.2.1 Régimen Agrario de los Aztecas .....	9
2.2.2 Tipos de Tenencia de la Tierra .....	9
2.2.3 Organización Agraria de los Mayas .....	13
2.3 EL DERECHO AGRARIO EN LA COLONIA .....	14
2.3.1 Bulas de Alejandro VI .....	14
2.3.2 Derecho de Conquista .....	15
2.3.3 Patrimonio al que se incorporan las tierras de la Nueva España .....	15
2.3.4 Diversos Tipos de Propiedad en la Colonia .....	16
2.3.4.1 Explotación Agrícola .....	20
2.3.5 Reparto de Hombres .....	21
2.3.6 Concentración de la Propiedad Rural .....	22
2.3.7 Decadencia de la Propiedad Indígena .....	23
2.3.8 El Problema Agrario como una de las Causas de la Guerra de Independencia .....	24
2.3.8.1 Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón Como Precursores de la Reforma Agraria .....	25
2.3.8.2 Orden de Repartir Tierras de los Realistas e Insurgentes .....	26
2.4 EL DERECHO AGRARIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE .....	26
2.4.1 Leyes y Decretos en Materia de Colonización Hasta 1854 .....	27
2.4.2 Inefectividad de la Política Colonizadora .....	29
2.4.2.1 El Plan de Sierra Gorda del 14 de Marzo de 1848 ..	29
2.4.3 La Propiedad Eclesiástica .....	29
2.4.4 Clasificación de los Bienes de la Iglesia Católica en México .....	31
2.4.5 Efectos Económicos y Politicos de la Amortización Eclesiástica .....	32
2.4.6 Proyectos para la Ocupación de los Bienes de la Iglesia Católica en México .....	32

2.4.6.1	José María Luis Mora .....	32
2.4.6.2	Lorenzo de Zavala .....	33
2.4.7	Ley de Valentín Gómez Farias del 11 de Enero de 1847 .....	34
2.4.8	Decreto de Ignacio Comonfort del 31 de Marzo de 1856 .....	34
2.4.9	Ley de Desamortización del 25 de Junio de 1856 ...	34
2.4.9.1	Objetivos Económicos y Políticos .....	35
2.4.9.2	Adición del 9 de Octubre de 1856 .....	36
2.4.10	Constitución Política del 5 de Febrero de 1857 ...	36
2.4.10.1	Ideología Agraria en el Constituyente de 1857 ....	36
2.4.10.2	Concepto de Propiedad que se Admitió .....	38
2.4.11	Ley de Nacionalización de Bienes del Clero del 12 de Julio de 1859 .....	38
2.4.11.1	Efectos Políticos y Económicos .....	39
2.4.12	Ley de Baldíos del 20 de julio de 1863 .....	39
2.4.13	Decreto Sobre Colonización del 31 de Mayo de 1875. 40	
2.4.14	Decreto Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de Diciembre de 1883 .....	40
2.5	EL REGIMEN AGRARIO EN EL PORFIRIATO .....	41
2.6	REGIMEN AGRARIO CONTENIDO EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE LA REVOLUCION MEXICANA .....	42
2.6.1	Programa del Partido Liberal .....	43
2.6.2	Plan de San Luis Potosi .....	44
2.6.3	Plan de Ayala .....	44
2.6.4	Plan de Guadalupe del 26 de Marzo de 1913 .....	44
2.6.5	Plan de Veracruz del 12 de Diciembre de 1914 .....	45
2.6.6	Ley del 6 de Enero de 1915 .....	45
2.6.7	Ley Agraria del General Francisco Villa, Expedida el 24 de Mayo de 1915 .....	46
2.6.8	Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria .....	47
CAPITULO 3. LA IDEOLOGIA ZAPATISTA Y SUS LEYES AGRARIAS COMO FACTOR TRASCENDENTE EN LA POLITICA DE LA REFORMA AGRARIA .....		
3.1	CREACION DE LA PEQUERA Y MEDIANA PROPIEDAD .....	49
3.2	EJIDO, PEQUENA Y MEDIANA PROPIEDAD .....	51

3.3	POSTULADOS DEL PLAN DE AYALA .....	52
3.3.1	Reformas al Plan de Ayala .....	53
3.3.2	Ratificación del Plan de Ayala .....	53
3.4	LA REFORMA AGRARIA DEL ZAPATISMO .....	54
3.4.1	Creación de la Caja Rural en el Estado de Morelos .	55
3.5	LAS LEYES AGRARIAS DEL ZAPATISMO .....	56
CAPITULO 4. REFORMA AGRARIA Y DERECHO AGRARIO .....		59
4.1	CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO .....	61
4.1.1	Definición del Derecho Agrario .....	62
4.2	FUENTES DEL DERECHO AGRARIO .....	64
4.3	UBICACION DEL DERECHO AGRARIO .....	66
4.3.1	Derecho Social .....	67
4.4	RELACION DEL DERECHO AGRARIO CON OTRAS DISCIPLINAS JURIDICAS .....	67
CAPITULO 5. ANALISIS DE LA CONSTITUCION DE 1917, DEL ARTICULO 27 EN MATERIA AGRARIA Y SU REGLAMENTACION .....		70
5.1	GENESIS Y PROCESOS FORMATIVOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL .....	71
5.1.1	Proyecto de Don Venustiano Carranza .....	72
5.1.2	Proyecto del Ingeniero Pastor Rouaix .....	73
5.1.3	Proyecto de la Comisión Dictaminadora .....	74
5.1.4	Aprobación de la Versión Definitiva del Artículo 27	74
5.2	PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE EN MATERIA AGRARIA CONTIENE EL ARTICULO 27 .....	75
5.3	DOTACION DE TIERRAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION NECESITADOS .....	78

5.4	FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS .....	78
5.5	PROTECCION Y DESARROLLO DE LA PEQUERA PROPIEDAD .....	79
5.6	LA IDEOLOGIA AGRARIA DEL GENERAL ALVARO OBREGON .....	80
5.6.1	Respeto a la Propiedad Bien Cultivada .....	81
5.7	CIRCULARES ADMINISTRATIVAS .....	83
5.8	REGLAMENTACION AGRARIA .....	84
5.8.1	Ley de la Deuda Agraria del 10 de Enero de 1920 ...	84
5.8.2	Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de 1920 ....	85
5.8.3	Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920 .....	85
5.8.4	Decreto que Abroga la Ley de Ejidos de 1920 .....	87
5.8.5	Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1922 .....	87
5.8.6	Ley de Tierras Libres del 2 de Agosto de 1923 .....	88
5.8.7	Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de Abril de 1927, Reglamentaria del Articulo 27 de la Constitución .....	89
5.8.8	Ley Reglamentaria Sobre Repartición de las Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de Agosto de 1927 .....	90
5.8.9	Ley de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas del 21 de Marzo de 1929 .....	90
5.8.10	Reforma a la Ley del 6 de Enero de 1915 .....	91
5.8.11	Ley del Patrimonio Ejidal .....	92
5.8.12	Reformas al Artículo 27 Constitucional .....	94
5.8.13	El Primer Código Agrario del 22 de Marzo de 1934 ..	95
5.8.14	El Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940 ....	98
5.8.15	El Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942 .....	99
5.9	CONCEPTO Y FUNDAMENTACION DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA .....	99
5.10	CONNOTACION CONSTITUCIONAL DE LA MODALIDAD JURIDICA ....	101
5.11	LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL .....	102
5.12	EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL INDIVIDUAL DEL ORDEN JURIDICO, Y NO COMO GARANTIA SOCIAL .....	103



5.13 EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA .....	106
5.13.1 Procedencia del Amparo Ejidal y Comunal .....	109
5.13.2 Representación Legal y Personal .....	110
5.13.3 La Demanda y Sustanciación del Juicio .....	111
5.13.4 La Suspensión del Acto Reclamado .....	112
5.13.5 Las Notificaciones .....	112
5.13.6 Los Informes Justificados .....	113
5.13.7 Sistemas Probatorios .....	113
5.13.8 Suplencia de la Deficiencia de la Queja .....	114
5.13.9 El Recurso de Revisión y de Queja .....	114
5.13.10 Reglas Especiales en la Sentencia de Amparo Agrario .....	115
CAPITULO 6. ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA ...	116
6.1 ORGANIZACION DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS .....	118
6.2 ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS .....	121
6.3 EL EJIDO .....	126
6.4 DEL COMITE PARTICULAR EJECUTIVO .....	130
6.5 ORGANIZACION DE LAS AUTORIDADES EJIDALES Y COMUNALES ....	131
6.6 DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES INTERNAS DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES .....	136
6.7 DE LA PROPIEDAD DE LOS NUCLEOS DE POBLACION EJIDALES Y COMUNALES .....	137
6.8 DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES .....	138
6.9 DE LA ZONA DE URBANIZACION .....	141
6.10 DE LA UNIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL PARA LA MUJER .....	141
6.11 REGIMEN FISCAL DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES .....	142
6.12 DE LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES .....	142

6.13 DEL REGIMEN DE EXPLOTACION DE LOS BIENES DE EJIDOS Y COMUNIDADES .....	144
6.14 DE LA PRODUCCION EN EJIDOS Y COMUNIDADES .....	145
6.15 DEL CREDITO PARA EJIDOS Y COMUNIDADES .....	145
6.16 DEL FONDO COMUN DE LOS NUCLEOS DE POBLACION .....	146
6.17 DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL .....	147
6.18 DE LA COMERCIALIZACION Y DISTRIBUCION .....	147
6.19 DEL FOMENTO DE INDUSTRIAS RURALES .....	148
6.20 DE LAS GARANTIAS Y PREFERENCIAS PARA LOS EJIDOS Y COMUNIDADES .....	148
6.21 REDISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD AGRARIA ( RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS ) .....	149
6.22 DE LAS PROPIEDADES INAFECTABLES POR RESTITUCION .....	150
6.23 DE LA CAPACIDAD DE LOS NUCLEOS Y GRUPOS DE POBLACION Y DE LA CAPACIDAD INDIVIDUAL EN MATERIA AGRARIA .....	151
6.24 DE LOS BIENES AFECTABLES .....	153
6.25 DE LA DOTACION DE AGUAS .....	155
6.26 DE LA REDISTRIBUCION DE LA POBLACION RURAL Y NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL .....	155
6.27 DE LOS BIENES INAFECTABLES POR DOTACION, AMPLIACION O CREACION DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL .....	156
6.28 DE LA REHABILITACION AGRARIA .....	157
6.29 PROCEDIMIENTOS AGRARIOS. RESTITUCION, DOTACION Y AMPLIACION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS .....	158
6.30 DE LA PRIMERA INSTANCIA PARA DOTACION DE TIERRAS .....	159
6.31 DE LA SEGUNDA INSTANCIA PARA DOTACION DE TIERRAS .....	159

6.32 DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL .....	160
6.33 DE LAS PERMUTAS DE BIENES EJIDALES .....	160
6.34 DE LA DETERMINACION DE LAS PROPIEDADES INAFECTABLES ....	161
6.35 DE LA NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE PROPIEDADES AFECTABLES .....	161
6.36 DE LA NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS QUE CONTRAVENGAN LAS LEYES AGRARIAS; Y DE LA NULIDAD DE CONTRATOS Y CONCESIONES .....	162
6.37 DE LA NULIDAD Y CANCELACION DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD .....	162
6.38 DE LOS CONFLICTOS INTERNOS DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES: DE LA CONCILIACION Y DEL TRAMITE ANTE LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS .....	163
6.39 DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL .....	163
6.40 DE LA PLANEACION AGRARIA .....	165
6.41 DE LOS DELITOS, FALTAS Y SANCIONES .....	165
 CAPITULO 7. PROBLEMÁTICA AGRARIA Y ACCIONES A SEGUIR EN LA MATERIA .....	 166
7.1 DEL PUNTO DE VISTA DE LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA .....	167
7.2 DEL PUNTO DE VISTA AGRICOLA DE LA PLANEACION, PRODUCCION E HIDRAULICA .....	173
7.3 DEL PUNTO DE VISTA CREDITICIO .....	176
7.4 DEL PUNTO DE VISTA EDUCACIONAL Y TECNOLOGICO .....	178
7.5 DEL PUNTO DE VISTA DE INVERSION Y ASOCIACION .....	180
7.6 DEL PUNTO DE VISTA DE JUSTICIA AGRARIA Y ALTERNATIVO ....	182

CAPITULO 8. CONCLUSIONES .....	184
CAPITULO 9. CITAS .....	186
CAPITULO 10. BIBLIOGRAFIA .....	195

## CAPITULO I.- INTRODUCCION

- Padre, ¿Por qué llora?
- Porque nos quitan las tierras.
- ¿Quiénes?
- Los amos.
- ¿Y por qué no pelean contra ellos?
- Porque son poderosos.
- Pues cuando yo sea grande haré que las devuelvan.

¡México creo en ti porque tu nombre se escribe con X que algo tiene de Cruz y de Calvario! Y que Calvario tuvimos que sufrir, para darnos cuenta que el rico vale lo mismo que el pobre, porque trabajamos hombro con hombro sin importarnos que a nuestro lado estuviera la persona que ayer despreciamos, que clase de apátrida eres mexicano, que solo cuando viste entre el polvo y las llamas a tu lávaro patrio te diste cuenta de lo que valía tu gente, ¿Y la gente que moría antes en el campo no valía? Esa gente que no sabía de derechos, planes de desarrollo, ni nada, lo único que sabía era que se estaba muriendo de hambre, y que confiaba en que algún compatriota lo sacara del oprobio y la miseria en que se encontraban.

Por eso, la historia de las Revoluciones debe ser para nosotros por encima de todo, la historia del la irrupción violenta de las masas en el gobierno de sus propios destinos. Esa es también, la historia de la Revolución Mexicana, 1910-1920 respecto a la primera fecha no hay duda alguna, es el comienzo de una rebelión, que a la voz de no reelección Madero, Zapata Y Villa clamaban Democracia, Tierra y Libertad, pero para que esa realidad se impusiera fué necesario pasar de las primeras luchas en que triunfó rápidamente Madero a un intenso grado de violencia, a las feroces luchas contra el usurpador Victoriano Huerta, y entonces si se completa el cuadro de la Revolución en toda su complejidad, al mismo tiempo conmovedor, pintoresco y trágico: Choques sangrientos de facciones enemigas, regocijos de la vida de campaña, formación de ejércitos improvisados, ataques a las ciudades y atropellos a las poblaciones pacíficas, holocausto de

juventudes militares, héroes que se sacrifican y vividores que medran, hombres buenos que querían salvar a los pobres y que al enriquecerse olvidan sus convicciones, todo un pueblo que se levanta desde la servidumbre hasta el libertinaje, desde la ilegalidad hasta la Constitución del 17, reivindicaciones que se extreman en venganzas, masas que forjan en la lucha los destinos que las guían, movimiento unánime y violento que dueño ya de la situación retarda el triunfo final mientras los caudillos rivales pelean el poder.

Por lo que toca a la segunda fecha, se extinguiría la supuesta lucha armada en un nuevo orden constitucionalista, pero no sin dejar una marejada de violencia y constantes violaciones a los preceptos de la Carta Magna.

De esta manera, enfocaremos la atención en un personaje anárquico por excelencia, un personaje que sin lugar a dudas fué el principal y legítimo luchador de la cuestión agraria, de esa tierra que ancestralmente les pertenecía y les fué arrebatada; por supuesto hablamos de Emiliano Zapata, "Charro entre charros", nacido el 8 de Agosto de 1879, en el lugar en donde se arremolina el agua, en el Estado de Morelos.

El Zapatismo indudablemente es el basamento jurídico ideológico de la Reforma Agraria, pero impregnado de un anarquismo profundo y no casual, de este modo el Plan de Ayala se traducirá en los ideales tangibles de la Revolución Campesina que tomará dimensiones constitucionales en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna, así, Zapata crea el ejido, pero como tierra de cultivo, para dar autosuficiencia y dignidad al indígena, la pequeña propiedad y mediana propiedad para garantizar la producción, ya que hubiera sido imperdonable desaparecer estos tipos de propiedad; por su parte Villa desbarata los grandes latifundios para convertirlos en pequeña propiedad, por otro lado Obregón es digno de analizar en su ideología agraria, ya que toma como postulados la reconstrucción física del indio y el respeto a la propiedad bien cultivada, gran pensamiento sin lugar a dudas.

Dicho todo lo anterior, el objetivo de esta Tesis es hacer una evaluación histórica de la problemática agraria, así como la indefectible relación que existe entre el derecho agrario y la reforma agraria integral encuadrada en un marco constitucional,

así como la adecuación de su reglamentación que resulta inoperante y empobrecedora en muchos aspectos, y por último las acciones a seguir en materia agraria, dividiendo estas acciones en puntos y objetivos basados en principios y métodos instrumentados, fundamentados y motivados.

De esta suerte podemos afirmar que la ideología Zapatista tuvo y tendrá trascendental influencia en el agrarismo Mexicano, pero es de justicia social amoldar los viejos esquemas al derecho moderno, ya que la sociedad es un ente dinámico y exige nuevas soluciones a la luz de la razón, de esta manera la norma se tiene que adecuar a la sociedad y no la sociedad a la norma, por eso, la presente Tesis se inspira en dicha ideología, pero sobre esos principios trata de edificar los suyos propios.

## CAPITULO 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO AGRARIO

La historia, como fuente del Derecho es de vital importancia, ya que si bien es cierto que reviste los antecedentes de nuestro actual sistema jurídico, también es cierto que nos muestra lo que fuimos, lo que somos y hacia donde nos dirigimos. Así, la historia se plasma como un instrumento indispensable en el Derecho Agrario al convertirse en basamento jurídico-ideológico de nuestra actual estructura agraria.

De esta manera, es de suma importancia enfocar el estudio y análisis de los antecedentes del Derecho Agrario en Roma con dos puntales de su sistema jurídico: el régimen sucesorio y el de propiedad, atendiendo esencialmente a éste último, así como a las RES MANCIPI que fueron a no dudarlo las cosas agrarias.

El Derecho Agrario en la Precolonia es otro apartado que merece especial atención, ya que se impregna de raíces ancestrales que matizan con las demás etapas de nuestra rica historia, y que se interrelaciona con la IDEOLOGIA ZAPATISTA al rescatar y contemplar a la figura del Calpulli o Calpullalli como fundamento del Ejido, pero no como el simple pastizal español que lleva el mismo nombre, sino como tierras de cultivo esencialmente.

Asimismo, el Sistema Agrario en la Colonia se centra a las tres Bulas de Alejandro VI, así como al patrimonio de la corona en sus propiedades con los respectivos repartos de tierras; es de vital importancia el estudio de ésta etapa para comprender el principio de explotación campesina y el despojo de las tierras que ancestralmente le pertenecían al indígena, y que fué causa de la lucha Zapatista por despojar a los poderosos de lo que no era suyo.

En el México Independiente el Derecho Agrario pasa por verdaderos problemas para solidificarse, ya que después de la emancipación de 1810 no es hasta la Constitución de 1824 donde se empieza a plasmar un proyecto agrario y políticas demográficas, sin embargo, no hay todavía una verdadera política agraria, lo que propiciará en mayor grado la desintegración de la franja fronteriza y la segregación de Texas, Nuevo México y California, perdiendo México el 50% de su territorio.



La última etapa histórica a estudiar y no menos importante, es la Etapa del Porfiriato y por consiguiente de la Revolución Mexicana, y que a la voz de " Tierra y Libertad " ZAPATA refleja el sufrimiento de 400 años de opresión y oprobio al campesino, y que el PLAN DE AYALA enmarcará las demandas de nuestro pueblo y su auténtica lucha por su tierra. Dicho Plan será en mayor grado fundamento del artículo 27 de la Carta Magna de 1917.

Del mismo modo, se estudiará con especial atención a los demás Planes y Programas agrarios de la Revolución Mexicana, como es el Programa del Partido Liberal, el Plan de San Luis Potosí, el Plan de Guadalupe, el Plan de Veracruz, el Proyecto de Ley Agraria de Don Venustiano Carranza, la Ley Agraria del General Francisco Villa y la Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria, de entre los más importantes.

## 2.1 - EL DERECHO AGRARIO EN ROMA

El vocablo Roma, deriva ciertamente de ruma ( del arcaico rumino ), que significa tierra. (1)

En sus orígenes el pueblo romano se conservó fortísimamente campesino, ya que al llegar los Arios a Italia, éstos se encontraron con su suelo fértil, pero su costa insuficientemente desarrollada, impulsaba a sus nuevos pobladores hacia la agricultura; Grecia, en cambio, contaba con un suelo pobre, pero con su abundancia de buenos puertos estaba predestinada para la navegación y el comercio. De ahí la diferencia entre la mentalidad campesina del romano, con su tradicionalismo, su paciencia, su obstinación, y el carácter cosmopolita del griego, con su fantasía, progresismo y volubilidad. Sin embargo, la historia se encargó de estereotipar como clara herencia griega, la imagen del ciudadano próspero en un personaje de tipo esencialmente agrícola, el bonus paterfamilias.

Para el romano las RES MANCIPI fueron a no dudarlo las cosas agrarias, privilegiadas, de rancio abolengo, base primordial de la hacienda campesina y de la riqueza nacional. Las Res Mancipi eran terrenos dentro de Italia, algunas servidumbres rústicas en relación con éstos, esclavos y animales de tiro y carga. Su enajenación debía tomar la forma solemne de una mancipatio

( concinco testigos, un librepens, una balanza, un pedazo de bronce y el uso de una serie de fórmulas consagradas por la tradición ), para tales efectos las mujeres necesitaban la autorización de su tutor. Las Res Mancipi comprenden precisamente los objetos de mayor interés práctico para una primitiva comunidad agrícola.

Asimismo, las Res Nec Mancipi eran las demás cosas que estuvieran en el comercio, pero no estaban éstas menos impregnadas del amor que sintió el romano hacia el campo, en que primitivamente se desarrollaron sus actividades.

Cuando Justiniano suprime la distinción entre Res Mancipi y Res Nec Mancipi, eliminando al mismo tiempo la mancipatio, se juntan finalmente las dos formas de propiedad romana. Después de las citadas simplificaciones, Justiniano observa con justa razón que la propiedad quiritaria, al lado de la bonitaria, no es más que palabra vacía e inútil, que por tanto, extirpa de la ciencia jurídica.

De este modo, el sistema jurídico romano se sostiene en dos puntales: el régimen sucesorio y el concerniente a la propiedad. Ambos se interrelacionan en función del dominio y permanencia que el propietario ejerce sobre los bienes. Empero, la institución que sin lugar a dudas centra, orienta y determina no sólo a la ciencia jurídica, sino a todo el desarrollo de la sociedad romana, es la propiedad.

El concepto de propiedad no era uniforme en el derecho romano; algunos empleaban el término de dominium, de mancipium y de proprietas. Esto influyó en la definición de la propiedad, ya que no se encuentra en las fuentes del derecho romano, y que los doctrinarios condensan en la fórmula del ius utendi, fruendi, abutendi (derecho de utilizar, disfrutar y disponer de las cosas). (2) Esto quiere decir que existía libertad y protección para el propietario para ejercer actos de dominio cuasi absolutos sobre la cosa. No se puede afirmar que absolutos, porque siempre hubo ligeras modalidades sobre la propiedad (servidumbres) que se ampliaron con el Código de las Doce Tablas.

La propiedad lleva implícita la división de clases sociales, polarizada en patricios y plebeyos, y la concentración de la riqueza a favor de los primeros. Lo anterior hace crisis con la

insurrección de los plebeyos ( 494 a.c. ) que reclaman participación en las asambleas, paso inmediato para su acceso a la propiedad rústica, posición que se fortalece en el Código de las Doce Tablas, en que se protege a la propiedad privada, pero no con la libertad que anteriormente prevalecía.

En su tránsito histórico Roma conoció un complicado sistema agrario, fincado en el ager privatus y ager publicus, estas últimas sirvieron para satisfacer en parte las demandas de tierra de la plebe, aunque el hecho de que la traición cometida por muchas comunidades al sur de Italia, durante la crisis provocada por Aníbal sirvió de pretexto para confiscar allí las pequeñas propiedades, convirtiéndolas en ager publicus, que a su vez se repartía entre unas cuantas familias romanas influyentes mediante un sistema de concesión por plazos ilimitados. De este modo, se contribuyó al éxodo del pequeño propietario rural, que más tarde engrosaría el proletariado urbano. Este vive en Roma de repartos de pan, aceite y carne, y distrae periódicamente su aburrimiento con grandes espectáculos también gratuitos: el funesto programa de " Pan y Circo ". (3)

La plebe amplió sus propiedades mediante conquistas, con un régimen jurídico para vencidos que comprendía la posesión, usufructo y tributación de esas tierras. También conoció el régimen agrario de explotación colectiva, que dio paso al de explotación individual. Igualmente del arrendamiento parcelario, de la colonización agraria y de otros aspectos agrarios, incluso la Lex Agraria del 643 a.c. con la que se trató de disminuir la lucha en Italia y en los territorios provinciales de Africa y Corinto, al transformar las propiedades inmuebles precarias y las de reciente adquisición en privadas, en que se abolían las antiguas formas de la propiedad pública, para instaurar un estatuto real para Italia.(4)

Por otra parte, es necesario puntualizar la importancia de la Ley de las Doce Tablas en el derecho romano, ya que como atestigua Pietro Bonfante, quien califica a las Doce Tablas de ser un código campesino, mismo que contiene, conforme a la opinión de Rodolfo Sohm, un derecho rígido, severo, torpe, propio de labriegos. (5) Empero, estas opiniones no deben tomarse muy a fondo de ciertas, porque como asevera el Maestro Antonio de Ibarrola, a veces los nuevos ricos reniegan de la modestia de sus antepasados. Ya que si bien es cierto que la Ley de las Doce

Tablas es un código rudimentario propio de la época, también es cierto que fueron recio cimiento para el desarrollo del derecho romano, que a su vez es cimiento de nuestro derecho civil moderno.

Del mismo modo, la Ley de las Doce Tabas, en su Tabla VII se refiere al Derecho Agrario, que incluye las diversas servidumbres legales, materia tan importante para una comunidad agrícola como Roma.

## 2.2 - EL DERECHO AGRARIO EN LA PRECOLONIA

Los aztecas se han tomado siempre como muestra representativa de los grupos étnicos, y esto se debe al mayor grado de desarrollo entre civilizaciones como los tarascos, zapotecas, mayas y otras que se dan en el mismo periodo. El considerarlos como punto referencial obedece a su establecimiento en la zona de Tenochtitlán en el año de 1325, que se ubica en la Etapa Histórica, o también conocida como Horizonte Histórico, que cubre de 1300 a 1521.

El desarrollo de los aztecas, que tienen como práctica principal la guerra, posibilita la imposición de su sistema de vida, traducido en régimen jurídico, de propiedad, división del trabajo y de clases sociales, cultural, etc.

El pueblo azteca sedentario, empieza a superar su nivel tribal a uno de indole política, de esta manera, la nación azteca se aproxima a las características de lo que es un Estado; con territorio donde asentarse, el que se va ensanchando a costa de los pueblos sometidos, así la tierra se transforma en un factor vital de dominio y de diferenciación social.

Aún considerando que la posesión de la tierra queda en manos de los vencidos, éstos reconocen a los aztecas, al mismo tiempo que les tributan y les prestan servicios cuando son requeridos. Es de subrayar que por medio del usufructo de esas tierras, que se heredan por generaciones, se va consolidando una posesión plena. Lo inverso sucede en las familias nobles de los aztecas, que por herencia y enajenación van construyendo la propiedad privada, en detrimento de la comunal.

### 2.2.1 - REGIMEN AGRARIO DE LOS AZTECAS

La pirámide social, controlada por la nobleza ( señores, sacerdotes, guerreros y comerciantes ), es determinante en la organización económica. Por lo tanto, el régimen de propiedad de las tierras con fines de producción agropecuaria se divide en Colectivas y Privadas.

El mismo estatus social privilegia a las clases altas, exentas de gravámenes, que se benefician con los servicios y tributos de los pueblos conquistados y con la fuerza de trabajo de los esclavos, macehuales, tlamemes, mayeques, y teccaltec. Estos últimos tienen la responsabilidad de la preparación de la tierra, siembra y cosecha de los productos agrícolas, al igual que la de la conservación de los predios para que estén aptos para el cultivo. No son propietarios de los bienes que producen.

Los " chinancaltec " eran personas que cultivaban en forma gratuita un predio del jefe máximo del calpulli. Estos servicios eran en recompensa por la dirección y defensa del calpulli y, por consiguiente, de sus integrantes.

### 2.2.2 - TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA

El régimen de propiedad, sin lugar a dudas es inherente a las categorías sociales, como lo es al cargo ( guerreros, jueces, etc. ), o bien a objetivos sociales de la comunidad, sostenimiento de la población y gastos del culto. La única propiedad absoluta era la del rey ( hueytlatoani ). No tenía restricción para enajenarla, transmitirla, cederla, etc. Es el tipo de propiedad que más se asemeja a la romana, en la que el titular podía ejercer los actos de administración y dominio en forma ilimitada. En las demás formas de propiedad -de guerreros, funcionarios judiciales, principales, etc.-, había una estrecha regulación para realizar los actos de dominio. Siendo manifiesta en la de los pueblos, cuyo pleno usufructo correspondía a la persona física y la propiedad del pueblo.

Los aztecas no tenían un concepto abstracto sobre el abanico de formas en que se manifestaba la propiedad. Para ellos era

determinante la clase social, el objetivo a que estaba orientada la producción de la tierra, el tipo de cultivo y la posesión que ejercía sobre la heredad, de ahí el empleo de colores para distinguirlas: el amarillo claro era de los barrios, el púrpura del rey y el encarnado de los nobles. (6)

El resumen de estas formas de propiedad es el siguiente:

PUBLICAS	TLATOCALLALI:	Tierra del señor.
	TECPANTLALLI:	Tierra de los nobles.
	TEOTLALPAN:	Tierras para gastos del culto.
	MILCHIMALLI:	Tierras para mantenimiento del Ejército.
	PILLALI:	Tierras de nobles o hidalgos.
COMUNALES	CALLPULLALI:	Tierras de los barrios.
	ALTEPETLALLI:	Tierras de los pueblos.
CONQUISTA	TLATOCAMILLI:	Tierras del señorío.
	YAHUTLALLI:	Tierras, por derecho de conquista, a disposición del rey.

#### A. PUBLICAS

1.- TLATOCALLALI: En función del cargo, el rey (Tlatoque) era el detentador de un conjunto de tierras del Estado azteca, éstas eran de la mejor calidad y cercanas a los pueblos donde tenía su domicilio el rey e independientes de sus propiedades particulares, donde tenía pleno dominio.

2.- TECPANTLALLI: Los nobles que servían al palacio usufructuaban tierras, que a la vez financiaban los gastos del gobierno y la conservación y mantenimiento de los palacios. Estas tierras no se podían enajenar, pero sí heredar a sus sucesores. Si el detentador de esta heredad caía en pena, o era

separado del cargo, o la familia se extinguía, el predio se incorporaba al patrimonio del rey. De ordinario eran trabajadas por macehuales (clase social baja).

3.- TEOTLALPAN: Destinadas a sufragar los gastos del culto religioso y mantenimiento de templos. El trabajo estaba a cargo de macehuales, o bien de arrendatarios.

4.- MILCHIMALLI: Destinados a sufragar los gastos de guerra y mantenimiento del ejército. Estas tierras las trabajaban los macehuales, o bien eran arrendadas.

5.- PILLALLI: Tierra entregada a los nobles: a) Por servicios prestados al rey. En este caso no podían ceder ni vender la tierra, sólo heredarla a sus hijos. b) Por recompensa de un servicio. Se le permitía al noble cederla o enajenarla, excepto a los de la clase social baja.

Las heredades eran trabajadas por macehuales, o bien se arrendaban, haciendo la distinción de que si las tierras eran producto de una conquista, el trabajo correspondía a los derrotados. Como contraprestación al privilegio que daban las tierras, los nobles se solidarizaban con el rey, le prestaban servicios particulares, además del vasallaje.

## B. COMUNALES

1.- CALPULLALLI: El calpulli o chinancalli es el barrio que sirve como base a la división geográfica y política de los aztecas.

En su inicio era determinante el parentesco para establecer el calpulli, que más tarde cede ante los lazos organizativos y políticos. Por eso se le homologa con el municipio, considerando su estructura territorial, su organización económica, política, religiosa y militar. Se le ha dividido en dos tipos de calpullis: el rural y el urbano, que no difieren en la estructura y funcionamiento, excepto en la localización. (7)

Cada calpulli estaba dotado de tierras conocidas como calpullallis. Asimismo, con base en la personalidad jurídica del calpulli, se le daban en propiedad esas heredades, que a la vez eran poseídas y usufructuadas por los integrantes del capulli,

de hecho esta posesión se consolidaba en propiedad precaria por tres elementos: Trabajo continuo de la tierra, vecindad y herencia.

Las principales características 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 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.

2.- ALTEPETLALLI: Había tierras, bosques, pastos y aguas propiedad del calpulli ( del pueblo ) que recibían el nombre de altepetlalli. Con su producto se cubrían gastos locales, tributos y obras de servicio colectivo. El cultivo lo desarrollaban los jefes de familia en sus tiempos libres, sin remuneración alguna. Se puede marcar como antecedente de los propios de la colonia.

### C. CONQUISTA

1.- TLATOCAMALLI: Tierras propiedad del señorío, que impedía al soberano disponer libremente de ellas, excepto arrendarlas. Estaban destinadas a sufragar los gastos de la casa del



señor, así como para ofrecer alimentos a menesterosos y pasajeros.

2.- YAHUTLALLI: A las naciones conquistadas se les arrebataba la propiedad de sus tierras; parte de esos inmuebles pasaba a la propiedad de los nobles y del señor, y el resto quedaban en posesión del pueblo sojuzgado, que además del vasallaje pagaba los tributos correspondientes. Estas propiedades integraban el yahutlalli, antecedente de las tierras realengas de la colonia, y más adelante, de las demasías, excedencias, baldíos y nacionales.

### 2.2.3. - ORGANIZACION AGRARIA DE LOS MAYAS (B)

En el paso de la sociedad exogámica a endogámica de los mayas, su organización agraria era de carácter colectivo; similar mecanismo se aplicaba en la explotación de las salinas, que era una sólida y estable fuente de riqueza. Más tarde la sociedad modifica su estructura, con estratos claramente diferenciados, que trae aparejada la división del trabajo y la propiedad privada, a lo que coadyuva la herencia.

El derecho agrario de los mayas está hermanado con la división de clases. Así, en el año 300 había dos tipos de propiedad: Comunal y Privada.

Comunal: Propiedad del Estado para satisfacer las necesidades públicas; tierras trabajadas por los tributarios y los esclavos.

Privada: Pertenecía a la nobleza. Tierras que trabajaban los esclavos, a los que estaba proscrito ser posesionarios, menos aún propietarios de la tierra. Posición contraria a la de los tributarios, que podían ser arrendatarios de las heredades y salinas de la nobleza.

## 2.3 - EL DERECHO AGRARIO EN LA COLONIA

Es de suma importancia determinar los argumentos que esgrimió España sobre la posesión y, más tarde, la propiedad de las tierras de la Nueva España. También precisar quiénes promovieron y financiaron las expediciones en busca de nuevas tierras y riquezas. De esta forma los bienes van a engrosar: a) al patrimonio privado de los soberanos; b) al Real Patrimonio, y c) al patrimonio del Estado o Tesoro Real. Conjuntamente con estas acciones, están las relativas a la propagación de la fe católica, a la vez que la difusión y conocimiento del idioma.

### 2.3.1 - BULAS DE ALEJANDRO VI

La iglesia católica, en su dualidad de poder temporal y espiritual interviene a petición de España para dirimir los litigios entre Portugal y España por las tierras de latinoamérica. En calidad de árbitro, el Papa Alejandro VI expide tres bulas: 1) Inter Coetera ( 3 de mayo de 1493 ), 2) Inter Coetera o Noverunt Universiti ( 4 de mayo de 1493 ), y 3) Inter Coetera o Hodien Siquieden ( tarde de mayo de 1493 ).

El porqué se extendieron tres bulas sobre un mismo asunto, responde al siguiente planteamiento. En la primera no se fijó la línea de demarcación, en tanto que en la segunda se subsanó este error, y, finalmente, la tercera se orientó a contener las ambiciones de Portugal.

La segunda bula, Inter Coetera ( Noverunt Universiti ), es dirigida a Fernando e Isabel, reyes de Castilla, León, Aragón, Sicilia y Granada, a fin de alentar los descubrimientos jefaturados por Critóbal Colón, recalcando que esas tierras son donadas por el Papa a los reyes de España. En esta segunda bula, el Papa Alejandro VI fundamenta su decisión en la concesión, asignación y, por supuesto, en la donación.

En la tercera bula, conocida como Hodien Siquieden, se establece el respeto a las posesiones y propiedades de las tierras descubiertas por Portugal.

Esto no dejó claro el ámbito territorial español y portugués, que condujo a los reyes de España y a don Juan II

de Portugal a celebrar el tratado de Tordesillas el 7 de junio de 1494, donde se replanteó la línea que sirviera de referencia para España y Portugal en función de sus territorios descubiertos.

Las bulas y el Tratado fueron una fuente de derecho, en que básicamente España fundó su conquista sobre nuestro territorio, a lo que se añaden los justos títulos de casi nulo sustento jurídico.

### 2.3.2 - DERECHO DE CONQUISTA

En la Nueva España, se trató de justificar la conquista y, en consecuencia, la apropiación de los bienes inmuebles y, más concretamente los predios, lo mismo que los bienes muebles mediante la Ley XX, Título XXVIII, de la Tercera Partida, que sostenía:

" Las cosas de los enemigos de la Fé con quien non ha tregua nin paz el Rey, quien quier que los gane, deun ser suyas; fueras ende Villa, o Castillo. Ca maguer alguno la ganasse, en soluo fincaría el señorío della al Rey, - en cuya conquista la gano - . Empero deuele facer el Rey señalada honrra e bien al que la ganasse ... " (9)

De hecho, la conquista es la que más se aproxima para justificar el dominio sobre las tierras mexicanas y que más adelante se perfecciona con la propiedad. Los españoles tuvieron cuidado de anteponer la evangelización, la difusión del idioma y la transmisión de otros elementos culturales a los indígenas para solapar su verdadero propósito: la conquista.

### 2.3.3 - PATRIMONIO AL QUE SE INCORPORAN LAS TIERRAS DE LA NUEVA ESPAÑA

Los bienes de la Corona, vista como un ente de derecho público, tenían varias asignaciones con objetivos específicos para ser aplicados. A saber de la siguiente forma:

a) Real Patrimonio.- Lo constituían los bienes y derechos propiedad de la Casa Real, para financiar los gastos de los palacios. Reiterando: equivale al gasto corriente del palacio.

b) Patrimonio privado del rey.- Son los bienes y derechos que le pertenecen a título privado, en función del cargo de soberano, en los que tiene absoluta libertad para su administración y disposición de los mismos.

c) Patrimonio de la Corona.- Lo conformaban los bienes, derechos, productos, rentas e intereses que eran propiedad de la Corona, y que, por lo tanto, debían ser aplicados al sostenimiento de la administración pública de la misma.

En resumen, los bienes muebles e inmuebles, lo mismo que los derechos y demás elementos patrimoniales de la Nueva España, engrosaron el patrimonio de la Corona como entidad de derecho público y no privado.

#### 2.3.4 - DIVERSOS TIPOS DE PROPIEDAD EN LA COLONIA

En la época prehispánica se practicó el régimen de propiedad privada, que se conjugaba con los calpullallis, usufructuados por la mayoría de la población. En contraposición con los conquistadores que contemplaban un marco de carácter colectivo, pero su parte medular fué de índole privado y, en consecuencia, ambos regímenes se repelieron, sobreponiéndose la propiedad de los conquistadores.

Las formas de propiedad en la colonia son: individual, comunal e intermedia. Que estuvieron vigentes durante tres siglos en la Nueva España.

##### A) PROPIEDAD INDIVIDUAL

1.- Mercedes: Consistía en la potestad del soberano de donar determinado bien realengo - en nuestro caso tierras - a efecto de compensar los servicios prestados a la Corona, o bien estimular la lealtad e identificación al reinado.

Esta donación se hacía mediante un procedimiento administrativo practicado ante el cabildo, el virrey y el gobernador, quien hacía la asignación del predio.

2.- Caballerías: Es una tierra mercedada que se asignaba en función del grado militar del conquistador. Esto determinaba la extensión, características y destino de la tierra. De ahí que la caballería combine el aspecto distributivo de la tierra para actividades agrícolas-ganaderas, asignación de ganado mayor y menor e igualmente es una medida agraria equivalente a 42-79-53 hectáreas.

3.- Peonías: Porción de tierra mercedada que se asignaba a título personal a los conquistadores que integraban la infantería. Al igual que la caballería, se mezclaba la distribución de la tierra con fines agrícolas-ganaderas, la asignación de ganado mayor y menor y, finalmente, la peonía se reducía a su aspecto de medición (8-55-90 hectáreas), superficie menor a la caballería.

4.- Suertes: Terreno que se otorgaba a título particular a los colonos, que destinaban a sufragar el sostenimiento de la familia. Su extensión era de 10 hectáreas, 7 áreas y 88 centiáreas. (10) Era un contrato de usufructo individual.

5.- Compra-Venta: Institución jurídica básica del derecho romano, la cual fue desarrollada en plenitud por los españoles en nuestro suelo, a fin de formalizar y apropiarse de los terrenos de los indígenas y, en menor número, de los predios incultos.

En 1571, se permite a los indios que vendan sus tierras, en tanto cubrieran los requisitos procedimentales correspondientes. Con esto se expeditaba el camino del arrebato de la propiedad indígena por los españoles y posibilitaba la figura de la composición -excedente de tierra que se adquiría pagando-, que es el más sólido antecedente de la hacienda mexicana. (11)

6.- Confirmación: La mayoría de las tierras cedidas por la Corona no fueron debidamente requisitadas y tituladas. Esto propició que los propietarios poseyeran una mayor extensión de terreno que la amparada por el título correspondiente. Para regularizar esta situación la Corona estableció el procedimiento de confirmación, con lo cual el propietario legalizaba su titulación de forma y fondo de esa posesión, para transformarla en propiedad. (12)

7.- Prescripción: Es una de las formas que permiten transformarse de poseedor a propietario. Es decir, que aquel que poseyera un predio en forma pacífica pública, continúa -no se especifica el tiempo-, con ánimo de propietario, estaba en posibilidad de invocar la prescripción ante los tribunales de la Corona. Con esto se convertía en propietario.

## B) PROPIEDAD COMUNAL

Entre las formas de propiedad se encuentran las de carácter comunal, que comprende diversas figuras, algunas exclusivas de indígenas -como las tierras de común repartimiento- y algunas de los españoles -como la dehesa-, en tanto que otras estaban bajo el dominio conjunto de españoles e indígenas como los montes, pastos y aguas.

Sin lugar a dudas el Ejido es la figura central de estas formas de propiedad, que heredamos la denominación y más tarde transforma sus objetivos en unidad de producción y sustento para sus integrantes.

1.- Fondo legal: Es el área destinada a la fundación de los pueblos, villas, etc., por los españoles. De ahí que fundamentalmente estos terrenos estén destinados a resolver necesidades colectivas de la población, tales como: escuelas, mercados, plazas, calles, templos, etc. Por otra parte, en el fondo legal también se contempla lo relativo a los solares, que eran propiedad individual, para edificar las viviendas de cada una de las personas.

2.- Dehesa: Superficie destinada a la cría y postoreo de ganado mayor y menor de los españoles. Para el ganado mayor se dividía en: a) Sitio con una superficie de 1755 hectáreas, 71 áreas, y el criadero con superficie de 438 hectáreas, 90 áreas y 25 centiáreas. Al ganado menor se le destinaban las siguientes heredades: a) Sitio con una superficie de 780 hectáreas, 27 áreas y 11 centiáreas, y el criadero con una extensión de 195 hectáreas, 6 áreas y 77 centiáreas. (13)

3.- Reducciones de indígenas: Localización de los pueblos de indios donde se concentraba la población, a fin de divulgar el idioma y la fe católica, al mismo tiempo que tratar de proteger su patrimonio cultural y, en especial, sus tierras. (14) Estas medidas segregacionistas se manifiestan en la Ley XXI, Título III de las Leyes de Indias.

4.- Ejido: Del latín "exitus", que significa el campo que está localizado en las orillas de los pueblos. Distinguimos al Ejido en función de sus pobladores y usufructuarios desde dos ángulos: a) el Ejido de indígenas, con antecedentes en el calpulli o chinancalli, y b) el de españoles. En ambos casos: no había una superficie uniforme para todos los ejidos, bien fueran indígenas o de españoles. Empero, en el caso de los ejidos indígenas se señalaba una legua cuadrada, donde pastaba el ganado y de esta forma no se revolviera con el de españoles. (15) Obviamente el Ejido como institución agraria sufre un recambio producto del desarrollo de la nación mexicana, en el que se transforma en una persona moral del derecho agrario mexicano con funciones socio-productivas.

5.- Propios: Son los terrenos -rústicos y urbanos- propiedad de ayuntamientos, destinados a sufragar el gasto corriente del pueblo, lo mismo que los servicios públicos de la comunidad. La extensión de los propios iba acorde al tamaño del municipio. Es de mencionar que los propios tienen antecedentes en los altepelallis.

6.- Tierras de común repartimiento: Eran lotes asignados a familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructuarlos y así poder generar los productos e ingresos para el sostenimiento de la familia en cuestión. Su régimen se acercaba al de los calpullis, en el que la propiedad era de carácter precario, esto es, que no podía hipotecarse, enajenarse, transmitirse (excepto por herencia a la familia). Además debía cultivarse en forma ininterrumpida (salvo en causas de fuerza mayor), ya que tres años consecutivos sin cultivar eran causa de privación del derecho sobre el lote.

7.- Montes, pastos y aguas: Los predios con pastos y los montes, al igual que el agua, eran bienes que se usufructuaban en forma colectiva, indistintamente por indios y españoles. Cuando se efectuaba un reparto de montes, pastos y aguas a favor de los españoles, lo realizaba el Cabildo, teniendo prioridad los regidores que no poseyeran esos bienes. Esta medida no podía ir en perjuicio de los naturales. (16)

### C) INSTITUCIONES DE TIPO INTERMEDIO

Comprende algunas formas de tenencia de la tierra -composición y capitulación, entre otras-, que formalizaban el

4.- Ejido: Del latín "exitus", que significa el campo que está localizado en las orillas de los pueblos. Distinguimos al Ejido en función de sus pobladores y usufructuarios desde dos ángulos: a) el Ejido de indígenas, con antecedentes en el calpulli o chinancalli, y b) el de españoles. En ambos casos: no había un superficie uniforme para todos los ejidos, bien fueran indígenas o de españoles. Empero, en el caso de los ejidos indígenas se señalaba una legua cuadrada, donde pastaba el ganado y de esta forma no se revolviera con el de españoles. (15) Obviamente el Ejido como institución agraria sufre un recambio producto del desarrollo de la nación mexicana, en el que se transforma en una persona moral del derecho agrario mexicano con funciones socio-productivas.

5.- Propios: Son los terrenos -rústicos y urbanos- propiedad de ayuntamientos, destinados a sufragar el gasto corriente del pueblo, lo mismo que los servicios públicos de la comunidad. La extensión de los propios iba acorde al tamaño del municipio. Es de mencionar que los propios tienen antecedentes en los altepelallís.

6.- Tierras de común repartimiento: Eran lotes asignados a familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructuarios y así poder generar los productos e ingresos para el sostenimiento de la familia en cuestión. Su régimen se acercaba al de los calpullis, en el que la propiedad era de carácter precario, esto es, que no podía hipotecarse, enajenarse, transmitirse (excepto por herencia a la familia). Además debía cultivarse en forma ininterrumpida (salvo en causas de fuerza mayor), ya que tres años consecutivos sin cultivar eran causa de privación del derecho sobre el lote.

7.- Montes, pastos y aguas: Los predios con pastos y los montes, al igual que el agua, eran bienes que se usufructuaban en forma colectiva, indistintamente por indios y españoles. Cuando se efectuaba un reparto de montes, pastos y aguas a favor de los españoles, lo realizaba el Cabildo, teniendo prioridad los regidores que no poseyeran esos bienes. Esta medida no podía ir en perjuicio de los naturales. (16)

### C) INSTITUCIONES DE TIPO INTERMEDIO

Comprende algunas formas de tenencia de la tierra -composición y capitulación, entre otras-, que formalizaban el



régimen de propiedad, ajustándose a los procedimientos establecidos, y así el español pasaba de poseedor a propietario, en tanto que las capitulaciones se orientaban a aspectos de población, y diversas formas de distribución de la tierra.

1.- Composición: Es un sistema para regular y titular la tierra usurpada o poseída en exceso por los españoles, por un lapso superior a diez años, sin causar perjuicio a la propiedad indígena; al mismo tiempo apegándose a los procedimientos establecidos y cubriendo el monto estipulado para esa heredad. (17)

2.- Capitulaciones: La ordenanza de población contenía la política de la Corona, autorizando a los conquistadores para que procedieran a la fundación de pueblos, villas, ciudades, etc. Esto se contemplaba con la "capitulación", que era el contrato suscrito entre la autoridad y el español, en el que se comprometía a poblar las tierras descubiertas.

Algunas de las obligaciones del capitulador eran: a) escoger un lugar adecuado para fundar el pueblo; b) garantizar un mínimo de treinta pobladores, llevar una variedad de plantaciones, animales de labranza y ganado mayor y menor; c) apoyar la propagación de la fe católica; d) formas de tenencia de la tierra como solares, fundo, suertes, propios, etc. Todas estas medidas sin perjuicio de los indígenas y de sus pueblos.

Estas acciones eran recompensadas al capitulador por la Corona, con ascenso en la categoría social -hidalgo-, exención de tributos de algunos bienes, donación de terrenos, etc.

#### 2.3.4.1 - EXPLOTACION AGRICOLA

Se ha difundido que la minería fue la actividad central en la colonia, versión que Humboldt modifica al priorizar la agricultura sobre la minería, ya que esta última se abandonaba al disminuir o agotarse los recursos.

El sistema de explotación agrícola en la colonia sufre modificaciones como la introducción del arado, la azada y la hoz que se combinan con los instrumentos prehispánicos. Se introducen

régimen de propiedad, ajustándose a los procedimientos establecidos, y así el español pasaba de poseedor a propietario, en tanto que las capitulaciones se orientaban a aspectos de población, y diversas formas de distribución de la tierra.

1.- Composición: Es un sistema para regular y titular la tierra usurpada o poseída en exceso por los españoles, por un lapso superior a diez años, sin causar perjuicio a la propiedad indígena; al mismo tiempo apegándose a los procedimientos establecidos y cubriendo el monto estipulado para esa heredad. (17)

2.- Capitulaciones: La ordenanza de población contenía la política de la Corona, autorizando a los conquistadores para que procedieran a la fundación de pueblos, villas, ciudades, etc. Esto se contemplaba con la "capitulación", que era el contrato suscrito entre la autoridad y el español, en el que se comprometía a poblar las tierras descubiertas.

Algunas de las obligaciones del capitulador eran: a) escoger un lugar adecuado para fundar el pueblo; b) garantizar un mínimo de treinta pobladores, llevar una variedad de plantaciones, animales de labranza y ganado mayor y menor; c) apoyar la propagación de la fe católica; d) formas de tenencia de la tierra como solares, fundo, suertes, propios, etc. Todas estas medidas sin perjuicio de los indígenas y de sus pueblos.

Estas acciones eran recompensadas al capitulador por la Corona, con ascenso en la categoría social -hidalgo-, exención de tributos de algunos bienes, donación de terrenos, etc.

#### 2.3.4.1 - EXPLOTACION AGRICOLA

Se ha difundido que la minería fue la actividad central en la colonia, versión que Humboldt modifica al priorizar la agricultura sobre la minería, ya que esta última se abandonaba al disminuir o agotarse los recursos.

El sistema de explotación agrícola en la colonia sufre modificaciones como la introducción del arado, la azada y la hoz que se combinan con los instrumentos prehispánicos. Se introducen

cultivos como el arroz, trigo, cebada, avena, cebada, hortalizas como la cebolla, ajo, etc., frutales como la manzana, higo y otros. Pero la parte medular lo constituyen las obras de irrigación, que permitieron regar 700 hectáreas.

### 2.3.5 - REPARTO DE HOMBRES

Hacia el año de 1570 la población en la Nueva España ascendía a 3 336 860 habitantes distribuidos de la siguiente forma: indígenas 98.7%, españoles 0.2%, negros 0.6%, criollos y castizos 0.3%, mestizos 0.1%, y mulatos y castas 0.1%. (18)

A) Trabajo de libre concierto: La libre contratación de la fuerza de trabajo estaba aceptada y regulada por la Corona y el Virreinato mas no era significativa, ya que existia una mejor opción en la encomienda. Así la agricultura tenía incorporados "peones", con sueldos de uno a dos reales diarios.

B) Esclavitud: La legislación indiana, formalmente protectora de los indígenas, no aceptaba la esclavitud para esta clase social, que subsana con la introducción de negros africanos a la Nueva España, medida gravada por la Corona, según cédula de 22 de julio de 1513 y otras en que se aumentaba la cuota de referencia, en suma, el negro vivió en calidad de esclavo, similar a las cosas.

C) Encomienda: Es una institución de derecho público que se desarrolla en la Nueva España, mediante la cual el soberano español otorga a los conquistadores (encomenderos) en encomienda a indígenas, a fin de capacitarlos en una técnica u oficio, de cataquizarlos e instruirlos en el idioma español. Por contra el encomendado pagaba un tributo, al igual que el desarrollo de trabajos que le ordenaba el encomendero.

Algunas limitaciones tenía esta figura, así los clérigos no podían ser encomenderos, al igual que los extranjeros. Esto era por herencia, según se manifiesta en la Ley de sucesión que la autoriza hasta por cinco vidas en 1535, 1607 y 1629, para finalmente reconocer su fracaso y quedar proscrita en 1781. (19)

### 2.3.6 - CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD RURAL

Durante la colonia, en la Nueva España no existía problema agrario, lo que existía era una concentración de la propiedad raíz en la zona centro, donde se encontraban las mejores tierras, y a la vez se asentaba el 75.2% de la población.

Los rasgos más sobresalientes del acaparamiento de tierra son los siguientes:

A) Latifundismo individual: La parte medular de las tierras de la Nueva España queda en poder de las clases altas de los peninsulares, es definitivo en este acaparamiento el mayorazgo, que refleja la herencia de las tierras en su totalidad a favor del mayor de los hijos, a fin de acrecentar y al mismo tiempo perpetuar el nombre de la familia. (20) La tierra era considerada como un prestigio familiar y financiero.

B) Latifundismo eclesiástico: La prohibición a los clérigos y a sus órdenes de adquirir la propiedad inmueble, no fue obstáculo para el acaparamiento de tierras, por medio de mecanismos vía hombres de paja, donaciones y herencias. Las órdenes más representativas fueron los franciscanos, dominicos, agustinos y jesuitas.

Desde la llegada de los jesuitas a nuestro suelo (1572), comienzan a acaparar terrenos, al adquirir la hacienda de Santa Lucía al norte de México. Es de destacar que los jesuitas desarrollaron una agricultura y ganadería intensiva, cuyo excedente económico se canalizaba a colegios y misiones. Fenómeno contrario sucedía con las otras órdenes, que además de arrendar los predios, los ingresos que por ello se generaban se aplicaban a la construcción de monasterios, iglesias y demás inmuebles, generando una lenta circulación en la economía de la colonia. Del mismo modo, la práctica del "diezmo" coadyuva al proceso de concentración de la riqueza y de la propiedad.

La caída del poder monopólico del clero comienza con el decreto del 27 de febrero de 1767, en el que se expulsa a los jesuitas de nuestro suelo, al mismo tiempo que el virreinato ocupara sus propiedades. En esto se debe considerar la nacionalización de los bienes de la de la inquisición en 1813.

C) Tierras realengas: Con base en las bulas papales, la Corona consideraba las tierras conquistadas en la Nueva España, excluyendo la de los indios, como incorporadas al patrimonio del rey, lo que determinaba el nombre de tierras realengas. Esto posibilitaba otorgarlas en merced, que respondía a la donación graciosa que hacía el monarca a favor de los conquistadores.

### 2.3.7 - DECADENCIA DE LA PROPIEDAD INDIGENA

En los siglos XVII y XVIII, desde lo cuantitativo, la propiedad indígena pierde peso, pero más importante es que desde lo cualitativo queda relegada en terrenos inhóspitos y mal localizados de las zonas económicas importantes. Esto facilita que el indígena vea en la encomienda una alternativa ocupacional y de protección a su persona, más que de sus bienes.

En 1571, mediante la Ley de Indias XXVIII, título I, se acepta y se formaliza la compraventa de los bienes raíces y muebles de los indígenas. Esta enajenación se consideraba válida cubriendo los requisitos procedimentales, en almoneda pública por término de 30 días. De ahí que la compraventa, composición y confirmación sean el expediente más favorecido para desmembrar la propiedad autóctona.

El aspecto global de la situación en la Nueva España, a fines del siglo XVIII, la concentramos en las opiniones de Manuel Abad y Queipo y Alejandro de Humboldt.

#### A) Manuel Abad y Queipo.

En el estudio intitulado "Estado Moral y Político en que se hallaba la población del virreinato en Nueva España en 1799", describe el dramático cuadro de la vida de indígenas y castas, lo cual lo plasma en el siguiente pensamiento: "Pero en América suben a muy alto grado, por que no hay graduaciones o medianías: son todos ricos o miserables, nobles o infames." (21)

Para superar la infamia y explotación de las castas y principalmente de indios sugiere las siguientes políticas: 1) abolición de tributos; 2) aplicación del derecho sin distinción de razas; 3) división de tierras realengas a favor de indios y castas; 4) una Ley Agraria igual a la de Asturias y Galicia; y, 5) jueces territoriales honestos. (22)

## B) Alejandro de Humboldt.

Su posición la apoya en el "Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España", que a la vez se apoya en la memoria del obispo y cabildo de Michoacán, presentada al rey en 1799. La parte central del informe es la siguiente:

Las clases sociales de la Nueva España están integradas por blancos, españoles, indios y castas; y en un renglón específico los negros, en condiciones casi de esclavitud. (23)

Algunos factores que incidían en la pauperización de los indígenas, eran el acaparamiento de los puestos públicos por españoles y, principalmente, el de la impartición de justicia. También son de considerar las reducciones de indígenas, la alta tributación a cargo de los indios y la sujeción del indígena al patrón vía la herencia, así que no tenían más opción que mal vender su fuerza de trabajo, ya que la propiedad de sus bienes les había sido arrebatada.

Para romper este cerco, Humboldt proponía un régimen justo, que propiciara la igualdad en la Nueva España. En el aspecto agrario, repartir parte de las tierras realengas a los indios y crear una Ley Agraria similar a las de Asturias y Galicia.

### 2.3.8 - EL PROBLEMA AGRARIO COMO UNA DE LAS CAUSAS DE LA GUERRA DE INDEPEDECIA

Como se afirmó, el problema agrario como tal no existía en la Nueva España a finales del siglo XVIII. Lo que había ara la concentración de la tierra a favor de los españoles, que fue a costa de la propiedad indígena. Así la actividad básica de los pobladores era la agricultura en terrenos españoles, ya que las tierras de la comunidad eran de mala calidad, y por consiguiente, de bajos rendimientos.

En estas condiciones el mercado local se estrechó debido a la poca o nula capacidad económica de los indios, que de hecho generaban sus ingresos por fuerza de trabajo mal remunerada. La propiedad raíz del indígena dejó de ser significativa, tanto en extensión como en calidad.

### 2.3.8.1 - MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA Y JOSE MARIA MORELOS Y PAVON COMO PRECURSORES DE LA REFORMA AGRARIA

En Hidalgo y Morelos existe dirigencia, estrategia militar, planteamiento ideológico en el renglón agrario, en especial el de la restitución de las tierras a los indígenas. De este modo, se expondrán los planteamientos más sobresalientes de estos personajes.

#### A) Miguel Hidalgo y Costilla.

En el decreto de 5 de diciembre de 1810 ordena a los jueces recaudar las rentas vencidas de las tierras de los indígenas y de inmediato proceder a la restitución de las mismas en favor de los indígenas a fin de que las cultiven, prohibiendo en lo futuro su arrendamiento. (24)

#### B) José María Morelos y Pavón.

En la disposición del 17 de noviembre de 1810, abolió la esclavitud y, en consecuencia, el sistema de clase sociales, que en lo sucesivo los habitantes responderán a la categoría de americanos. También establece el derecho de los indígenas a recibir la renta de sus tierras y la desaparición de las cajas de comunidad.

Pero la medida más agresiva en materia agraria se encuentra en el "Proyecto para confiscación de intereses de europeos, adictos al gobierno", de 2 de noviembre de 1813, que en la fracción séptima establece: la inutilización de las haciendas con una extensión superior a las dos leguas, a efecto de que sean repartidas entre varias personas, ya que el trabajo agrícola se perfecciona cuando es en extensiones pequeñas. En este proyecto se incluye la destrucción de presas, acueductos y casas de los hacendados ricos, bien sean criollos o gachupines, debido a que "... a la corta o a la larga han de proteger a sus bienes las ideas del déspota que afligie al reino". (25)

### 2.3.8.2 - ORDENES DE REPARTIR TIERRAS DE LOS REALISTAS E INSURGENTES

A) **Realistas:** En el Decreto expedido por los realistas "Exención de Tributos a los Indios y Castas, Repartimiento de Tierras a los Primeros, y Prohibición del Comercio de Repartimiento a las Justicias", con fecha del 3 de marzo de 1811, la Corona dicta para la Nueva España, en su artículo segundo, el repartimiento de tierras a los pueblos de indios, más no a las castas, del mismo modo, prohíbe a las órdenes religiosas la administración de haciendas asentadas en terrenos de indios. Otros de los planes y órdenes son: "La Real Orden del 15 de Noviembre de 1812 Sobre Reparto de Tierras a los Indios" del Bando del Virrey Calleja y, por otra parte esta la orden de Iturbide concediendo premios a los individuos que formaron parte del ejército trigarante y que pasaron a retiro.

B) **Isurgentes:** También en estímulo, los insurgentes decretan el "Repartimiento de Tierras a individuos del Ejército Permanente", del 4 de julio de 1823.

#### 2.4 - EL DERECHO AGRARIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

El tránsito entre el inicio del movimiento independentista -16 de septiembre de 1810- a la formalización de la consumación de la independencia -28 de septiembre de 1821- es de una constante lucha entre los grupos identificados con la Corona y de aquellos que auspiciaban y aspiraban romper la sujeción política, y más tarde, económica con España, al mismo tiempo que instrumentar las bases ideológicas y políticas del nascente Estado, propósito que se manifiesta en ensayos constitucionales de diversa magnitud.

En este contexto se dan los "Elementos constitucionales de López Rayón" (26), de marzo de 1813, en que se enfatiza la libertad e independencia de América de otra nación (Art. 4), criterio que acepta José María Morelos y Pavón en el primer artículo de los "Sentimientos de la Nación". (27) Más el verdadero embrión constitucional es el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", (28) del 22 de octubre de 1814 que en su artículo 34 reconoce el derecho a los individuos de adquirir la propiedad y su correspondiente ejercicio con apego a la ley.



Los aspectos troncales para consumir la independencia los establece Agustín de Iturbide en el "Plan de Iguala" del 24 de febrero de 1821, que establece como forma de gobierno una monarquía constitucional. El 24 de agosto del mismo año, se celebra el "Tratado de Córdoba", donde se reitera la postura monárquica. Esto desembocará en la "Acta de Independencia", del 28 de septiembre de 1821, en la que nuestra Patria es Nación libre, independiente y soberana. Más la vida propiamente del Estado mexicano comienza en y con la "Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos", del 4 de octubre de 1824.

Por lo que respecta a la cuestión agraria se empieza con ensayos colonizadores, que tienen como objetivos: a) políticas demográficas; b) propiciar movimientos inmigratorios para poblar la zona norte de México; c) plantar actividades agrícolas e industriales; y d) control político de los territorios. Es de notarse que no hay una verdadera política agraria lo que va a propiciar los serios problemas políticos de desintegración en la franja fronteriza del norte, que abre la puerta a la segregación de Texas en 1844, paso inmediato para la separación de Nuevo México y California. En suma a México le cuesta el 50% de su territorio. (29)

#### 2.4.1 - LEYES Y DECRETOS EN MATERIA DE COLONIZACION HASTA 1854

La reciente vida de la nación mexicana, durante sus primeros años, tendrá algunos altibajos constitucionales producto de la pugna suscitada entre liberales y conservadores. En materia Agraria la constante son un conjunto de disposiciones jurídico-económicas, de carácter colonizador de vital importancia, así pues, comenzaremos con el análisis de las más representativas.

A) Decreto del 14 de Octubre de 1823: Esta disposición tuvo como objetivo central la formación de la provincia del "Istmo", con capital en Tehuantepec, para lo cual se apoya en los terrenos baldíos de la zona, tanto para efectos de colonización como agrícolas, al igual que su financiamiento por conducto de la venta de los predios. (30)

B) Ley General de Colonización del 18 de Agosto de 1824: Ley orientada a impulsar la colonización de terrenos de la nación,

por extranjeros y por nacionales. En este último caso, se les daba prioridad a los militares, por servicios prestados a la patria. (31)

C) Ley de Colonización del 10. de Abril de 1830: Ley expedida por Anastasio Bustamante, que se sustenta en diez y siete artículos. En esta Ley se combinan los aspectos de defensa del territorio nacional (ante una posible invasión de España), de industrialización (en especial de la rama textil), impulso a la colonización (por extranjeros, mexicanos voluntarios y presidiarios) y financiamiento a la colonización por medio de los derechos que genera la industria del algodón. (32)

D) Decreto que crea la Dirección General de Colonización del 27 de Noviembre de 1846: Los objetivos de la Dirección se centraban en el levantamiento de planos de terrenos de la república que pudieran colonizarse, al mismo tiempo recabar los datos de la clase de terreno y de su productividad, de sus aguas, montes, minerales, salinas, y del clima (Art. 7). Considerando como baldíos "...los terrenos que no estén en la propiedad de particulares, sociedades o corporaciones..." El trabajo técnico estaba a cargo de peritos nombrados por la Dirección. (33)

E) Ley de Colonización del 14 de Febrero de 1854: En plena magalomanía el dictador Antonio López de Santa-Anna dictó la presente Ley, contenida en quince artículos. La competencia de la colonización se le reservaba al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, el que enfoca su política colonizadora a incentivar y traer inmigrantes europeos. Para llevar a cabo la promoción se nombrarían los agentes que defenderían las bondades de nuestro suelo al igual que sus riquezas y los múltiples beneficios para los potenciales colonos (Art. 1). (34)

#### 2.4.2 - INEFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA COLONIZADORA

Los vaivenes de la política nacional son manifiestos y coincidentes en la colonización del país, que se finca en la corriente migratoria de extranjeros y en el consiguiente apoyo por parte del Estado. Ni aun la dolorosa experiencia de la pérdida

de la mitad de nuestro territorio condujo a rectificar esta obsecación colonizadora. La colonización trae aparejada la penetración de la inversión extranjera directa, que se apoya en las concesiones para explotar buena parte de la riqueza nacional.

Otro aspecto de destacar en el fracaso de esta política era la dispersión de los grupos étnicos en el territorio nacional que imposibilitaba su integración, aunado a su grado de analfabetismo y a su precaria situación económica, los marginaban de las bondades de la colonización, de los que eran supuestos beneficiarios.

#### 2.4.2.1 - EL PLAN DE SIERRA GORDA DEL 14 DE MARZO DE 1648

El valor de este Plan radica en la clara manifestación de los reclamos de la clase campesina por lograr sus medios de trabajo (en este caso la tierra), concentrada en unas cuantas manos. Estos planteamientos van a ser más frecuentes en número y amplitud en la etapa álgida de la revolución de 1910. Los puntos medulares de dicho Plan son los siguientes:

- Las haciendas y ranchos de más de mil quinientos habitantes se transformarán en pueblos, procediendo los legisladores a dictar los lineamientos para la distribución de las tierras y la forma de indemnizar a los propietarios (Art. 11).

- Los arrendatarios de ranchos y haciendas pagarán una renta moderada por la explotación de tierras y se les eximirá del pago del partido. Los propietarios que no sembraran los terrenos por su cuenta, estaban obligados a repartirlos entre los arrendatarios (Art. 12). Estos no harían faenas ni servicios que no fueran justamente pagados (Art. 14). (35)

#### 2.4.3 - LA PROPIEDAD ECLESIASTICA

Desde los albores de la conquista la Corona dictó medidas para impedir que la iglesia católica, lo mismo que los monasterios y los religiosos adquirieran tierras en la Nueva España (Leyes de Indias, Tomo II, Libro IV, Título XII).

Sin embargo, las circunstancias en que se desarrolla el colonaje coadyuva al acrecentamiento del poder económico de la iglesia, con medidas tales como el diezmo (bula del 10 de enero de 1501), y otras económico-administrativas.

Las fuentes del patrimonio eclesiástico se pueden encuadrar dentro de los siguientes rubros:

- Herencias y legados de los fieles.
- Diezmo, consistía en una tasa proporcional del diez por ciento, tomando como base los frutos y productos de los fieles.
- Primicias, equivale a los primeros frutos que los fieles obtenían, los cuales entregaban a la iglesia.
- Arancel, consistía en un derecho que pagaban los fieles a las parroquias por servicios de bautismos, casamientos y entierros. (36)
- Cofradías, se clasificaban como comunidades o asociaciones civiles, las que autorizaba el poder civil para que los seglares promovieran obras de piedad o beneficencia. (37)
- Patronatos, era un derecho honorífico de los feligreses por haber fundado, o financiado la construcción, o equipado una iglesia con la venia del obispo.
- Capellania, consistía en fundaciones a favor de una iglesia, capilla o altar que establecían los creyentes. (38)
- Memorias, eran obras pías auspiciadas por particulares para que anualmente la iglesia celebrara actos religiosos para que se exaltaran sus virtudes y de esta forma perpetuar sus memorias. (39)
- Fincas rústicas y urbanas, en éstas se ubican iglesias, templos y monasterios; además de los capitales impuestos en determinadas áreas de la economía.
- También eran de consideración los bienes que directa e indirectamente administraba el clero, como los seminarios, colegios, centros de instrucción, hospitales y establecimientos de beneficencia pública.

#### 2.4.4 - CLASIFICACION DE LOS BIENES DE LA IGLESIA CATOLICA EN MEXICO

El doctor Mora hace en 1832 una cuantificación y clasificación de los bienes de la iglesia, lo que arrojará los siguientes saldos: A esa fecha el clero descansaba en 6881 personas, de las que el 47.7% eran clérigos seculares, 24.5% regulares del sexo masculino y 27.8% regulares del sexo femenino, (40) que tenía como centro de actividades 1204 curatos, 155 conventos de regulares, 904 parroquias, 227 templos de regulares y 79 templos de particulares distribuidos en el arzobispado de México, y en los obispados de Puebla, Michoacán, Oaxaca, Guadalajara, México, Durango, Monterrey y Sonora. (41)

a) Inmuebles: Además de los anotados con anterioridad, destacan 129 fincas rústicas, 1738 fincas urbanas, 1593 fincas de regulares del sexo femenino, terrenos y fábricas de nueve iglesias catedrales y la colegiata de Guadalupe; terrenos y fábricas de los templos, casas curales, de los regulares, y de los templos de los particulares; igualmente las bibliotecas de los conventos regulares y de todos los establecimientos eclesiásticos.

b) Muebles: Abarca retablos, pinturas, campanas, ornamentos, mármoles, adornos de plata, oro y perlas, vasos sagrados, ciriales, cruces, blandones, incensarios, alhajas en oro y plata y pedrería fina.

c) Capitales: Impuestos sobre bienes raíces y, en una menor cuantía, sobre actividades productivas.

De esta evaluación concluye el doctor Mora que el capital de la iglesia ascendía a \$ 179 163 754, distribuido de la siguiente forma: productivo \$ 149 131 860 (83.2%), e improductivo (16.8%). Por separado cuantificaba las rentas eclesiásticas del orden de \$ 7 456 593, (42) cuya fuente más importante era el diezmo (31.4%), no obstante que (27 de octubre de 1833) la supresión de la obligación civil de pagarlo quedaba a la entera libertad de los ciudadanos, de acuerdo a su conciencia.

#### 2.4.5 - EFECTOS ECONOMICOS Y POLITICOS DE LA AMORTIZACION ECLESIASTICA

Ante la concentración de acaparamiento de la riqueza nacional por la iglesia, existen dos posiciones al respecto: a) que consideran a la iglesia como responsable directa de la amortización de la riqueza nacional y, b) que fueron otros factores los que produjeron dicha amortización.

a) Esta posición sostiene que la amortización de los bienes de la iglesia radicó la crisis económica nacional, en el que los bienes pasan a manos muertas, que no los pueden transmitir, ni enajenar; que obliga a un vínculo familiar permanente, para nuestro caso la iglesia. (43)

Este acaparamiento tuvo como consecuencia el decaimiento de la economía nacional, que impactó directamente las actividades productivas, en especial a la agricultura y ganadería, ya que los campesinos no tuvieron la posibilidad de poseer predios con fines productivos, ni mucho menos la propiedad de los mismos.

b) Esta corriente afirma que la amortización no se debe atribuir a la iglesia, sino a múltiples factores. Ubican la amortización en los ejidos, propios, dehesas, bienes de común repartimiento que por sus características y su regulación jurídica devinieron en forma de amortización civil.

#### 2.4.6 - PROYECTOS PARA LA OCUPACION DE LOS BIENES DE LA IGLESIA CATOLICA EN MEXICO

En torno a la problemática jurídica-económica-política que generaban los bienes del clero mexicano, se emitieron diversas opiniones de connotados pensadores, entre los que destacan las de José María Luis Mora y Lorenzo de Zavala.

##### 2.4.6.1 - JOSE MARIA LUIS MORA

El planteamiento del doctor Mora se genera en la convocatoria del Estado de Zacatecas (20 de junio de 1831), para dar respuesta a algunos cuestionamientos sobre los bienes de la iglesia católica, y quien es la autoridad competente para regularla.

En este contexto, el doctor Mora trata de agrupar sus respuestas en tres grandes apartados: I- La naturaleza y génesis de los bienes eclesiásticos. II- Autoridad competente para regular la adquisición, administración e inversión. III- Autoridad que puede fijar los gastos del culto y la forma de cubrirlos. (44) Asimismo, es indispensable localizar la iglesia desde dos puntos de vista: a) como un cuerpo místico que es la obra de Jesucristo, y, b) como asociación política que es la obra de los gobiernos civiles, por lo que puede ser alterada, modificada e incluso abolirle sus privilegios.

En este planteamiento la iglesia puede y debe poseer bienes, los que debe disfrutar como comunidad política, de ahí que el derecho para adquirirlos y conservarlos sea esencialmente civil. Desde esta vertiente, la autoridad competente es la civil. Así, los gobiernos civiles no sólo deben, sino que tienen que fijarle límites en sus adquisiciones, ya que el clero tiene por ley y por máxima inviolable no enajenar los bienes que han entrado a sus dominios. Este mismo aspecto es válido para los bienes que la iglesia administra, quedando sujeta a la autoridad civil.

#### 2.4.6.2 - LORENZO DE ZAVALA

Presentó a la Cámara de Diputados (7 de noviembre de 1833) un "Proyecto para el Arreglo de la Deuda Pública", que constaba de dos grandes apartados, el segundo de ellos se refería a: la amortización de la deuda interior y la forma de lograrla. Para cumplir estos objetivos proponía la supresión de los Regulares, la inmediata ocupación de los bienes del clero, con su venta pública en subasta con facilidades crediticias para cubrir las enajenaciones. (45)

En esta misma línea agraria el general Zavala expide, en el Estado de México (1850), el "Plan Agrario" que se sustentaba en los siguientes apartados: a) Dar libres tierras y aguas a los hijos del país, que son sus verdaderos propietarios (Art. 3). Para los mismos propósitos se tomarán el patrimonio de las haciendas (Art. 4).

#### 2.4.7 - LEY DE VALENTIN GOMEZ FARIAS DEL 11 DE ENERO DE 1847(46)

Esta Ley se crea con el objetivo de defender el territorio nacional, al igual que su soberanía.

Con el propósito de financiar la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica, se autoriza al gobierno mexicano a hipotecar o vender en pública subasta los bienes de manos muertas, y de esta forma recaudar una suma por quince millones de pesos (Art. 1). En forma casuística se exentaban algunos bienes como hospitales, hospicios, colegios y establecimientos de instrucción pública, capellanías, vasos sagrados, etcétera (Art. 2).

#### 2.4.8 - DECRETO DE IGNACIO COMONFORT DEL 31 DE MARZO DE 1856

La implantación de la Ley Juárez (23 de noviembre de 1855) por el presidente Juan Alvarez, en la que se suprimían los fueros, fue considerada como atentatoria a la iglesia católica, que rompe hostilidades contra el gobierno del general Juan Alvarez, y marca el inicio de la revuelta Zacapoaxtla (12 de diciembre de 1855), al grito de "religión y fueros" alentada en lo moral y en lo económico por el obispo de la diócesis de Puebla, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos.(47)

Para hacer frente a esta subversión el gobierno de Ignacio Comonfort expide, el 31 de marzo de 1856, el Decreto en el cual se autorizaba a los gobernadores de Puebla, Veracruz y al jefe político de Tlaxcala la intervención de los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla (Art. 1). El tiempo de intervención sobre esos bienes dararía hasta que en la nación se consolidara la paz y el orden público.(48)

El valor del decreto radica en que su autor ideológico, Miguel Lerdo de Tejada, más tarde traslada este esquema jurídico-económico en la Ley de Desamortización, de vigencia nacional.

#### 2.4.9 - LEY DE DESAMORTIZACION DEL 25 DE JUNIO DE 1856



La "Ley de Dasamortización de Bienes de Manos Muertas" (49) es expedida por el presidente Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856 en la ciudad México.

Los aspectos centrales de esa Ley son los siguientes: Las fincas rústicas y urbanas administradas, o en propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas, que estén en arrendamiento pasan a propiedad de los arrendatarios. Esta medida se hace extensiva a las fincas rústicas y urbanas en enfiteusis. Se entiende por corporaciones las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos y colegios. Además todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida (Art. 3).

Habia bienes exentos como conventos, asilos, palacios episcopales y municipales, hospicios, hospitales, mercados, casas de párrocos y religiosos, ejidos y terrenos destinados a un servicio público (Art. 8).

No existía ninguna cortapisa para dividir o fraccionar las fincas adquiridas, a efecto de enajenarlas (Arts. 21-22), con la salvedad de que no se les vendieran a corporaciones civiles eclesiásticas antes mencionadas (Art. 24).

#### 2.4.9.1 - OBJETIVOS ECONOMICOS Y POLITICOS

Los objetivos a cumplir por conducto de esta Ley, desde el ángulo económico, eran: a) incorporar a la vida económica nacional el grueso de terrenos rústicos, además de los urbanos en manos del clero y prestanombres; b) poner las bases de una política fiscal por medio de gravámenes a estos inmuebles; y, c) alentar un proceso distribuidor de la riqueza entre los campesinos y trabajadores del medio rural.

Desde lo político la Ley se encauzaba a: a) someter al influyente clero católico a los fueros del poder temporal; b) sumar adeptos sobremanera de los grupos campesinos a causa de la Reforma; y, c) conformar instituciones juridico-económicas con respaldo de la república en su lucha con conservadores y extranjeros.

Desde el punto de vista operativo, la iglesia cuestionó la Ley, obstaculizando así la titulación de los bienes de referencia. Del mismo modo, el indígena por falta de recursos económicos e ignorancia no tramitó la adjudicación correspondiente en el lapso de tres meses que exigía dicha Ley, quedando los bienes de las comunidades sujetas al denuncia, lo cual sirvió para que los terratenientes y extranjeros se apropiaran de las tierras de la comunidad.

#### 2.4.9.2 - ADICION DEL 9 DE OCTUBRE DE 1856

Con la intención de subsanar la rapiña efectuada al amparo de la ley del 25 de junio de 1856, se expide la "Circular Sobre Fincas de Corporaciones. Nulidad de las Ventas Hechas por las Mismas Contra la Ley", expedida el 9 de octubre de 1856. (50)

La circular estaba destinada a proteger a los labradores pobres e indígenas en sus predios. Se facilitaba la titulación tanto en los requisitos como en la exención de gravámenes. Así, los predios con valor hasta de 200 pesos se adjudicaban a los verdaderos arrendatarios sin pago de ningún impuesto. A los indígenas se les protegía al declarar como no transcurrido el lapso de tres meses para ejercer la adjudicación de los predios. Por otra parte, las operaciones de dasamortización que se hacían sin apearse a la Ley se declaraban nulas.

#### 2.4.10 - CONSTITUCION POLITICA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857

##### 2.4.10.1 - IDEOLOGIA AGRARIA EN EL CONSTITUYENTE DE 1857

###### A. PONCIANO ARRIAGA

El voto particular de Arriaga en el Constituyente de 1857 se produce el 23 de junio de 1856. Su exhaustivo análisis del régimen jurídico, económico y social lo podemos sintetizar en el

siguiente pensamiento: "La Constitución debiera ser la Ley de la tierra; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra". (51)

La parte medular de la intervención de Arriaga comprende las doctrinas liberal, católica y socialista sobre la propiedad; el progresivo proceso de concentración que conlleva a graves problemas de desequilibrio social y económico.

#### B. VOTO DE ISIDORO OLIVERA

Lo emite el 10 de agosto de 1856, fundado en la exposición de motivos y en el proyecto de "Ley Orgánica que Arregla la Propiedad Territorial de Toda la República", que consta de veinte artículos.

Las partes sustanciales del proyecto de Ley son las siguientes:

- Se establece un límite de diez leguas cuadradas de terreno de labor y de veinte leguas cuadradas de dehesa para que sean detenidas por un propietario en una entidad federativa (Art. 1).
- Para acreditar la propiedad se consideraron títulos primordiales: 1) La concesión del soberano. 2) La compra de los municipios autorizada competentemente. 3) La cesión en pago legítimo. 4) El cambio también fundado en autorización. Igualmente los terrenos pertenecientes al fundo legal se devolverán a sus respectivos pueblos (Art. 9). Por contra, los terrenos no respaldados en dichos títulos, son propiedad de la Nación (Art. 5).

#### C. JOSE MARIA CASTILLO VELASCO

Voto particular emitido el 16 de junio de 1856. (52) En la parte sustancial dirige una crítica contra el funcionamiento del sistema de propiedad, mas no contra la propiedad como institución. Aboga para que se le restituyan a los indígenas sus terrenos, que en las actuales condiciones es un grupo social que ni produce ni consume. Algo novedoso es que pugna porque a la clase media se le otorguen terrenos, para evitar la competencia profesional entre esa clase social, al mismo tiempo sirve para redistribuir la población.

#### 2.4.10.2 - CONCEPTO DE PROPIEDAD QUE SE ADMITIO

El artículo 27 de la Constitución de 1857 adopta el concepto de propiedad del pensamiento liberal moderado, para que no rompa con la estructura tradicional de esa institución jurídica.

En el primer párrafo se adopta el criterio liberal romanista de "usar, disfrutar y disponer de la cosa con la única limitante de lo prescrito por la leyes". Así la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, con excepción de causa de utilidad pública previa indemnización.

En el segundo párrafo se establecen los requisitos para expropiar y la autoridad competente. En el tercer y último párrafo se niega capacidad legal a las corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir bienes raíces, excepto para los objetivos de la institución.

#### 2.4.11 - LEY DE NACIONALIZACION DE BIENES DEL CLERO DEL 12 DE JULIO DE 1859

La rebeldía del clero, conservadores e inversionistas extranjeros en México a las Leyes de Reforma y, en especial, a la desamortización, se agudiza con la Constitución de 1857. A los anteriores se les sumaba el presidente Comonfort, que desconoce la vigencia de la Constitución y al mismo tiempo la combate, hecho que lo conduce a la dimisión del gobierno (21 de enero de 1858), quedando como Presidente Interino el Licenciado Don Benito Juárez García. Ascenso previsto por la Ley, en virtud de que Juárez desempeñaba el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Ley de Nacionalización la expide el presidente Juárez el 12 de julio de 1859, en el puerto de Veracruz. La justifica en la exposición de motivos: "Que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero es conseguir el sustraerse de la dependencia de la autoridad civil..."(53) La parte medular de esta Ley es la siguiente:

Todos los bienes que el clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos, bien sean predios, derechos y

acciones entran al dominio de la nación (Art. 1). En lo sucesivo se establecerá una clara independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos (Art. 3). Se finca la prohibición que lo feligreses donen, o den ofrendas de bienes raíces al clero (Art. 4). Quedan suprimidas en toda la república las órdenes religiosas regulares de ambos sexos (Art. 5). Los integrantes de las órdenes religiosas que se apeguen a lo prescrito por la Ley, se les apoyará en lo económico, al igual que para el desempeño de su religión (Arts. 8, 11 y 15). Los que directa e indirectamente se opongan a lo prescrito por la Ley, serán expulsados del país o consignados a la autoridad judicial.

#### 2.4.11.1 - EFECTOS POLITICOS Y ECONOMICOS

A) Políticos: Deslindar fronteras entre poder civil y eclesiástico; dejar asentada la supremacía del Estado mexicano y del ejercicio real del poder, al que el clero quedaba sometido; destronar el meridaje clero-conservadores, como frente común al gobierno juarista.

B) Económicos: Con la Ley del 12 de julio de 1859, y su Reglamento del 13 de julio del mismo año, se cortan los recursos financieros, inmuebles y demás derechos con los que se financiaba el movimiento conservador.

#### 2.4.12 - LEY DE BALDIOS DEL 20 DE JULIO DE 1863

La política de colonización de la etapa posindependentista en buena parte se finca en los terrenos baldíos propiedad de la nación, que encuentra respaldo en la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, expedida por el presidente Juárez en San Luis Potosí el 20 de julio de 1863. (54)

Dicha Ley define como baldíos: "Los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos" (Art. 1). Los habitantes de la república tenían derecho a denun-

ciar hasta 2500 hectáreas (Art. 2). Estos terrenos eran vendidos por el gobierno federal, por conducto del Ministerio de Fomento, a diferentes precios de acuerdo a la calidad del terreno (Arts. 4 y 13). No había límite de tiempo para hacer el denuncia, ya que la simple presunción de la existencia de baldíos abría la posibilidad de medir, deslindar o ejecutar los actos necesarios para tal propósito, mediando orden de autoridad competente (Art. 9). Esta medida, fue la que más afectó negativamente la propiedad indígena.

La política de baldíos está hermanada con la colonización, ya que por cada 200 hectáreas se debía tener un habitante, por un lapso de diez años (Art. 10). También se consideró en esta Ley la figura de la prescripción para acelerar la transmisión de la propiedad (Arts. 20 y 27). Respecto a los gravámenes, estaba exento si el predio baldío no era adjudicado a un colindante (Art. 23).

#### 2.4.13 - DECRETO SOBRE COLONIZACION DEL 31 DE MAYO DE 1875 (55)

Ley respaldada en dos artículos que expida don Sebastián Lerdo de Tejada y que algunos autores denominan Ley Provisional, porque se autorizaba al Ejecutivo Federal para que determinara y arreglara lo referente a la colonización con contratos con empresas particulares, en tanto que se expedía la Ley definitiva (Art. 1).

La colonización la fincaban en la inmigración de familias extranjeras, en familias indígenas que se establecieran en colonias de extranjeros y familias mexicanas con asiento de colonias fronterizas.

#### 2.4.14 - DECRETO SOBRE COLONIZACION Y COMPANIAS DESLINDADORAS DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1883

Decreto expedido por el presidente Manuel González en la ciudad de México, el 15 de diciembre de 1883. (56) El contenido de la Ley se centra en 31 artículos, donde queda de manifiesto la

política colonizadora a cargo del Ejecutivo Federal, para lo cual mandará deslindar, medir y fraccionar terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la república nombrando las comisiones de ingenieros (Art. 1).

La parte medular de la colonización estaba a cargo de las "compañías deslindadoras", que se constituían conforme a las leyes mexicanas con domicilio en la República Mexicana, e incluso con agencias en el extranjero (Arts. 5 y 26).

## 2.5 - EL REGIMEN AGRARIO EN EL PORFIRIATO

En un análisis de las leyes expedidas en esta época, se puede afirmar que la dictadura aprovecha y adecúa a su propósito la legislación de la Reforma. Otro factor que le favorece son las tres décadas en que ejerce el poder, que le permiten madurar y consolidar su política agraria. Esta se finca en la colonización de los terrenos baldíos, que más tarde conjugó con la de terrenos nacionales, demasías y excedencias a favor de personas físicas y morales, nacionales y extranjeras. Existe un sentido empresarial para hacer cumplir sus objetivos por medio de las compañías deslindadoras, que se van apropiando en gran parte del territorio de la república.

La legislación agraria es una clara respuesta a la política económica global del porfiriato. Así, en la Ley de Colonización de 1883 hay limitantes en las extensiones de terrenos baldíos que se podían adquirir, que se compaginaban con la de poblarlos, edificar viviendas, cultivarlos y otras actividades agrícolas y técnicas. Mención aparte merecen las zonas proscritas para la colonización por extranjeros. Estos obstáculos son superados en la Ley de Baldíos de 1894, en la que la propiedad de esos predios en calidad y cantidad quedaban a la capacidad, imaginación y argucias de las compañías deslindadoras. En esta misma línea se ubican la Ley de Liberación de Fincas de 1892, en la que de hecho el Estado renuncia a los derechos eventuales de nacionalización que pudieran afectar a los propietarios de fincas.

Se trata de rectificar la política agraria, al igual que restarle poder económico y político a las compañías

deslindadoras; repartir porciones de terreno a los labradores pobres, a ejidatarios y establecer reservas de terrenos para servicios públicos. A eso se orientan los decretos de 1876, y de 1902 que sólo reconoce la clasificación de baldíos y deroga las facultades de las compañías deslindadoras para sustituirlas por Comisiones Oficiales; el de 1905 que sobreprotege al propietario con título primordial; y, finalmente, el de 1907 que temporalmente suspende los denuncios de terrenos baldíos y nacionales, sujetos a ser rectificadas por las Comisiones Oficiales; que también incluía la propiedad ejidal, con criterio privatista.

Sólo nos basta señalar el benigno sistema tributario a favor del gran propietario, que en vez de regularlo y frenarlo alentó su reproducción. Fenómeno inverso se presentó con el pequeño y mediano propietario o poseedor rural, que absorbieron la mayor carga tributaria, que se manifestó en un firme y progresivo empobrecimiento.

Estas tres décadas apuntalaron el latifundismo, cuyas raíces eran pretéritas y la más nítida manifestación de los vaivenes por los que pasó la sociedad mexicana.

## 2.6 - REGIMEN AGRARIO CONTENIDO EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE LA REVOLUCION MEXICANA

Los dirigentes y caudillos de la revolución estructuran sus respuestas a la problemática nacional en los planes y programas correspondientes, y de ahí que las corrientes más representativas de la revolución (magonistas, maderistas, Zapatistas, carrancistas, villistas, entre otros) hayan generado esos planes, en los que le dan enfoque a los problemas -entre ellos el agrario- en función a su doctrina, filosofía e ideología.

En los programas y planes se conjuga el binomio: caudillaje-intelectuales. Citaremos al Zapatismo, capitaneado por el General Emiliano Zapata pero alimentado por Otilio E. Montaña, Antonio Díaz Soto y Gama, Angel Barrios, etc. Misma situación se produce en el carrancismo, con la decisiva participación del Licenciado Luis Cabrera.



El verdadero valor de los planes y programas en el renglón agrario es la conformación de la teoría de la propiedad y de la Reforma Agraria que alimentan al constituyente del 17, paso inmediato para la génesis del artículo 27. Igualmente su vigencia pre-constitucional fue estructurando el marco jurídico procedimental, el operativo para las instituciones y sujetos agrarios, y otros aspectos embrionarios de nuestro derecho agrario.

#### 2.6.1 - PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL (57)

Con el lema de "Reforma, Libertad y Justicia", es expedido el 1 de julio de 1906 en St. Louis Mo., EE.UU., por Ricardo y Enrique Flores Magón.

El renglón agrario lo tratan en los artículos 34-37, cuyos puntos medulares son los siguientes: Establece la obligación a los dueños de las tierras de hacerlas productivas; a los mexicanos que residan en el extranjero y que deseen tierras para cultivar, se les repatriará; el Estado está facultado para dar extensiones de tierras con la condición de no venderlas el propietario; el Estado creará un Banco Agrícola.

#### 2.6.2 - PLAN DE SAN LUIS POTOSI (58)

Expedido en San Luis Potosi, el 5 de octubre de 1910, por don Francisco I. Madero, en que resume el programa político-social para combatir al porfiriato.

El aspecto agrario lo plantea en el tercer párrafo del artículo tercero, en que se subraya que abusando de la Ley de Terrenos Baldíos los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, fueron despojados de sus terrenos, bien por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallas de los tribunales, mismas que se someten a revisión a efecto de indemnizar y restituir los predios a sus antiguos propietarios, incluso a los poseedores que los recibieron por vía de herencia.

### 2.6.3 - PLAN DE AYALA (59)

Se expide el 28 de noviembre de 1911, en Villa de Ayala, Morelos, con el lema: "Reforma, Libertad, Justicia y Ley", suscrito por los Generales Emiliano y Eufemio Zapata, Otilio E. Montaño, Jesús Morales, Próculo Capistrán y Francisco Mendoza, y otros militares. Gran parte de su articulado lo dedica al análisis y crítica política del maderismo, reservando los artículos 6-9 al problema agrario.

Dichos artículos se centraban en la restitución de las tierras a los pueblos, las cuales les habían sido usurpadas, así como a la creación de Tribunales de Equidad al triunfo de la Revolución. Asimismo, se creaban los ejidos con la dotación de tierras y, se establecía la parte procedimental en materia agraria.

Dada la importancia del estudio y análisis de la Ideología Zapatista y sus Leyes Agrarias, se dedicará el siguiente capítulo a profundizar sobre el tema.

### 2.6.4 - PLAN DE GUADALUPE DEL 26 DE MARZO DE 1913

Expedido en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, por el gobernador de la entidad don Venustiano Carranza. El Plan se sustenta en siete artículos que tratan el desconocimiento del general Huerta, de los poderes Legislativo y Judicial de la federación, de los gobiernos de los estados adictos al usurpador, de la jefatura de Carranza, y del tránsito del poder, vía elecciones, al restablecimiento de la paz. Más no hay ningún planteamiento reivindicatorio de los problemas nacionales como el agrario.

### 2.6.5 - PLAN DE VERACRUZ DEL 12 DE DICIEMBRE DE 1914

Es expedido en el puerto del mismo nombre por el presidente Carranza, con el lema "Constitución y Reforma", en el que se amplía el contenido del Plan de Guadalupe, tanto en el aspecto político como en el renglón de la problemática social.

En el aspecto agrario el Plan propone la restitución de las tierras a los pueblos que injustamente fueron privados de sus heredades, la disolución de los latifundios y la formación de la pequeña propiedad mediante leyes agrarias creadas para cumplir ese propósito. En el mismo precepto se sugieren leyes fiscales para gravar equitativamente la propiedad raíz, así como para mejorar la condición del peón rural (Art. 2). En el artículo tercero se autoriza al jefe de la revolución para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública.

#### 2.6.6 - LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 (60)

Ley expedida por don Venustiano Carranza en su carácter de primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en el puerto de Veracruz, a efecto de dar una respuesta jurídica al problema agrario.

La Ley conjuga los siguientes aspectos: 1) Sustantivos, 2) Administrativos y, 3) Procedimentales

1) Sustantivos: Se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes otorgadas por gobernadores, jefes políticos y cualquier otra autoridad local. Se declaran nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la autoridad federal durante el porfiriato, que hayan invadido ilegalmente ejidos o cualquier otra clase de terrenos. Se declaran nulas las diligencias de apeo o deslinde hechas durante el porfiriato. Los pueblos que carezcan de ejidos, se les restituirá con base en expropiaciones hechas por el gobierno federal.

2) Administrativos: La magistratura agraria se integrará de la siguiente forma: Comisión Nacional Agraria; Comisión Local Agraria; y, Comité Particular Ejecutivo. El organismo rector será la Comisión Nacional Agraria.

3) Procedimentales: Las solicitudes de restitución de tierras serán solicitadas ante los gobernadores de los estados o del Distrito Federal, en donde este localizado el predio, o en su

defecto ante el jefe militar autorizado (en caso de guerra). El gobernador que recibía la solicitud de restitución de tierras tenía la obligación de recabar la opinión de la Comisión Local Agraria, si era procedente se turnaba a la Comisión Particular Ejecutiva, para el deslinde y entrega provisional de las tierras a los solicitantes. El gobernador turnaba el expediente a la Comisión Local Agraria para el dictamen final, el cual se remitía al Presidente de la República para su sanción y expedición de los títulos respectivos. 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.

Posteriormente, el Presidente Carranza expide el Decreto del 19 de Septiembre de 1916, que reformó radicalmente la Ley del 6 de Enero de 1915, suprimiendo las posesiones provisionales de ejidos.

#### 2.6.7 - LEY AGRARIA DEL GENERAL FRANCISCO VILLA, EXPEDIDA EL 24 DE MAYO DE 1915 (61)

Expedida en la ciudad de León el 24 de mayo de 1915 por el general Francisco Villa, apoyado en las facultades extraordinarias del decreto del 2 de febrero de 1915 emitido en la ciudad de Aguascalientes.

El contenido de dicha Ley se basa en los siguientes puntos: los Estados Expedirán las leyes agrarias para fijar las máximas extensiones a que debe quedar sujeta la gran propiedad agraria; de lo anterior se desprende que, la gran propiedad agraria será fraccionada en sus precedentes, mediante indemnización a cargo de los Estados, siguiendo el mismo procedimiento para las aguas y montes; la dotación de tierras para indígenas se hará mediante expropiación de tierras de los pueblos circundantes, igual medida se tomará para la fundación de pueblos destinados a el desarrollo de la agricultura; los aparceros que tuviesen mas de un año cultivando la tierra tendrían preferencia en la adjudicación de tierras; los terrenos cercenados a los pueblos a título de demasías, o de excedencias, serían fraccionados.

En el aspecto financiero los Estados estaban facultados para crear deudas agrarias y para sufragar las expropiaciones, ya que

no se podía tomar posesión de los predios si no se pagaba la indemnización. Otro aspecto importante, es el revaldo fiscal de las fincas rústicas; los predios de 25 hectáreas estarán exentos de gravámenes; y, para impulsar la Reforma Agraria se autorizaba la creación de empresas agrícolas mexicanas, con aguas y extensiones mayores a los autorizados.

## 2.6.B - LEY AGRARIA DE LA SOBERANA CONVENCION REVOLUCIONARIA (62)

El primer esfuerzo global para pacificar, unificar y establecer las bases jurídicas para la etapa pos-revolucionaria se sintetiza en la Convención Revolucionaria, que propiamente inicia el 10 de octubre de 1914 en la ciudad de Aguascalientes, con representantes de las facciones carrancistas, villistas, obregonistas y Zapatistas fundamentalmente. Las contradicciones, al igual que la lucha por establecer la ideología y el liderazgo, la conducen a su desintegración, quedando reducida a la Corriente Zapatista, de ahí que la Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria represente el pensamiento y el peso del Zapatismo, manifiesto en su lema: "Reforma, Libertad, Justicia y Ley".

En los considerandos acepta el planteamiento agrario del Plan de Ayala, y rechaza el monopolio de la tierra por latifundistas. Establece que en el marco de un Estado social se considere como un derecho natural la facultad que todo hombre tiene para poseer una extensión de tierra para su subsistencia y el de su familia.

Algunas novedades establecía esta Ley, como la declaración de que los montes y aguas pasaban a ser propiedad de la nación, para ser explotados por los pueblos en forma comunal. Además se asentaban algunos principios de Reforma Agraria como la creación del "Servicio Nacional de Irrigación y Construcciones", escuelas regionales agrícolas, forestales y estaciones experimentales, y la alternativa de las sociedades cooperativas para fines agrícolas.

### CAPITULO 3.- LA IDEOLOGIA ZAPATISTA Y SUS LEYES AGRARIAS COMO FACTOR TRASCENDENTE EN LA POLITICA DE LA REFORMA AGRARIA

La restitución a los pueblos de las tierras usurpadas, fue la primera y más honda preocupación del General Zapata: hacer justicia a los pueblos devolviéndoles las tierras, montes y aguas, de que habían sido despojados. (63)

Asimismo, Zapata desafía abiertamente al latifundista creando el "Plan de Ayala", en cuyos puntos medulares ordena en forma expresa la restitución de las tierras a los pueblos de las cuales habían sido despojados por los poderosos, y con las armas en las manos se daría posesión de las tierras comunales, de acuerdo con la extensión y linderos que marcaran los títulos respectivos.

Dos eran los únicos requisitos exigidos para que esa reivindicación prosperase y para que la restitución se hiciese: primero, la existencia de títulos bastantes (los primordiales) a favor del pueblo; y segundo, el hecho de haber sido despojados de ellos en cualquiera época; ya que tratándose de bienes comunales no podían los detentadores alegar a su favor la prescripción, cualquiera que fuese el tiempo transcurrido.

Por otra parte, la parcialidad de los tribunales era totalmente notoria a favor de los latifundistas, así, lo único procedente era la toma de posesión inmediata de las tierras usurpadas. De esta manera lo consigna en forma expresa y contundente al artículo sexto del Plan de Ayala:

Artículo 6.- Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en las manos la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

Así, dos eran los puntos básicos de la Reforma Agraria:

Abolir el nocivo y antieconómico latifundismo mediante el fraccionamiento de las grandes propiedades y, la creación de verdaderos Tribunales de Equidad.

De este modo Zapata se proponía consumir y dar cima a una justicia histórica, una justicia basada en los más elementales derechos del hombre, el derecho al sustento, el derecho al bienestar y a la dignidad del hombre como tal y como sinónimo de libertad, justicia para el campesino, librándolo del yugo que el latifundismo representaba, una justicia llamada: JUSTICIA SOCIAL.

### 3.1 - CREACION DE LA MEDIANA Y PEQUEÑA PROPIEDAD

Zapata dedicó el artículo séptimo de su Plan a la expropiación y fraccionamiento de latifundios.

Artículo 7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son dueños más que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su posición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiará, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Este artículo contempla un programa completo de Reforma Agraria. Todas las exigencias del agrarismo bien entendido, del agrarismo constructor, quedan allí satisfechas: se dota ante todo a los pueblos que por carecer de títulos no pueden acudir al procedimiento restitutorio, de las tierras, montes y aguas que para su subsistencia, bienestar y mejoramiento necesitan. Por eso se habla expresamente de fundos legales, Ejidos o dehesas y campos de sembradura y de labor.

Pero no se atiende sólo a las necesidades de los pueblos, sino que se acude también en apoyo y auxilio de los agricultores

individuales que, por el latifundismo carezcan de una extensión pequeña o mediana de tierra a la que pudieran dedicar su trabajo y su esfuerzo creador, como colonos, o como agricultores o empresarios independientes.

Todas las formas o modalidades fecundas de propiedad quedan así amparadas: la parcela ejidal, protectora de la vida, de la salud, del decoro y de la libertad del indigena y del mestizo sin recursos; la pequeña propiedad -rancho o granja- para el ranchero de raza blanca o para el mestizo evolucionado; y la mediana propiedad, es decir, la porción que en lo que fuera latifundio, se deja en propiedad, al hacendado, a fin de que esa porción reducida a la categoría de mediana propiedad, concentre todos sus esfuerzos y todos sus recursos, en vez de dispersarlos sobre una enorme extensión, no susceptible de ser debidamente atendida.

A cada raza y a cada sector se concedía lo suyo, según su idiosincrasia, sus dotes, sus recursos y sus posibilidades: al indio, su parcela, que lo salve de la explotación y de la miseria; al blanco organizador y dinámico, una extensión que satisfaga sus ansias de mejoramiento y de progreso; al capitalista, ganadero o ranchero, de amplios recursos económicos, la mediana propiedad, en que utilice poderosa maquinaria e implante métodos modernos de labranza. Y por lo que hace al hombre emprendedor y activo, pero de escasos recursos, la modesta granja, que bien organizada, puede servir de puente para explotaciones en escala mayor.

Todo lo anterior, sin cometer el error imperdonable de ahogar la libre iniciativa y de matar el espíritu de empresa, sin suprimir los ranchos y las haciendas de mediana extensión.

Por eso Zapata, decretaba en el Artículo octavo del Plan de Ayala la expropiación de sólo una parte de las haciendas, para dejar el resto, es decir, las dos terceras partes de excedentes, en manos del propio hacendado.

La fijación de sólo una tercera parte de cada latifundio para los efectos de expropiación, era bastante para el Estado de Morelos, ya que para los Estados del norte o del centro, por ser los latifundios de mayor extensión, las proporciones de expropiación eran de mayor cuantía.



En el Artículo octavo se asienta que a los hacendados, científicos y caciques que se opongan al Plan de Ayala se les nacionalizarán las dos terceras partes que les correspondían de sus tierras, montes y aguas, destinándolas a cubrir las indemnizaciones de los deudos, caídos en la defensa del Plan de Ayala. (64)

El texto del artículo octavo es irreprochable y de un alcance tal, que bastaría su recta y exacta aplicación para cimentar sobre sólidas bases la Reforma Agraria, complementada por supuesto con los correspondientes sistemas de crédito, irrigación y fomento agrícola. A través de este artículo procuraba Zapata realizar el otro objetivo del agrarismo racional: promover el progreso de la agricultura y convertir ésta en el más sólido sostén de una pujante economía nacional.

### 3.2 - EJIDO, PEQUEÑA Y MEDIANA PROPIEDAD

Sería absurdo suponer que atomizando la tierra, dejando únicamente el Ejido y aboliendo la mediana y la pequeña propiedad, pueda establecerse una agricultura floreciente, capaz de proveer a todas las necesidades alimenticias de una vasta colectividad. Para realizar este "desideratum", objetivo supremo de toda reforma que en lo agrario pretenda aspirar a ser en verdad constructiva, hay que basar la economía agrícola, no en el Ejido, incapaz de satisfacer a ese postulado, sino en la pequeña y en la mediana propiedad, en la granja y en el rancho que no llegue a constituir por su extensión un latifundio. Sólo el mediano y el pequeño propietario poseen la capacidad y recursos para producir en abundancia.

" Tanto necesita el pueblo de la hacienda, como la hacienda del pueblo " (65), era lo que se sostenía como verdad evidente entre los campesinos surianos, antes de la revolución. Esa verdad es la que se sigue sosteniendo, ya que los pueblos siguen necesitando, hoy como antes, del concurso y de la ayuda de los pequeños y medianos propietarios por múltiples razones. En primer lugar podemos decir que si se pierde la cosecha, en todo o en parte dentro del Ejido (cosa frecuente entre nosotros), queda

En el Artículo octavo se asienta que a los hacendados, científicos y caciques que se opongan al Plan de Ayala se les nacionalizarán las dos terceras partes que les correspondían de sus tierras, montes y aguas, destinándolas a cubrir las indemnizaciones de los deudos, caídos en la defensa del Plan de Ayala. (64)

El texto del artículo octavo es irreprochable y de un alcance tal, que bastaría su recta y exacta aplicación para cimentar sobre sólidas bases la Reforma Agraria, complementada por supuesto con los correspondientes sistemas de crédito, irrigación y fomento agrícola. A través de este artículo procuraba Zapata realizar el otro objetivo del agrarismo racional: promover el progreso de la agricultura y convertir ésta en el más sólido sostén de una pujante economía nacional.

### 3.2 - EJIDO, PEQUEÑA Y MEDIANA PROPIEDAD

Sería absurdo suponer que atomizando la tierra, dejando únicamente el Ejido y aboliendo la mediana y la pequeña propiedad, pueda establecerse una agricultura floreciente, capaz de proveer a todas las necesidades alimenticias de una vasta colectividad. Para realizar este "desideratum", objetivo supremo de toda reforma que en lo agrario pretenda aspirar a ser en verdad constructiva, hay que basar la economía agrícola, no en el Ejido, incapaz de satisfacer a ese postulado, sino en la pequeña y en la mediana propiedad, en la granja y en el rancho que no llegue a constituir por su extensión un latifundio. Sólo el mediano y el pequeño propietario poseen la capacidad y recursos para producir en abundancia.

" Tanto necesita el pueblo de la hacienda, como la hacienda del pueblo " (65), era lo que se sostenía como verdad evidente entre los campesinos surianos, antes de la revolución. Esa verdad es la que se sigue sosteniendo, ya que los pueblos siguen necesitando, hoy como antes, del concurso y de la ayuda de los pequeños y medianos propietarios por múltiples razones. En primer lugar podemos decir que si se pierde la cosecha, en todo o en parte dentro del Ejido (cosa frecuente entre nosotros), queda

En el Artículo octavo se asienta que a los hacendados, científicos y caciques que se opongan al Plan de Ayala se les nacionalizarán las dos terceras partes que les correspondían de sus tierras, montes y aguas, destinándolas a cubrir las indemnizaciones de los deudos, caídos en la defensa del Plan de Ayala. (64)

El texto del artículo octavo es irreprochable y de un alcance tal, que bastaría su recta y exacta aplicación para cimentar sobre sólidas bases la Reforma Agraria, complementada por supuesto con los correspondientes sistemas de crédito, irrigación y fomento agrícola. A través de este artículo procuraba Zapata realizar el otro objetivo del agrarismo racional: promover el progreso de la agricultura y convertir ésta en el más sólido sostén de una pujante economía nacional.

### 3.2 - EJIDO, PEQUEÑA Y MEDIANA PROPIEDAD

Sería absurdo suponer que atomizando la tierra, dejando únicamente el Ejido y aboliendo la mediana y la pequeña propiedad, pueda establecerse una agricultura floreciente, capaz de proveer a todas las necesidades alimenticias de una vasta colectividad. Para realizar este "desideratum", objetivo supremo de toda reforma que en lo agrario pretenda aspirar a ser en verdad constructiva, hay que basar la economía agrícola, no en el Ejido, incapaz de satisfacer a ese postulado, sino en la pequeña y en la mediana propiedad, en la granja y en el rancho que no llegue a constituir por su extensión un latifundio. Sólo el mediano y el pequeño propietario poseen la capacidad y recursos para producir en abundancia.

" Tanto necesita el pueblo de la hacienda, como la hacienda del pueblo " (65), era lo que se sostenía como verdad evidente entre los campesinos surianos, antes de la revolución. Esa verdad es la que se sigue sosteniendo, ya que los pueblos siguen necesitando, hoy como antes, del concurso y de la ayuda de los pequeños y medianos propietarios por múltiples razones. En primer lugar podemos decir que si se pierde la cosecha, en todo o en parte dentro del Ejido (cosa frecuente entre nosotros), queda

al ejidatario el recurso salvador de acudir al terrateniente que cerca de allí cultiva su fundo, para obtener de él un salario o jornal que le permita sustentarse, a la vez que resarcirse del perjuicio causado por la pérdida de su cosecha.

En segundo término, porque el trabajo dentro de la parcela no absorbe todo el tiempo disponible del ejidatario, dado que las labores respectivas sólo requieren unos cuantos meses, de modo tal que en el resto del año puede y debe acudir, porque así le conviene y así lo necesita, a la finca inmediata para ofrecer su trabajo como jornalero, mediante la debida remuneración. Allí, en el trabajo a jornal, encuentra el ejidatario fondos suficientes para prepararse para la nueva cosecha, y también para emprender las mejoras en el cultivo que de otra manera no podría aplicar a su parcela, así, el fondo de salarios de esos pequeños y medianos propietarios, fungió en cierto modo como banco de refacción para los ejidatarios.

Del mismo modo, Zapata al dar los ejidos, ponía como doble condición la de trabajar la parcela y la de no cambiar de residencia; pues aquélla se perdía por esas dos causas: falta de cultivo en dos años y abandono de la vecindad.

### 3.3 - POSTULADOS DEL PLAN DE AYALA

El Plan de Ayala fue concebido para realizar la siguiente desiderata:

I.- Satisfacer un principio de JUSTICIA SOCIAL al dar al indígena y al mestizo sin recursos, una modesta parcela que le asegure el sustento y la independencia económica, amparando a la vez su dignidad como hombre.

II.- Armonizar el interés con el familiar y el colectivo, al prohibir la enajenación de la parcela, concebida como inalienable patrimonio hogareño, y al exigir el cultivo de aquélla como obligatorio, so pena de perderla.

III.- Atender al otro gran objetivo de la Reforma Agraria -la finalidad económica-, ya que en vez de destruir la mediana y pequeña propiedad (sin que llegue a latifundio), se promueve su coexistencia con el ejido, sin ahogar la libre iniciativa.

IV.- Producir y mantener la armonía entre los diversos factores de la producción agrícola; así, el ejidatario compensará su escasa producción de la parcela, con el salario que los pequeños y medianos propietarios le ofrezcan por su trabajo.

V.- Conseguir que la gran masa del capital representada por los cuantiosos fondos que pequeños y medianos propietarios dediquen al pago de salarios en sus fincas, opere como lo haría en cierto sentido una institución refaccionaria.

VI.- Realizar así, armónicamente, los dos grandes fines de la Reforma Agraria: JUSTICIA SOCIAL para la raza indígena, y satisfacción plena de las exigencias de la colectividad nacional, necesitada de una producción agrícola que llene cumplidamente las necesidades de la población consumidora y de la industria del país.

### 3.3.1 - REFORMAS AL PLAN DE AYALA (66)

Expedidas el 30 de mayo de 1913 en el Campamento Revolucionario de Morelos; consta de dos artículos.

Su contenido es de carácter político, como queda de manifiesta en el rechazo en la acción golpista de Victoriano Huerta y, en consecuencia su no reconocimiento a la usurpación de cargo de Presidente de la República, que incluso se extendería al derrocamiento de Huerta (Art. 1). Esta repulsa alcanzada al general Pascual Orozco por su identificación con Huerta, quedando el General Emiliano Zapata como jefe de la Revolución (Art. 2).

### 3.3.2 - RATIFICACION DEL PLAN DE AYALA (67)

Se expide el 19 de junio de 1914 en el Campamento Revolucionario de San Pablo Oxtoteppec, Morelos; se sustenta en los considerandos y en tres artículos. La ratificación se justifica ante la caída de Victoriano Huerta y el nuevo estatus en la conducción de la Revolución. Por eso se reitera el Plan de

Ayala como la verdadera bandera de la Revolución, pero a la vez como un complemento y aclaración indispensable del Plan de San Luis.

En la Ratificación se enfatiza el contenido del Plan de Ayala, ampliando: "...que no cesará en sus esfuerzos sino hasta conseguir que aquellos, en la parte relativa a la cuestión agraria, queden elevados al rango de preceptos constitucionales" (Art. 1). La jefatura de la Revolución se confiere al General Emiliano Zapata en lugar del general Pascual Orozco (Art. 2). Consideran que la Revolución llegará a su punto culminante al quedar al frente los hombres adictos al Plan de Ayala "...que lleven desde luego a la práctica las Reformas Agrarias,..." .

#### 3.4 - LA REFORMA AGRARIA DEL ZAPATISMO

Ningún agrarismo tan genuino como el que se logró implantar en el sur, en la época de la dominación zapatista.

Desde al año de 1912, a raíz de la expedición del Plan de Ayala, se dio principio a la distribución de las tierras comunales en términos de equidad.

Con el Plan de Ayala se autorizó a los pueblos atomar posesión de las tierras que ancestralmente les pertenecían, con el único requisito de presentar los títulos correspondientes. Algunos pueblos empezaron a tomar posesión inmediatamente de sus tierras sin esperar al triunfo de la Revolución, ante la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos; un ejemplo de esto son los pueblos de Incamilpan y de Jolapan, en el Estado de Puebla, que acudieron con los Generales Emiliano y Eufemio Zapata, y que a nombre de la citada Junta Revolucionaria, les dieron posesión de las tierras, montes y aguas que ancestralmente les pertenecían desde tiempos virreinales, pudiendo así deslindar sus propiedades con los respectivos títulos o mapas del lugar, para explotar, labrar o sembrar.

Si esto se hacía en momentos en que apenas empezaba la lucha contra el huertismo, ya se comprenderá el empeño que se pondría en dar impulso a la Reforma Agraria, una vez que con el triunfo

sobre la usurpación, logró el zapatismo imperar sobre todo el territorio de Morelos y zonas limítrofes.

Desde 1914, y con mayor intensidad en 1915 y en 1916, se procuró regularizar en la mejor forma posible, la asignación y reparto de las tierras.

Por parte del Ministerio de Agricultura del Gobierno Convencionista, se nombraron comisiones para la fijación y rectificación de linderos de las zonas dominadas por el Ejército Libertador, compuestas por seis ingenieros y un representante del Ministerio, con instrucciones precisas de atenerse a los títulos correspondientes y, en caso de pérdida de éstos, se atuviesen a las tradiciones del lugar, conservadas de padres a hijos. Así, hubo ocasiones en que el propio General Zapata se unió a las comisiones para la aclaración de algunos linderos.

Una vez fijada el área que a cada pueblo le correspondía, había que proceder a la asignación de parcelas en forma provisional, por la urgencia que había de trabajar las tierras.

### 3.4.1 - CREACION DE LA CAJA RURAL EN EL ESTADO DE MORELOS (68)

El reparto de tierras no bastaba. Era preciso dotar a los campesinos con recursos que exigía la labranza. A ese fin y con clara percepción del problema, se estableció la "Caja Rural de Préstamos del Estado de Morelos", que durante los años 1915 y 1916 funcionó con toda regularidad y éxito.

Las bases de su organización fueron entre los habitantes de cada pueblo, que formaron asociaciones de crédito que tuvieron por objeto garantizar los préstamos que se hacían, por medio de la responsiva mutua y de la selección que automáticamente se logró, de hombres honrados, trabajadores y competentes, que no tuvieron inconveniente en garantizarse unos a otros.

Los préstamos de la referida Caja se dedicaron a los siguientes fines: a la compra de aperos y animales de labranza, a la adquisición de semillas y sostenimiento del agricultor desde la siembra hasta lograr la cosecha, y para hacer anticipos sobre

los productos que así se obtuviesen mediante la entrega de ellos en calidad de depósitos, a cargo de los cuales se expedían bonos o certificados negociables.

Tomó también a su cargo la "Caja Rural" la molienda de la caña de azúcar, con lo que se ayudó gradualmente al agricultor, de quien se recibía la caña entregándosele inmediatamente el producto correspondiente.

Del mismo modo, la Caja recogió las haciendas que los jefes del Ejército Libertador del Sur habían conservado en su poder por una larga temporada, con objeto de sostener, con sus productos, las fuerzas que estaban a sus órdenes.

Una vez encarrilada la Reforma Agraria en estas vías de rectitud y honestidad, el reparto de tierras y el establecimiento del crédito agrícola en el Estado de Morelos permitió que la inmensa mayoría de las tierras de dicha entidad fueran cultivadas por los ejidatarios, durante los años 1915 y 1916, proporcionándoles la independencia económica y la prosperidad consiguiente.

### 3.5 - LAS LEYES AGRARIAS DEL ZAPATISMO

Las Leyes Agrarias del Zapatismo son acordes con el espíritu y con la letra del Plan de Ayala, dichas Leyes fueron expedidas en el sur.

1.- La primera de ellas, es el decreto expedido por el General Zapata el 8 de septiembre de 1914, sobre nacionalización o confiscación de los bienes de los enemigos de la Revolución y sobre la aplicación y fraccionamiento de los bienes así confiscados.

De esta manera, se decretaba la expropiación de todos aquellos enemigos de la Revolución y, del triunfo de ésta. Así, en su artículo cuarto se decretaba que los bienes nacionalizados pasasen a poder de los pueblos para su labranza, como también a las viudas y huérfanos de aquellos que han sucumbido en la lucha por el triunfo del Plan de Ayala. En su artículo quinto, se



decretaba que las propiedades confiscadas se transformaran en instituciones de crédito agrícola, para refaccionar al agricultor.

Como era lógico, dada la necesidad de defender al campesino y de garantizar la conservación de los bienes comunales, se prohibió por el artículo séptimo la venta y enajenación en cualquier forma, de los terrenos, montes y aguas que se repartiesen o adjudicasen; con lo que se respetó y ratificó la vieja y sabia tradición del CALPULLI. (69)

2.- Con fecha del 26 de octubre de 1915 fue promulgada la Ley Agraria, por el Consejo Ejecutivo designado por la Soberana Convención Revolucionaria.

El artículo primero de dicha Ley ordenó la inmediata restitución de tierras, montes y aguas a los despojados de las mismas, paso inmediato la expropiación e indemnización de las tierras para crear "la pequeña propiedad", de conformidad con el artículo segundo. Asimismo, el artículo quinto del mismo dispositivo ordena que a los propietarios de terrenos, y no enemigos de la Revolución, conservarán porciones que no constituyan por su extensión latifundios, de acuerdo al tipo de tierra, clima y zona en que se encuentre ubicada.

De este modo fue como el régimen zapatista, desde 1915, definió en forma precisa la pequeña propiedad y ordenó la creación y fomento de ésta, mucho antes de que lo hicieran los preceptos constitucionales que hoy nos rigen.

3.- El 18 de abril de 1916, la Convención Revolucionaria expidió un nuevo decreto por el cual se insiste en la creación de las comisiones agrarias a que se había referido ya la Ley de 1915, y reglamenta a mayor abundamiento, la labor de dichas comisiones. "Levantarán ellas informaciones en los pueblos, oirán a éstos de la manera más amplia y cuidarán, en sus trabajos de fraccionamiento, que éstos se hagan sobre las bases de una absoluta igualdad entre los vecinos, sin permitir que se lesionen los derechos de unos en provecho de otros". Se toma a la vez la precaución de excluir a los gobernadores de los Estados de toda participación en los asuntos agrarios, para lo cual se aduce que "si se dejara la solución de éstos a cargo de los gobiernos de

los Estados, sucedería en muchos casos que éstos se dejaran influir o suggestionar por los ricos y poderosos de la comarca", como, en efecto, ocurrió, de hecho, más adelante en diversas regiones de la República.

Este decreto se expidió en Jojutla, Morelos, bajo el título de "Ley Reglamentaria de la Cuestión Agraria Nacional", y de acuerdo en todo con el Plan de Ayala, cuya promulgación se hizo en noviembre de 1911. (70)

#### CAPITULO 4.- REFORMA AGRARIA Y DERECHO AGRARIO

Una rama del derecho social auténticamente mexicano, es el Derecho Agrario, contemplado e imbricado en toda su intensidad en el amplio y complejo sistema jurídico mexicano.

En el contexto de la Reforma Agraria, al Derecho Agrario le corresponde la responsabilidad de establecer el perfil del marco de la normatividad jurídica. El paso fundamental es la transición del marco normativo al operativo, donde se manifiesta la orientación del Estado, y el quehacer de los diversos grupos de poder.

Los desajustes socio-políticos que se dan en los Estados necesariamente conllevan a cambios de diversas y variadas magnitudes para dar respuesta a los miembros de los grupos sociales. Estos movimientos permiten en algunos casos que los detentadores del poder hagan modificaciones a las estructuras del Estado, a fin de apaciguar las demandas sociales. Por el contrario, los movimientos pueden desembocar en la vía armada, y así gestar el proceso revolucionario con una clara orientación ideológica en lo político, en lo económico y en lo social.

Las revoluciones, como tal, pueden ser de las siguientes características: 1) Política, que tiene por objeto alcanzar el poder político y en parte modificar el sistema de propiedad. 2) Social, que destruye el poder político y el sistema de propiedad privada. 3) Popular, que en el fondo es una revolución social, pues va en contra de la propiedad privada. 4) Agraria, que se le puede considerar como un híbrido político, o bien como la parte programática de la revolución social. (71)

De lo anterior se desprende que el punto neurálgico es el sistema de propiedad, que correrá la suerte de la revolución. De ahí que el programa de la triunfante revolución necesariamente empiece con la Reforma Agraria, que con base en su intensidad puede ser de dos tipos: a) De Estructura, cuando incorpora y hace coparticipe al pueblo de la tierra para fines productivos, y b) De Reparto, cuando parcialmente se modifica el régimen de propiedad, a fin de destinar una reducida porción de tierras con fines productivos y bienes complementarios para destinarlas a un sector del pueblo.

De ahí que la Reforma Agraria en algunos casos, sirva para atemperar y calmar las presiones sociales. De esta manera la Reforma Agraria cumple su verdadera función de sostén y orientación del programa de la revolución.

Vertebrar la Reforma Agraria implica una clara delimitación de espacios, debidamente encuadrados en el sistema económico, en el caso de México, sus apartados los clasificaremos en:

1.- Los aspectos de tenencia, distribución y redistribución de la tierra localizada en el medio rural, cuyo objetivo central es apuntalar las actividades primarias y, más tarde las de transformación y servicios en el ámbito rural.

2.- Apoyos directos e indirectos, producto de la orientación de la política económica para el medio rural, que se clasifican en infraestructura económica-social, financiamientos, etcétera.

3.- Equilibrar y, hasta cierto punto, brindar protección por parte del Estado en el inicio y maduración de la Reforma Agraria, para que ésta sea de estructura y no de reparto, y se convierta en el soporte de un desarrollo económico, y así no haya una hipertrofia que derive en crecimiento económico.

4.- Instrumentar una sólida, pero a la vez adaptable, superestructura jurídica de deracho económico rural, que abarque los aspectos macro y micro del contexto jurídico de las instituciones, factores de la producción e interrelaciones directas e indirectas con otros agentes económicos y sociales. Es aquí donde el Derecho Agrario tiene su justificante, al mismo tiempo que su campo de normatividad social.

5.- Como un proceso redistribuidor entre los grupos sociales desprotegidos, en este caso de los campesinos mexicanos, a fin de incorporarlos al proceso económico nacional.

La política agraria orienta a la Reforma Agraria, que a la vez sirve para desarrollar los apartados agrícolas y agrarios de México. Así, podemos decir que lo agrario es: "Todo lo que se relaciona con la aplicación de la Reforma Agraria Mexicana... Que pertenece al campo. Lo relacionado con la redistribución de la tierra." (72)

Para llegar a comprender lo relativo a la agricultura, el Derecho Agrario y demás aspectos socio-económicos que se dan en el medio rural, la Reforma Agraria ha replanteado sus objetivos a una concepción integral, que pretende: "...el acompañamiento a los procesos de corrección de un sistema defectuoso de tenencia de la tierra con los demás fines de la política agrícola, necesarias para que la acción sobre el campo sea integral, es decir, para que, junto con la distribución de la tierra, vaya el crédito adecuado, vaya la asistencia técnica, que a su vez debe tomar como base la investigación agrícola, etcétera." (73)

Es indispensable precisar que la Reforma Agraria Mexicana y su concomitante Derecho Agrario empiezan a construirse en la fase revolucionaria de 1910. Sin embargo, la parte estructural de nuestro Derecho Agrario es a partir del Constituyente de 1917, que resume el sistema de propiedad en el Artículo 27.

#### 4.1 - CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO

El concepto de propiedad es lo que determina la estructura del Estado Mexicano. Por eso la Reforma Agraria y el Derecho Agrario deben contribuir a hacer posible el aspecto agrario implícito en el artículo 27 constitucional, y el relativo en sus leyes reglamentarias.

Las características del Derecho Agrario las encuadraremos en los siguientes apartados:

- a) Está ubicado en el derecho social, por la regulación jurídica protectora de grupos sociales, como ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, etcétera.
- b) Es la resultante más acabada de las demandas, a veces contrapuestas de la base, de sus dirigentes de la revolución de 1910, al igual que la de la participación de otros factores de poder.
- c) Su fundamentación por el Constituyente de 1917 deviene de los principios de la propiedad y en los agrarios contenidos en el artículo 27 constitucional.

d) Es un derecho híbrido, con un marco de teoría jurídica agraria, lineamientos administrativos, de magistratura y procedimientos agrarios, y los aspectos jurídico-económico-rurales.

e) El subsistema jurídico-agrario es un proceso inacabado que parte de instrumentos extralegislativos, más tarde de disposiciones administrativas, para entrar a la etapa de sistematización jurídica, como es la Ley Federal de la Reforma Agraria, Reglamentos Agrarios, Resoluciones Presidenciales, Circulares, y otros que le sirven de apoyo.

f) El presupuesto fáctico de la norma jurídica agraria, parte de lo estático, en que incorpora y otorga derechos a campesinos para transformarlos en ejidatarios. El mismo supuesto es válido para comuneros.

La fase dinámica de la norma jurídica agraria es la protección y ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos agrarios. Así, restablecido el equilibrio jurídico, el Derecho Agrario protege y pone las bases para el desarrollo de las instituciones y sujetos agrarios.

g) Se justifica el Derecho Agrario en tanto sea un sólido puntal para la consecución, desarrollo y, por ende, consolidación de la Reforma Agraria Mexicana, sinónimo de Justicia Social y Agraria.

#### 4.1.1 - DEFINICION DEL DERECHO AGRARIO

Es en la definición del Derecho Agrario donde más se manifiesta el sistema económico-social-político de un Estado. Para que la definición responda en contenido, forma y proyección de la problemática agraria de un Estado, es requisito "sine qua non" que se finque en un proceso de transformación de la sociedad, que dialécticamente desemboque en la Reforma Agraria. Por el contrario, si no se conjugan estas variables, se está definiendo un derecho privado de la propiedad rural, más no agrario, que es un aspecto más amplio de las relaciones jurídicas que se dan en torno a la propiedad rural, con fines agropecuarios.

De esta manera, algunos estudiosos de la materia han elaborado su correspondiente definición. Así, Mendieta y Núñez opina: "El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola." (74)

El maestro Luna Arroyo nos dice: "El Derecho Agrario Mexicano es una rama del derecho público que regula la tenencia y economía de los ejidos, tierras comunales, nuevos centros de población agrícola y, en algunos aspectos, de la pequeña propiedad." (75)

El maestro Lemus García enfoca su definición desde un punto de vista objetivo: "Derecho Agrario es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica." (76)

El maestro Medina Cervantes define al Derecho Agrario como: "Una rama del derecho social del sistema jurídico mexicano, que se sustenta en la propiedad social, a fin de establecer la normatividad que sirve para integrar y operar las instituciones agrarias y, consecuentemente, los sujetos agrarios; en función del desarrollo rural integral, que tiene como beneficiarios directos e inmediatos a los miembros de los núcleos de población rural." (77)

La definición más acertada, sin lugar a dudas, es la que propone el maestro Medina Cervantes, ya que ubica al Derecho Agrario como una rama del derecho social, encuadrando su génesis en el artículo 27 constitucional; sustento en la propiedad social, por que esta propiedad es factor de producción de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; establece la normatividad para integrar y operar las instituciones agrarias, por que se dan los lineamientos jurídicos básicos, para crear, operar y extinguir ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal y pequeña propiedad, además de regular a poseedores agrícolas y ganaderos; consecuentemente los sujetos agrarios, por que los actos y hechos jurídicos agrarios de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que se generen en la institución agraria correspondiente, compete al Derecho Agrario; en función

del desarrollo rural integral, por que los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades son empresas sociales para el desarrollo rural; y por último, que tiene como beneficiarios directos e inmediatos a los miembros de la comunidad rural, por que el Derecho Agrario tiene como máximo objetivo la realización de la justicia social agraria entre los sujetos agrarios.

#### 4.2 - FUENTES DEL DERECHO AGRARIO

De dónde y cómo se genera el derecho, se atribuye a tres tipos de fuentes: a) Formales, b) Históricas, y c) Reales.

a) Formales. Son los procedimientos para la creación de las normas jurídicas. Dentro de esta categoría se consideran a la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.

b) Históricas. Se consideran a las instituciones jurídicas que tuvieron vigencia en otras épocas y que a la vez sirvieron para alimentar las actuales. Aquí se consideran los códigos, papiros, documentos, códigos, libros, etcétera.

c) Reales. Abarcan los hechos, circunstancias y consideraciones que nutren la conducta del legislador y que se plasman en el contenido de las normas. (78)

Aplicando este esquema al Derecho Agrario Mexicano, las fuentes son los hechos, factores, circunstancias y consideraciones, que dan contenido a las normas jurídicas agrarias que directamente se formalizan en el proceso legislativo federal para adquirir la observancia y vigencia tiempo-espacio entre las instituciones, sujetos y autoridades agrarias, e indirectamente por otros grupos sociales.

Podemos considerar a las fuentes del Derecho Agrario en dos grandes apartados:

##### A) DIRECTAS

1.- Ley: Como resultante de un proceso legislativo federal, se resume en una ley o en un código. Se considera como inicio de la



vida legislativa agraria contemporánea el decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915 preliminar del artículo 27 constitucional de 1917.

## B) INDIRECTAS

1.- Costumbre: Son usos y prácticas observadas por los sujetos agrarios, en parte integradas a las normas jurídicas agrarias.

En nuestro sistema jurídico para que la costumbre sea fuente de derecho, es indispensable que en forma concreta la considere la ley de la materia, como lo estipula el artículo 240 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

2.- Jurisprudencia: La interpretación que de la ley hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con cinco ejecutorias ininterrumpidas en el mismo sentido, toma fuerza de ley, y obliga a las demás autoridades judiciales inferiores, ya sean del fuero común, federal o militar.

3.- Principios Generales del Derecho: Son los soportes de la ciencia jurídica que todas las ramas del derecho deben contemplar. Así, el artículo 14 constitucional establece la aplicación de estos principios.

Por los objetivos del Derecho Agrario, de establecer el marco normativo para las instituciones y sujetos agrarios, es válido aceptar como fuente los principios generales del derecho que sirven de orientación en casos específicos de este derecho social.

4.- Resolución Presidencial: En sentido estricto se debe encuadrar en las dimensiones de la ley. Por la jerarquía decisoria del Presidente de la República, como suprema autoridad agraria (Art. 9. LFRA), con su resolución definitiva concluye un expediente agrario, creando la normatividad jurídica para dar nacimiento a una institución agraria. A mayor abundamiento, la resolución presidencial dotatoria ejidal, conlleva a los lineamientos técnicos-jurídicos-económicos que servirán para integrar al ejido, y en buena parte regular su operación.

5.- Doctrina: En pocas disciplinas jurídicas es tan evidente el peso e influencia doctrinaria como en la rama agraria. El ac-

tual sistema agrario se nutre de las interpretaciones y analisis que los doctrinarios hacen de la legislacion de la reforma y el porfiriato. Más la parte madura son las teorías agrarias con un sustento filosófico, que se resumen en los planes y programas de la Revolución mexicana, paso inmediato para el constituyente de 1917, que depura, da forma y contenido a esos planes y programas para plasmarlos en el artículo 27.

En la sucesiva construcción de nuestro Derecho Agrario, es definitiva la doctrina agraria de cada Presidente de la República, que determina la política agraria, que a la vez se refleja en las leyes y demás instrumentos jurídicos agrarios.

#### 4.3 - UBICACION DEL DERECHO AGRARIO

Los objetivos de nuestro Derecho Agrario están conformados de principios jurídicos de orden público y privado. En el primer caso se ubican el régimen de propiedad social, las modalidades agrarias, el régimen expropiatorio, la forma de pago de la deuda agraria, el crédito agrícola, la magistratura agraria -Presidente de la República, gobernadores de los estados, Cuerpo Consultivo agrario y Comisión Agraria Mixta-, la administración pública centralizada -Secretaría de la Reforma Agraria- y paraestatal -diversos organismos de apoyo-, y otros aspectos configurativos.

En el ámbito del derecho privado preferentemente se localizan en el Código Civil para el Distrito Federal. Así la parcela se considera como patrimonio familiar (Art. 723-II), el régimen de propiedad en el Título IV, y en especial el régimen de arrendamiento de fincas rústicas y de aparcería rural en los Títulos VI (Cap.V) y XI (Cap. VI), respectivamente.

Esta situación de que el grueso de las normas de Derecho Agrario estén insertas en el derecho público, pero algunos aspectos se regulen por el derecho privado, y por otra parte el derecho por esencia es un producto social, ha conducido a respetados autores nacionales a ubicar al Derecho Agrario en el derecho público, algunos de estos autores son Mendieta y Núñez, Luna Arroyo y González Hinojosa.

#### 4.3.1 - DERECHO SOCIAL

El derecho social descansa en una teoría, doctrina, normatividad y prácticas jurídicas destinadas a proteger a personas o grupos sociales, a efecto de equilibrar las relaciones sociales que conduzcan a la convivencia y solidaridad humanas que tienen como objetivo último el bien común y su correspondiente perfeccionamiento.

Los ramos del derecho -trabajo y agrario- son el prototipo del derecho de la Revolución. El agrario se pragmatiza en la Reforma Agraria Mexicana, que destruye el sistema monopolizador de la propiedad rural inmueble y mueble en que descansaba la hacienda. Esto permite incorporar a los trabajadores del campo a la riqueza nacional por conducto de tierras, montes y aguas para fines agropecuarios. Sus demandas y reclamos se expeditan fundamentalmente con el ejercicio de las acciones agrarias de restitución y dotación. En este último caso, donde no existe un nexo patrimonial entre el grupo solicitante con el predio afectable, la resolución presidencial transforma el estatus económico-jurídico-social de los demandantes. Los campesinos se convierten en ejidatarios, que tienen a la persona moral (ejido) como centro de gravedad de sus quehaceres y desarrollo.

En conclusión podemos decir que, son múltiples los ejemplos para apoyar y aseverar la inclusión del Derecho Agrario en el apartado del Derecho Social. De esta manera, con el ejercicio de las normas jurídicas agrarias el Estado posibilita, además de la protección, la verdadera integración de los hombres del campo a la economía nacional.

#### 4.4 - RELACION DEL DERECHO AGRARIO CON OTRAS DISCIPLINAS JURIDICAS

##### A) Derecho Constitucional:

Se localiza en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial en el apartado agrario, que establece las bases de la propiedad social y sus modalidades, proscribida la concentración de la propiedad, establece las acciones agrarias, a fin de crear las instituciones agrarias

-ejido, comunidad y nuevos centros de población ejidal- como base del desarrollo rural, además de contemplar también a la pequeña propiedad.

**B) Derecho Administrativo:**

A efecto de llevar a cabo la normatividad agraria se crea el aparato administrativo público que tiene como responsable a la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya función principal es la de "Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos" (Art. 41-1, LOAPF). Del mismo modo, existen otros organismos desconcentrados y descentralizados que actúan en el sector agrario, y en menor grado la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

**C) Derecho de Planeación:**

Las directrices del gobierno se resumen en los planes y programas a nivel global y sectorial. Para el sector rural, se concretiza con lo dispuesto en la fracción XX del artículo 27 constitucional.

**D) Derecho Económico:**

Es manifiesto este derecho en los vastos mecanismos jurídicos para fundar y desarrollar la economía agrícola, que a la vez se entrelazan con el Derecho Agrario, a efecto de que cumplan en forma óptima y oportuna su papel de productores de bienes y servicios que se les tiene asignados. Esto se encuentra respaldado en el artículo 25 constitucional es sus párrafos primero y séptimo.

**E) Derecho Penal:**

Existe una relación estrecha entre el Derecho Agrario y el derecho penal, ya que es requisito para que el campesino ejerza una acción de dotación: "No haber sido condenado por sembrar, cultivar, o cosechar marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente" (Art. 200-VI, LFRA).

**F) Derecho de Amparo:**

Para tutelar las instituciones agrarias, lo mismo que a los sujetos agrarios se ha establecido un tratamiento especial para el amparo agrario, en el Libro Segundo de la Ley de Amparo.

**G) Derecho Fiscal:**

La renta que generan los ejidatarios y comuneros en sus

ejidos y comunidades, tienen un régimen especial, ya que no pueden ser gravados en más de un 5% de su producción anual. De ahí que los ejidos y comunidades gocen de un trato preferencial en otras disposiciones fiscales, como la Ley del Impuesto Sobre la Renta que los exenta del gravamen como personas morales.

#### H) Derecho del Trabajo:

La misma complejidad de la producción agrícola obliga a contratar mano de obra, con lo que se establece la relación obrero-patronal sujeta a un régimen especial en la Ley Federal del Trabajo (Título VI, Cap. VII, Trabajadores del Campo).

#### I) Derecho Civil:

Un buen número de normas jurídicas que rigen la propiedad rural, se localizan en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal. Algunas de ellas son: propiedad, sucesiones testamentarias y legítimas, arrendamiento de fincas rústicas y de aparcería rural.

#### J) Derecho Mercantil:

Las operaciones mercantiles que celebran los ejidos y comunidades se rigen por lo general por las leyes mercantiles insertas en el Código de Comercio y de Títulos y Operaciones de Crédito. No obstante el régimen particular para la contratación del crédito refaccionario, de avío e inmobiliario, que estructura la LFRA (Arts. 155-163) y la Ley General de Crédito Rural en el Título III, Capítulo Primero, en el que se establece la naturaleza del crédito rural, los sujetos y la prioridad en el otorgamiento del crédito.

## CAPITULO 5.- ANALISIS DE LA CONSTITUCION DE 1917, DEL ARTICULO 27 EN MATERIA AGRARIA Y SU REGLAMENTACION

Es durante la dictadura porfirista (1876-1911), que se distorsiona y amaña todos los ordenamientos legales a fin de cumplir sus objetivos, que consisten en el inicio del modernismo del país, sin importar el costo, ni aún menos la orientación social. Al grito de "Libertad, Orden y Progreso", la élite porfiriana, hermanada con los inversionistas extranjeros, violentan los procesos de concentración económica, principalmente a costa de las escasas comunidades indígenas, de ejidos y de pequeños propietarios.

Este marco de contradicciones entre la opulencia y la miseria prohijan y aceleran el movimiento de 1910, que tiene como sustento ideológico los planes y programas en los que se hacen los planteamientos agrario y laboral, entre otros.

Independientemente de la clasificación de la Revolución (social, política, popular o agraria), era evidente que el marco jurídico vigente, incluyendo la Constitución de 1857, resultaba estrecho para la etapa posrevolucionaria. De ahí la preocupación de algunos dirigentes y caudillos revolucionarios de convocar a las facciones más representativas para dirimir posiciones y el programa único de la Revolución, que necesariamente sólo podía tener cabida en la nueva Constitución.

El primer ensayo constitucional es la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes de 1914, que no tuvo la suerte esperada y termina diezmada en 1916 con absoluto predominio de la corriente zapatista, por lo que don Venustiano Carranza en calidad de encargado del Poder Ejecutivo Federal y Jefe del Ejército Constitucionalista, modifica los artículos 4, 5 y 6 del Plan de Guadalupe, mediante decreto expedido el 14 de septiembre de 1916 en la Ciudad de México.

En los considerandos del Decreto se fundamenta la necesidad de las reformas a la Constitución de 1857, incluso sin las formalidades que la propia Constitución enmarcaba, pero en la presente situación, el pueblo, era el detentador de la soberanía nacional, teniendo la facultad de reformarla.

En el artículo 4 se asentaba la convocatoria para el Congreso Constituyente, con base en el censo de 1910, que a la vez sirvió de marco para las elecciones de 1912.

Se establecía un diputado propietario y su correspondiente suplente por cada 60 mil habitantes, y la entidad que tuviese un mínimo de 20 mil habitantes sólo tenía derecho a enviar un diputado al congreso. (79)

En el artículo 5 se asentaba que el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión entregaría el proyecto de reformas a la Constitución al Congreso Constituyente para su discusión, modificación o aprobación. En tanto que en el artículo 6 se establecía que el Congreso Constituyente se elegiría únicamente para las reformas constitucionales, contando con dos meses para llevarlas a cabo.

Complementan el Decreto anteriormente comentado la Convocatoria expedida por don Venustiano Carranza el 19 de septiembre de 1916 en la ciudad de México. En el primer artículo de la Convocatoria se invitaba al pueblo mexicano a la elección de diputados al Congreso Constituyente, que iniciaría actividades el primero de diciembre de ese año, en la ciudad de Querétaro.

En el artículo segundo, se fijaba el 22 de octubre de ese año como fecha para llevar a cabo las elecciones. Lo relativo a la instalación de la Primera Junta Preparatoria del Congreso (20 de noviembre) lo precisaba el artículo 9, y la apertura del Congreso (1 de diciembre), con la asistencia de don Venustiano Carranza, que a la vez haría entrega del proyecto de Constitución reformada.

## 5.1 - GENESIS Y PROCESOS FORMATIVOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Si tuviéramos que priorizar los preceptos constitucionales en el Constituyente de 1917, sin lugar a dudas los artículos 123 y 27 son los que le dan la estructura y proyección del Estado mexicano de la postrevolución. Por un lado el artículo 123 establece las bases para la regulación del trabajo, en sus variadas

formas y su contrapartida que es el capital. En tanto que en el artículo 27 se redefine el régimen de propiedad liberal de la Constitución del 57, por uno de carácter institucional en el que la Nación es la propietaria originaria y, por consecuencia, transfiere la posesión y el dominio de la misma para constituir la propiedad privada y la social, respectivamente.

En eso radica la importancia de este precepto, que pone las bases del Estado mexicano.

En forma sucinta se tratará la génesis del artículo 27, que tiene como antecedentes inmediatos los planes y programas de la Revolución, y en especial, la Ley del 6 de enero de 1915.

#### 5.1.1 - PROYECTO DE DON VENUSTIANO CARRANZA (80)

Las partes medulares del artículo se sustentan en que la propiedad privada cuando se ocupe para un uso público, debe ser expropiada, previa indemnización. Lo relativo a la necesidad pública correspondía a la autoridad administrativa, en tanto que el valor de lo expropiado, así como el procedimiento correspondía a la autoridad judicial. Carranza veía en la expropiación una alternativa para impulsar a la pequeña propiedad.

Por otra parte, se recogía la prohibición constitucional de negarles capacidad para adquirir o administrar bienes raíces a las corporaciones e instituciones religiosas, sólo se les permitía los bienes necesarios para sus necesidades y fines. Asimismo, a las instituciones de beneficencia se les aplicaba la misma medida, siempre que no estuviesen a su cargo corporaciones religiosas.

Respecto a los Ejidos de los pueblos existentes, o bien que se restituyesen o dotaran, se disfrutarían en común, para más adelante proceder a su reparto.

En lo referente a las sociedades civiles y mercantiles se les permitía poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles en la ciudad o en el campo; igualmente explotaciones mineras, petroleras, vías férreas y oleoductos, pero con la limitación de



que sólo podían adquirir los predios que requirieran sus actividades.

A los bancos se les autorizaba obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas.

#### 5.1.3 - PROYECTO DEL INGENIERO PASTOR ROUAIX (81)

Resulta indispensable ubicar la participación del ingeniero Pastor Rouaix, que en su calidad de Secretario de Fomento del Presidente Carranza, presidió la Comisión Nacional Agraria y en el Congreso Constituyente representaba a un Distrito de Puebla.

Desde el inicio del Congreso, el diputado Rouaix integró un Comité de Diputados Voluntarios para actuar fuera de las comisiones en que estaban asignados, avocado al estudio de tópicos significativos como los artículos 123, 5 y, obviamente, el 27, por lo que el Comité, al desechar el proyecto del licenciado Andrés Molina Enriquez, toma la responsabilidad de presentar un nuevo proyecto en el lapso de diez días.

El proyecto de referencia conjuga el del Presidente Venustiano Carranza, el artículo 27 de la Constitución de 1857, la Ley del 6 de enero de 1915, los Planes y Programas de la Revolución en materia agraria, y en especial, las experiencias en el apartado agrario de los integrantes del Comité, en el lapso de 1876-1917.

El proyecto del artículo 27 presentado por el ingeniero Rouaix, presentaba tres párrafos y catorce fracciones. Es de reconocer como un acto de justicia en el ingeniero Rouaix al principal propulsor y a uno de los más entusiastas y doctos componentes del grupo que inició la reforma y dio base para su dictamen a los miembros de la primera Comisión de Constitución, dignamente integrada por los señores diputados Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Alberto Román, Luis G. Monzon y Enrique Colunga.

### 5.1.3 - PROYECTO DE LA COMISION DICTAMINADORA (82)

El proyecto del diputado Rouaix presentado el 24 de enero de 1917 a la Primera Comisión de Constitución y en especial al diputado Enrique Colunga, que se responsabilizó del estudio de dicha iniciativa, contando con la colaboración del diputado general Francisco J. Múgica, quien sugirió modificaciones, que fueron insertadas en los tres párrafos y catorce fracciones de la primera versión elaborada por el Comité de Diputados Voluntarios.

Es conveniente presentar por separado el dictamen de la Primera Comisión de Constitución (que se basa en la del diputado Rouaix, que era la cabeza del Comité de Diputados Voluntarios), ya que enriquece y sistematiza el proyecto, conjuntándolo en seis párrafos y siete fracciones, además de la exposición de motivos del artículo, cuya versión conoce la Asamblea Constituyente (29 de enero de 1917) para, mediante el debate, dar paso, aprobar el artículo 27 constitucional.

### 5.1.4 - APROBACION DE LA VERSION DEFINITIVA DEL ARTICULO 27

El dictamen de la Comisión fue presentado a la Asamblea el lunes 29 de enero de 1917, incluso por la premura no fue impreso, lo que dificultó la distribución entre los congresistas. Dispensados los trámites reglamentarios a la iniciativa del artículo, se declaró en sesión permanente el Congreso con los intervalos de descanso respectivos, lo que permitió que la discusión y debate concluyera a las tres y cuarenta y cinco del jueves 31 de enero, y con ello la clausura del Congreso Constituyente de 1917.

Del dictamen que se presenta al Congreso se respeta la parte estructural, consistente en seis párrafos iniciales y siete fracciones.

El artículo fue aprobado por unanimidad de ciento cincuenta votos, excepto la fracción segunda por ochenta y ocho votos a favor, por sesenta y dos en contra. (83)

## 5.2 - PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE EN MATERIA AGRARIA CONTIENE EL ARTICULO 27

Hemos reiterado la influencia ideológica que la Ley del 6 de enero de 1915 causó en el Congreso Constituyente de 1917, que es manifiesta en el texto del artículo 27 constitucional. Empero, a rango constitucional se eleva la Ley del 6 de enero de 1915, compartiendo la jerarquía con el artículo 27. Estos dos ordenamientos van a estar vigentes del 5 de febrero de 1917 al 10 de enero de 1934, en que es abrogada la Ley del 6 de enero de 1915.

Hecha esta aclaración, trataremos los principios sustantivos que en materia agraria están contenidos en el original artículo 27 constitucional, aprobado por el Constituyente de Querétaro.

Sin lugar a dudas los tres primeros párrafos de ese artículo dan la estructura teórica, doctrinal e ideológica del sistema de propiedad.

Así, en el primer párrafo se restablece la propiedad originaria de la Nación Mexicana, sobre tierras y aguas comprendidas en su territorio que le permite transmitir el dominio a los particulares, para constituir la propiedad privada. En el segundo párrafo se determina que las expropiaciones podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La ocupación de la propiedad privada la hará la autoridad administrativa, y se fijará el precio del bien expropiado en base al valor fiscal expreso o tácito, adicionado con un 10% (fracción VII, párrafo primero).

En el tercer párrafo se establece el derecho a favor de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza y al mismo tiempo cuidar de su conservación. Para cumplir con ese objetivo se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas indispensables.

Se llevará a cabo el fomento de la agricultura y se evitará

la destrucción de los elementos naturales y los daños que pueda sufrir la propiedad en perjuicio de la sociedad.

Se establece la acción de dotación con el objeto de proporcionar tierras y aguas a las rancherías, pueblos y comunidades que carezcan de esos bienes, o los tengan en cantidades insuficientes. La adquisición de esos bienes se considerará de utilidad pública, tomándolos de las propiedades inmediatas, pero siempre respetando a la pequeña propiedad. Para finalizar, el párrafo confirma las dotaciones que se hayan hecho, conforme al decreto del 6 de enero de 1915.

En el cuarto y quinto párrafos se establece la propiedad de la Nación sobre las aguas, bien sea de los mares territoriales, de las lagunas, esteros, de las playas, de los lagos, en algunos casos de los arroyos, y otros afluentes secundarios. Con base en el dominio inalienable e imprescriptible de la Nación sobre las aguas anotadas, podrá concesionarias a particulares o a las sociedades civiles o comerciales.

En la fracción primera se establece la capacidad para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones para explotar minas, aguas o combustibles minerales localizados en la República Mexicana. También se precisa la capacidad para adquirir estos bienes, a los mexicanos por nacimiento y por naturalización, y las sociedades mexicanas, en tanto que los extranjeros deberán convenir ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de esos bienes y renunciar a la protección de sus gobiernos. En caso de faltar a lo convenido, el extranjero pierde sus bienes pasando a favor de la Nación. Asimismo, se establece la prohibición para adquirir tierras por extranjeros en una faja de cien y cincuenta kilómetros a lo largo de nuestras fronteras y playas, respectivamente.

En la fracción segunda, en forma indirecta, se protege la propiedad agraria al prohibir a las asociaciones religiosas denominadas iglesias a adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre dichos bienes.

En tanto que en las fracciones tercera y quinta también se protege la propiedad agraria al limitar a las instituciones de beneficencia pública y privada, lo mismo que a los bancos, a ad

quirir los bienes raíces necesarios para cumplir sus objetivos. Se hace una excepción a las instituciones de beneficencia pública y privada para adquirir, tener y administrar capitales sobre bienes raíces por un plazo que no exceda de diez años, misma medida pueden aplicar los bancos, pero sin límite de tiempo.

Esta línea restrictiva para adquirir fincas rústicas se plasma en la fracción cuarta, para las sociedades por acciones.

En la fracción sexta se ratifica la capacidad de los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, se les hayan restituido o restituyeren conforme a la Ley del 6 de enero de 1915. Este disfrute en común de las tierras estará sujeto a que la ley reglamentaria determine la forma de repartimiento de las heredades.

La fracción séptima es la de mayor contenido agrario. Por eso, sólo se bosquejará, ya que más adelante se tratará con más amplitud.

En el primer párrafo se reitera que sólo las corporaciones que, en forma casuística establece el artículo 27, tienen capacidad para adquirir bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. En el caso de los Estados, territorios, el Distrito Federal y los municipios tienen capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces que demande el servicio público.

En el segundo párrafo se precisa que para ocupar la propiedad privada debe prevalecer el principio de utilidad pública, y de la correspondiente declaración es competencia de la autoridad administrativa.

En el tercer párrafo se fundamentan las acciones de restitución y dotación a favor de los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, y se le da jerarquía constitucional a la Ley del 6 de enero de 1915.

En el párrafo cuarto se establece que las acciones que corresponden a la Nación, por virtud del artículo 27, se harán efectivas por el procedimiento judicial.

En el párrafo quinto se ponen las bases para el fraccionamiento de las grandes propiedades, en tanto que en el párrafo sexto se declaran revisables los contratos y concesiones que, a partir de 1876, hayan prohibido el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación a favor de una persona o sociedad, y que impliquen perjuicios graves para el interés público; el Ejecutivo de la Unión los puede nulificar.

### 5.3 - DOTACION DE TIERRAS A LOS NUCLEOS DE POBLACION NECESITADOS

El artículo 27 introduce la institución jurídica de las acciones de restitución y dotación agraria. Mediante el ejercicio de la acción de dotación, el Estado afecta y por consiguiente priva de sus propiedades a los latifundistas, para dotar a los pueblos y comunidades que carezcan de ellas. Considerando la categoría constitucional de la Ley del 6 de enero de 1915, las dotaciones que se hagan conforme a esa Ley, de hecho quedan confirmadas. Así, por los objetivos que se persiguen con la acción de dotación, la adquisición de las propiedades particulares se considerarán de interés público.

### 5.4 - FRACCIONAMIENTO DE LATIFUNDIOS

De acuerdo a las condiciones físicas que priven en cada entidad federativa, los estados dictarán las leyes en que se fije la extensión máxima que puede poseer una persona física o sociedad mexicana. El excedente de terreno necesariamente debe ser fraccionado, bien sea por el propietario o, en su defecto, por el gobierno local.

En el caso de que sea el mismo propietario el que lleve a cabo el fraccionamiento, puede vender los lotes conforme a las extensiones que fijen las leyes locales. El sistema de compraventa se hará mediante anualidades que cubran capital e intereses, en un plazo de veinte años y a una tasa que no exceda del 5% anual. La otra alternativa de fraccionamiento corre a cargo del gobierno local del estado correspondiente, cuando el

ESTA TESIS DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

propietario privado se niega a fraccionar los excedentes. En este caso el Estado expropiará los terrenos y asegurará el monto mediante entregas de bonos de la deuda agraria, con apego a la Ley que expida el Congreso de la Unión.

## 5.5 - PROTECCION Y DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

La pequeña propiedad existente en la época en que entró en vigor la Constitución de 1917, y la que surja por la aplicación del artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad. Ese respeto es el único límite que se impone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria, de tal modo que, en concepto del Constituyente, la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. No sólo se manda el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma.

Así queda completo el plan de Reforma Agraria que contiene el artículo 27 constitucional, según el cual, sólo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal, de la pequeña propiedad, pues la propiedad mediana que se derive de las leyes agrarias de los Estados, en las cuales se señala la máxima extensión que puede poseer un individuo o sociedad dentro de sus respectivas jurisdicciones, sólo tiene existencia transitoria: podrá vivir mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque en cuanto se presenten nuevas necesidades agrarias, por virtud del crecimiento de los poblados campesinos ya existentes, la mediana propiedad tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como garantía constitucional.

De este modo se realizará paulatinamente la transformación de la economía agraria de México, que pasará de manos del latifundista y del gran propietario, a las de una pequeña minoría y a las de los ejidatarios fuertes por su número, por su propiedad sobre la tierra y cuyo poder podrá aumentarse mediante adecuada organización política, económica. (84)

## 5.6 - LA IDEOLOGIA AGRARIA DEL GENERAL ALVARO OBREGON

Es de suma importancia el estudio y comprensión de la ideología agraria del general don Alvaro Obregón, ya que antes de él, nada serio había hecho gobernante alguno en pro de la solución efectiva del problema agrario en México.

Los hombres del norte, vencedores en 1711 y en 1914, habían hasta allí permanecido sordos al clamor de los surianos. En vano éstos y con perseverancia jamás igualada habían insistido en sus demandas. Maderistas y carrancistas se negaban a oírlos, se rehusaban a hacerles justicia; a grado tal que bajo Madero y bajo Carranza los zapatistas fueron perseguidos con la misma ferocidad y saña con que antes lo habían sido bajo los regímenes despóticos de Victoriano Huerta y Porfirio Díaz.

Obregón fue el primero entre todos esos triunfadores, entre todos los gobernantes del norte, que haya hecho justicia y rendido pleitesía a la grandeza de la causa suriana. Así lo expresaba don Antonio Díaz Soto y Gama: "Eso jamás lo hemos de olvidar los zapatistas, jamás lo olvidarán los campesinos". (85)

Una de las preocupaciones de Obregón, y quizá la más fundamental, era la reconstrucción física del indio.

"Reconstruir Físicamente al indio", es decir, dar de comer al indio, permitir que el indio, mal alimentado y casi desnudo por siglos, llegara a sentarse al banquete de la vida y a obtener prácticamente el derecho de comer a sus anchas, de desarrollar plenamente su ser físico, de dar expansión a sus facultades de pensamiento y de acción, hasta allí menguadas, hasta allí paralizadas por la miseria y por el empobrecimiento, por el agotamiento fisiológico.

Programa hermoso y vasto, viril y magnífico, de horizontes indefinidos y espléndidos: Programa de justicia y de fe, programa íntegro e intensamente humano.

Obregón, observador perspicaz se dió cuenta de que el reparto de tierras era la solución exigida por el instinto de las masas. Así confió su descubrimiento a uno de sus mejores amigos, el diputado agrarista Rodrigo Gómez, a quien dijo: "Confieso que, al principio, creí que sólo se trataba de hambre artificial



de tierras suscitada por la agitación de los líderes; pero cuando he visto que, apenas dotado un pueblo de ejidos, llovían sobre mí telegramas y ocursos de toda la zona comarcana, como si toda ella hubiese sido sacudida por la misma eléctrica emoción, comprendí que me encontraba frente a la genuina voluntad popular, y me dispuse a acatarla". (86)

De esta manera, Obregón sabía que con cada dotación de ejidos, bien ejecutada y cumplida, se daba un paso hacia la emancipación económica y espiritual de la raza oprimida.

Al obrar así, Obregón se convertía en el continuador de la obra de Zapata, en el ejecutor del pensamiento de Morelos. Morelos y Zapata habían soñado también con la restauración física del indio, desnutrido y hambriento en su perpetua condición de esclavo.

En 1916, cuando las fuerzas carrancistas se arrojaban sobre el Estado de Morelos como alud incontenible, Zapata el justiciero dejó estallar su indignación, diciendo: "A mí se me persigue, se me persigue como un criminal, por el delito de pedir que los que nunca han comido, coman a sus anchas". (87)

La frase coincide con la de Obregón, con la idea y la convicción de todos los hombres que han sentido el dolor de México.

#### 5.6.1 - RESPETO A LA PROPIEDAD BIEN CULTIVADA

Obregón pensaba que, no por el empeño de satisfacer el hambre de las tierras despertadas por la Revolución, se llegase a cometer el error imperdonable de destruir la riqueza agrícola ya existente.

Por eso Obregón exigió siempre que se respetaran los predios bien cultivados, aquellos en que la inteligencia del hombre había puesto lo mejor de su esfuerzo, y sólo fueran repartidos aquéllos en que sus propietarios los tuviesen mal cultivados.

El general Obregón dejó impreso su diáfano concepto sobre la Reforma Agraria, en su proyecto de ley sobre fraccionamiento de los latifundios, presentado a las Cámaras el 9 de febrero de 1921.

En dicho proyecto se ordena el reparto de tierras de los latifundistas, así como de las propiedades cuya forma de cultivo fuese primitiva o anticuada, del mismo modo se excluye expresamente de toda expropiación, a "las fincas rústicas que tuvieren establecidos sistemas modernos de cultivo", pero con la modalidad de que, a juicio de la Secretaría de Agricultura, sea la extensión necesaria para su buen funcionamiento.

Asimismo, en el Reglamento Agrario de 1922, Obregón amparó y defendió contra toda afectación las siguientes propiedades:

I.- Predios que, por estar explotados industrialmente, tienen absoluta necesidad de conservar determinada extensión para que no se destruya su unidad agrícola industrial.

II.- Los cultivos cíclicos, es decir, aquellos que por requerir ciclos o periodos de varios años para llegar a la percepción de utilidades, exigen la aportación de cuantiosas sumas de dinero que están fuera de las posibilidades de los humildes ejidatarios.

III.- Las plantaciones de árboles frutales, de café, cacao, vainilla, hule y otros similares.

IV.- Las obras de toda especie, es decir, las obras de captación destinadas a regar terrenos que se encuentran fuera del ejido.

De este modo pensaba dar cumplimiento Obregón a los dos grandes postulados de toda Reforma Agraria que se precie de ser constructiva y benéfica: al principio de Justicia Social que exige se dote de una parcela para su sostenimiento y efectiva emancipación, a todo aquel que sepa y quiera cultivarla; y al mandato no menos imperioso, del interés social, que exige no poner obstáculos y si facilitar el camino a los hombres de empresa que sean capaces de dirigir y organizar explotaciones agrícolas en una escala conveniente, a fin de proveer con la necesaria amplitud al abastecimiento de todos los mercados nacionales, y si fuere posible, a la demanda extranjera.

Como se puede apreciar, Obregón respetaba, además de la pequeña, la mediana propiedad, siempre que fuese cultivada conforme a procedimientos modernos, dignos de amparo y de protección.

Así, con la parcela dio al indio patria, dignidad, amplio sustento, y con la independencia económica, la verdadera libertad. Ofreció al blanco y al mestizo ilimitadas posibilidades de progreso, a través de la empresa agrícola sólidamente garantizada.

Obregón, ya casi para morir, ratificó su admiración a las huestes surianas y a sus tendencias redentoras.

"Desde que yo comprendí LA SANTIDAD DE LA REVOLUCION DEL SUR, le di mi pleno apoyo y me puse a su servicio".

## 5.7 - CIRCULARES ADMINISTRATIVAS

La Comisión Nacional Agraria, concebida en la Ley del 6 de enero de 1915, era la institución del poder Ejecutivo Federal para normar la política agraria, al igual que su ejecución vía las instancias respectivas en las entidades y los territorios de la federación. Para fincar sus directrices la Comisión básicamente emitió cincuenta y una circulares en el lapso del 24 de marzo de 1916 al 11 de octubre de 1922.

Las circulares son el embrión de la legislación agraria que se inicia con la Ley de Ejidos de 1920 y, más concretamente, se refleja en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927. En las circulares no hay uniformidad en política y contenido, más bien fueron heterogéneas. Así, se centraron en las acciones de restitución y de dotación, en los Comités Particulares Ejecutivos, en el régimen parcelario y colectivo de los ejidos, en su extensión de la posesión provisional y definitiva de los ejidos, del respeto a la pequeña propiedad, del régimen tributario del ejido y otros aspectos procedimentales para acelerar el reparto de tierras.

## 5.8 - REGLAMENTACION AGRARIA

El constitucionalismo del diecisiete establece las bases ideológicas, doctrinales, filosóficas, económicas y jurídicas del Estado Mexicano contemporáneo. La fase subsecuente era y es la reglamentación de los apartados programáticos inmersos en la Constitución, que en sus inicios se sustenta en el artículo 27 y en la Ley del 6 enero de 1915.

En las cuatro etapas en que se encuadra nuestra Reforma Agraria, según el maestro Mendieta y Núñez -teórica, planes agrarios, legislativa y estancamiento legislativo-, la tercera conocida como "Etapa Legislativa o Etapa de las Realizaciones", se inicia con la Ley del 6 de enero de 1915, y su embrionaria reglamentación reflejada en las "Circulares". Estas se orientan al establecimiento de normatividades jurídicas en algunos renglones agrarios, o a resolver aspectos casuísticos de dicha materia. Sin embargo, de 1917 a 1920 no hay un esbozo de sistematización jurídica agraria hasta la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.

### 5.8.1 - LEY DE LA DEUDA AGRARIA DEL 10 DE ENERO DE 1920 (88)

En el original artículo 27-VII-párrafo quinto se establecía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirían leyes relativas al fraccionamiento de las grandes propiedades.

A los propietarios se les garantizaría el pago de los predios expropiados, con bonos de una deuda especial, para lo cual los Estados podrían instituir su deuda agraria, a través de una ley expedida por el Congreso de la Unión.

El 10 de enero de 1910 se expide la Ley de Deuda Agraria, esta ley fue de escasa aplicación, y consideraba como objetos a indemnizar a los propietarios de los terrenos con que se ha dotado o se dote a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etcétera. La Ley de Deuda Agraria era de carácter federal y estaba a cargo de la Nación. Esta podía ascender hasta cincuenta millones de pesos oro nacional. Los tenedores de bonos

vencidos podían darlos en pago de impuestos.

### 5.8.2 - LEY DE TIERRAS OCIOSAS DEL 23 DE JUNIO DE 1920 (89)

Esta Ley tenía como objetivos primordiales el incorporar al cultivo las tierras de labor para fines agrícolas, siempre que los propietarios o poseedores no efectuaran con oportunidad los trabajos requeridos para el ciclo agrícola de la región correspondiente. En este caso la Nación podrá disponer temporalmente de esas heredades, por un plazo que no excederá de un año agrícola. En el caso de nuevas tierras y las no cultivadas en cuatro años continuos inmediatamente anteriores a la aplicación de esta Ley, se podía disponer de ellas por un lapso de tres años.

Estas heredades quedaban a disposición de los Ayuntamientos, y mediante un juicio sumario verbal se les otorgaba en aparcería o arrendamiento a las personas respectivas, de preferencia los vecinos del lugar.

### 5.8.3 - LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920 (90)

La Ley de Ejidos fue la primera ley reglamentaria de la del 5 de enero de 1915 y del artículo 27 constitucional; contiene los preceptos fundamentales de las Circulares emitidas por la Comisión Nacional Agraria e introduce importantes directrices en la política agraria.

Según esta Ley, no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, sino hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones hechas por los gobernadores de los Estados. De esta manera, se marcaba la primera tendencia en materia de restituciones y dotaciones agrarias.

Otro aspecto relevante de esta Ley, fue el relativo a la categoría política de los sujetos colectivos de derecho ejidal, declarando que los únicos núcleos de población con derecho a

recibir ejidos por dotación o restitución, serían: Los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, siguiendo así la letra del artículo 27, pero no su espíritu, ya que no se trata de dotar o restituir según denominaciones, sino según sus derechos y necesidades.

Los núcleos de población deberían probar para la restitución sus derechos, y para la dotación la necesidad que tuviesen para que se les otorgasen.

Los poblados mencionados por la Ley, probaban la necesidad de tierras demostrando que fueron constituidos con posterioridad al año de 1856 y que la dotación de tierras podría contribuir a su arraigo y consolidación económica, o bien que existía la circunstancia de que estuviesen subordinados a alguna industria y que mediante la dotación de tierras les fuese posible recobrar su autonomía económica y constituirse en agragados políticos independientes del capitalismo.

Las autoridades agrarias eran las mismas señaladas por la Ley del 6 de enero de 1915 -Comisión Nacional Agraria, Comisión Local Agraria y Comité Particular Ejecutivo-, con excepción de los jefes militares, a quienes ya no se concedió intervención alguna en virtud de que las condiciones del país ya no lo hacían necesario.

El principal defecto de esta Ley consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía, y en la supresión de las posesiones provisionales, ya que la Resolución Presidencial resultaba insuficiente para la dotación y restitución de tierras.

Con el objeto de acomodar la legislación a la realidad, se abrogó la Ley de Ejidos por medio del Decreto del 22 de noviembre de 1921.

#### 5.8.4 - DECRETO QUE ABROGA LA LEY DE EJIDOS DE 1920 (91)

El decreto expedido el 22 de noviembre de 1921, abrogaba la Ley de Ejidos; al mismo tiempo se fundamentaba la abrogación del

decreto del 19 de septiembre de 1916, relativo a la posesión provisional originalmente contenida en los artículos 7, 8 y 9, de la Ley del 6 de enero de 1915.

La magistratura agraria partía del Presidente de la República, para continuar con la Comisión Nacional Agraria, el Gobernador de la entidad federativa correspondiente, la Comisión Local Agraria y el Comité Particular Ejecutivo.

En materia de términos para efectos de la sustanciación de las acciones agrarias, se establecían los siguientes: la Comisión Local Agraria contaba con cuatro meses para dictar resolución y turnarla al Gobernador, que a la vez tenía un mes para dictar la resolución; de ser positiva se le hacía del conocimiento al Comité Particular Ejecutivo para que la ejecutara en el lapso de un mes y fuera posesión provisional de los predios a los promoventes. En el caso de que el Gobernador de la entidad violara esta disposición, el delegado de la Comisión Nacional Agraria haría llegar el expediente a la misma comisión para su dictámen final y resolución del Presidente de la República.

Es importante destacar la creación de la Procuraduría de Pueblos, a fin de asesorar a los pueblos en las acciones de restitución y dotación de tierras.

#### 5.8.5 - REGLAMENTO AGRARIO DEL 17 DE ABRIL DE 1922 (92)

Este Reglamento fue publicado el 18 de abril de 1922, que aclara y aumenta la Ley de Ejidos, dicho Reglamento fue reforzado por posteriores decretos del Ejecutivo Federal.

La categoría política para ejercer las acciones de dotación y restitución de tierras sólo podía ser a cargo de los pueblos, rancherías, comunidades, congregaciones, condueñazgos y núcleos de población existentes en las haciendas abandonadas por sus propietarios, o bien en las villas que no tuviesen centro de trabajo. Así, en contraposición se negaba dicha acción de restitución y dotación a los que no se encuadrasen dentro de la anterior categoría.

El contenido del Reglamento transcribe en lo fundamental a la Ley de Ejidos, de esta suerte la acción de restitución no procedía cuando el propietario probara que las tierras fueron tituladas conforme a la Ley del 25 de junio de 1856, o que las tierras no pasaban de 50 hectáreas.

La posesión provisional de los ejidos se debía efectuar mediante acuerdo de la Comisión Nacional Agraria con el expediente sustanciado con apego al Reglamento correspondiente. Las dotaciones definitivas no comprendían los edificios de los predios afectados, huertas y plantaciones, así como obras de captación y riego de terrenos fuera del ejido.

Con respecto a la inafectabilidad, quedaban exceptuadas de la dotación de tierras las propiedades de 50 hectáreas de riego; 250 hectáreas de temporal; y las propiedades clasificadas como una unidad agrícola en explotación.

En cuanto a la extensión de los ejidos, a cada jefe de familia o varón mayor de dieciocho años, se le asignaba una parcela de acuerdo a la calidad de la tierra. De 3 a 5 hectáreas en terrenos de riego; de 4 a 6 hectáreas en terrenos de temporal; en caso de que la dotación se asignara en terrenos áridos, ésta se triplicaba.

La ventaja que ofreció esta Reglamento Agrario es que su vigencia coincidió con una gran actividad en el reparto de tierras y con una franca orientación de la política agraria, en el sentido de extender los beneficios de la reforma establecida en el artículo 27 constitucional, a todos los pueblos rurales.

#### 5.8.6 - LEY DE TIERRAS LIBRES DEL 2 DE AGOSTO DE 1923 (93)

El objeto de esta Ley fue que el Estado se comprometía a transmitir la propiedad de los terrenos baldíos y nacionales (no reservados para colonización ni para fines forestales, u otros objetos), preferentemente a los campesinos mexicanos y a los agricultores que se acogieran a un sencillo y expedito procedimiento.



Los sujetos de dicha Ley eran los mexicanos por nacimiento o por naturalización mayores de dieciocho años y con carencia de tierras. Los derechos de propiedad se adquirían mediante la posesión y el trabajo de la tierra durante dos años consecutivos.

**5.8.7 - LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION (94)**

Con esta Ley se trató de resolver una situación que se hacía insostenible desde el punto de vista político, ya que innumerables pueblos después de luchar años enteros por sus ejidos, una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concediendo el amparo a los propietarios, echaba por tierra los esfuerzos de los campesinos.

Dicha Ley tenía como objetivos principales según la brillante exposición de motivos redactada con posterioridad a su vigencia, por el licenciado Bassols: definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 constitucionales. Además de resolver estos puntos básicos, se considerarán otros de gran importancia, como la validez de los fraccionamientos y ventas de tierras afectables, las obras y cultivos que deberían exceptuarse en las afectaciones ejidales, la dotación y restitución de aguas, estableció reglas para las resoluciones de los expedientes agrarios, para el cambio de localización de ejidos y ampliación de los mismos, señaló además, la responsabilidad de los funcionarios en materia agraria.

Esta Ley marca una nueva etapa en la Reforma Agraria de México, por cuanto transforma el procedimiento administrativo en un verdadero juicio ante las autoridades agrarias.

**5.8.8 - LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL DEL 25 DE AGOSTO DE 1927 (95)**

La Ley se integra de los siguientes capítulos: I. De los Bienes Ejidales y su Administración; II. De la Repartición de Tierras a los Vecinos de los Pueblos; III. De la Administración de los Pastos, Bosques y Aguas; IV. Disposiciones Generales y Artículos Transitorios.

Respecto a la propiedad de las tierras, bosques y aguas motivo de la resolución presidencial de carácter dotatoria o restitutoria, pertenecen en común a la corporación de población. Es de aclarar que más adelante las tierras se asignarán a cada beneficiario. Los derechos sobre estos bienes son inalienables, es decir, no son enajenables.

Las disposiciones relativas al fraccionamiento de tierras contenidas en esta Ley, también son aplicables a las tierras que se disfruten en común por corporaciones de población que no las hayan obtenido por dotación o restitución -medida que más tarde se amplía a los nuevos centros de población agrícola-.

#### 5.8.9 - LEY DE RESTITUCION Y DOTACION DE TIERRAS Y AGUAS DEL 21 DE MARZO DE 1929 (96)

Apenas promulgada la Ley de Bassols, sufrió diversas modificaciones. El 11 de agosto de 1927 se expidió una nueva Ley que a su vez fue reformada y adicionada por el decreto del Congreso de la Unión del 17 de enero de 1929, y, por último, el 21 de marzo de ese año se amalgamaron la precitada Ley y sus reformas en una nueva Ley denominada de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, que a su vez fue reformada el 26 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932.

Se volvió, en materia de pequeña propiedad, al sistema del Reglamento Agrario, no obstante la acertada crítica de Bassols, seguramente por considerarse poco práctico el sistema que estableció en su Ley, y en otros puntos se introdujeron variaciones atinadas que contribuyeron al perfeccionamiento del sistema adoptado.

Las autoridades agrarias se integran por el Presidente de la

República, la Comisión Nacional Agraria, los Gobernadores de las Entidades Federativas, las Comisiones Locales Agrarias, las Delegaciones de la Comisión Nacional Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

En lo referente a la acción de dotación, beneficiaba a los pueblos que carecieran de tierras o aguas, o que éstas fueran insuficientes. Las dotaciones estaban condicionadas a la calidad del suelo, así se otorgaban: de 3 a 5 hectáreas en tierras de riego; de 4 a 6 hectáreas en tierras de temporal de primera; de 6 a 10 hectáreas en tierras de temporal de segunda; de 8 a 12 hectáreas en tierras de agostadero; y hasta 48 hectáreas en tierra árida.

Las propiedades afectables eran las tierras de labor o laborables, y en su defecto las anotadas anteriormente, que se encuentren localizadas en las fincas inmediatas a los poblados donde tengan su vecindad los solicitantes.

Las propiedades inafectables eran las tierras que se titularon bajo la Ley del 25 de junio de 1856, y las que no excedieran de 50 hectáreas que hayan sido poseídas a nombre propio.

En esta Ley se reafirmó el procedimiento agrario en sus características de juicio ante las autoridades agrarias, juicio en el cual los pueblos representan el papel de actores; los grandes propietarios, presuntos afectados, el papel de demandados; las Comisiones Agrarias, el de tribunales instructores del procedimiento y los gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, el de jueces sentenciadores. (97)

#### 5.2.10 - REFORMA A LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

Los propietarios afectados con el procedimiento agrario, desde que se puso en vigor la Ley del 6 de enero de 1915, estuvieron recurriendo al amparo, con la esperanza de salvar sus propiedades, o cuando menos, de reducir al mínimo la extensión de tierra que se viesen obligados a ceder a los pueblos. De esta suerte, aún cuando la Suprema Corte de Justicia adoptó un criterio orientado a sostener la Reforma Agraria, se veía

precisada a dictar sentencias favorables para los propietarios de esas tierras.

La Suprema Corte de Justicia estableció una jurisprudencia en el sentido de agotar todos los recursos ordinarios antes de recurrir al amparo, considerado éste como "medio" y no en su significación estrictamente jurídica. La Ley del 6 de enero de 1915, en su artículo 10 establecía la facultad de recurrir ante los tribunales en el lapso de un año a deducir los propietarios sus derechos, ante las resoluciones dictadas por el Presidente de la República en las cuales se considerasen perjudicados.

Durante el tiempo en que estuvo vigente, por decirse así, esta jurisprudencia, todo fue desorientación y confusión en la materia. No llegó a formularse un estudio serio que resolviera con claridad los problemas a que daba lugar la aplicación del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, cuando se pensaba en la conveniencia de dictar una ley reglamentaria de ese artículo, el problema jurídico y práctico quedó resuelto por Decreto del 23 de diciembre de 1931, que reformó el artículo 27 constitucional modificando el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, en el sentido de que los propietarios afectados por las resoluciones agrarias no tendrían recurso alguno de carácter judicial en contra de tales resoluciones. (78)

De esta manera vino a marcarse una nueva época en la aplicación de las leyes agrarias, en la resolución del problema de la tierra, que resultaba seriamente entorpecido por el uso excesivo que de los recursos judiciales hacían los grandes propietarios.

#### 5.8.11 - LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL (99)

El 25 de agosto de 1927 se expidió nuevo ordenamiento: la Ley del Patrimonio Ejidal.

"Ejecutada la resolución presidencial... la corporación de población adquirirá la propiedad comunal..." (Art. 1). Sus derechos son inalienables, bajo la pena de inexistencia. Así se reconoce a los pueblos capacidad jurídica la que radica en la

masa de ejidatarios del pueblo. El Comité Administrativo representa la corporación. Sus funciones cesan una vez hecho el fraccionamiento, para ceder el puesto al Comisariado Ejidal, constituido por tres miembros, presidente, secretario y tesorero con sus respectivos suplentes.

Este organismo ante todo representa como un mandatario jurídico a la corporación de población que lo designó. El fraccionamiento de los ejidos queda a cargo de la Comisión Nacional Agraria, y ha de respetarse la Zona de Urbanización. Dividiense las tierras en lotes, con respecto a una extensión mínima.

Así se trató de corregir uno de los más grandes defectos de la organización ejidal, ya que con frecuencia entre la fecha de la dotación y el fraccionamiento pasaban varios años: el número de interesados aumentaba, o bien las tierras, por su calidad, no resultaban suficientes para dotar decorosamente a los ejidatarios. Estos casos se solucionaban disminuyendo en extensión la parcela individual y pulverizando de tal modo los lotes que de nada servían ya así al campesino.

Nace así la propiedad ejidal con sus vigorosas características. Inalienables son los derechos de propiedad sobre la parcela ejidal, so pena de inexistencia. Tampoco podrá el dueño arrendarla ni desprenderse del disfrute del lote a título gratuito u oneroso. La falta de cultivo de la tierra acarrea nueva adjudicación, previa comprobación, a juicio del pueblo.

La Ley del Patrimonio Ejidal retorna en cierto modo a la organización agraria prehispánica: propiedad comunal de la tierra, por cuanto es del pueblo, pero goce individual de las fracciones con obligación de cultivarlas y sin poder enajenarlas en forma alguna.

En dicha Ley se habla de un fondo de impulsión cooperativa, y se establecen determinadas normas para el caso de expropiación. Asimismo los Estados sólo pueden establecer sobre la propiedad ejidal un impuesto predial. Toda cuestión que se suscite respecto al dominio o disfrute de las parcelas será resuelto por el comisariado ejidal, y en última instancia, por la Comisión Nacional Agraria. Se crea la institución del Registro Agrario que habrá de justificar tanto la propiedad ejidal del pueblo como

la parcelaria individual.

La Secretaría de Agricultura y Fomento vigilará la explotación agrícola-pecuaria de los terrenos ejidales y se encargará de la organización cooperativa de los pueblos, del fomento de sus explotaciones y del mejoramiento de sus hogares.

#### 5.8.12 - REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Por Decreto del 9 de enero de 1934, publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el día 10 del mismo mes y año, fue reformado el artículo 27 constitucional.

La reforma del artículo 27 constitucional se imponía para perfeccionar su redacción, para esclarecer algunos de sus conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de que fue objeto no tocó los puntos fundamentales.

Dicha reforma no precisa el concepto de pequeña propiedad, ni corrige la confusión entre corporaciones y sociedades, y en cambio si introduce disposiciones procesales, que no es prudente en forma alguna incluir en un precepto constitucional. Desgraciadamente las variantes introducidas vienen a aumentar la oscuridad en el texto. De esta manera nos bastará citar el párrafo en el que se dice: "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones". Después de lo anterior viene la misma enumeración que contenía el artículo 27 original; pero aumentada con una serie de incisos que nada tienen que ver con la capacidad para adquirir tierras y aguas, como el VIII, que se refiere a las nulidades; y el XI, en el que se crean las nuevas autoridades agrarias, y los números XII, XIII, XIV, XV y XVI, que se refieren al procedimiento agrario. (100)

Asimismo, los dos primeros párrafos quedan idénticos, en el tercero comienzan a introducirse modificaciones. La pequeña propiedad debe estar en explotación. Las primitivas denominaciones de pueblos, rancherías y comunidades se sustituyen por el concepto más claro y jurídico de núcleos de población. (101)

Se suprimen frases que se refieren a historia ya consumada, como las relativas a dotaciones de terrenos hechas conforme al decreto del 5 de enero de 1915.

Otra de las reformas sustanciales que se hicieron al artículo 27 constitucional, es la que se refiere a las autoridades agrarias, que ha saber son:

- El Presidente de la República.
- El Departamento Agrario.
- Los Gobernadores de los Estados.
- Las Comisiones Agrarias Mixtas.
- Los Comités Particulares Ejecutivos.
- Los Comisariados Ejidales.

Por último, los conflictos por límites de tierras comunales serían resueltos por el Presidente de la República, según la fracción X del citado artículo 27 constitucional.

#### 5.8.13 - EL PRIMER CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934

El primer "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos", fue expedido el 27 de marzo de 1934. En él se abarcaron los aspectos de la Reforma Agraria que se refieren a la distribución de la tierra.

En el Código mencionado se conservó, en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó y se consideraron los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley del 6 de enero de 1915, modificaron profundamente la legislación y la política agrarias. También reúne 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 y la de Responsabilidades de Funcionarios en Materia Agraria.

Dicho Código Agrario no es sólo una compilación de las leyes anteriormente mencionadas, sino que introdujo innovaciones fun

damentales.

Respecto de la capacidad de los núcleos de población se introduce una modificación fundamental, supeditando el derecho a recibir tierras, a la condición de que la existencia del poblado solicitante sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente. En el Código de 1942 se fijó en seis meses la existencia anterior a los poblados que soliciten dotaciones de tierras o aguas.

Este Código señaló la extensión invariable de cuatro hectáreas en tierras de riego o su equivalente en tierras de otra clase, como superficie de la parcela ejidal. Además ordenó que se dotase con terrenos de agostadero, de monte o de pasto, para uso comunal.

La pequeña propiedad fue considerada como inafectable, en casos de dotación, una superficie de 150 hectáreas en tierras de riego y de 500 en tierras de temporal y en reducir estas extensiones en una tercera parte, "cuando dentro del radio de siete kilómetros a que se refiere el artículo 34, no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población". (102)

En el Código Agrario de 1942, la pequeña propiedad se fijó en la extensión invariable de 100 hectáreas de tierras de riego o su equivalente en tierras de otras clases.

En cuanto a los procedimientos se simplificaron los trámites, conservando el aspecto formal del "juicio", pero con la novedad de que los interesados pudiesen presentar durante la tramitación de la primera y de la segunda instancia, las pruebas que estimen convenientes, hasta antes de las resoluciones respectivas.

La ampliación de ejidos en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas imponía un lapso de diez años después de la dotación. El Código Agrario que estamos comentando suprimió este plazo.

Es en este Código que se contempla que la creación de los nuevos centros de población agrícola estén íntimamente ligados al procedimiento dotatorio, y no viene a ser otra cosa que su necesario complemento.



La solución que dió el Código a los peones acasillados, consiste en reconocer el derecho de ser considerados en los censos agrarios de los pueblos circunvecinos o de formar nuevos centros de población agrícola.

El primer Código Agrario fijó con claridad la naturaleza de la propiedad ejidal considerando separadamente la de los montes, y en general tierras de uso común y las de labor que se reparten individualmente entre los campesinos beneficiados con la dotación o restitución. Las tierras de una y otra categoría son imprescriptibles, inalienables e inembargables.

Una de las orientaciones más interesantes del primer Código Agrario, fue la creación de los Distritos Ejidales, por que señaló en ellos la posibilidad de resolver el problema agrario con un criterio económico.

Se establecía que en las comarcas en donde se practiquen cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas o requisitos de organización no aseguren rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal que estatuiría normalmente el Código, la necesidad de tierras, bosques y aguas de los solicitantes, podría satisfacerse mediante el establecimiento de uno o más distritos ejidales, si se lograba la conformidad de la mayoría de los ejidatarios del núcleo o núcleos de población, así como de los propietarios de esos predios afectables. En el caso de conformidad de los propietarios de esos predios, deberían aportar proporcionalmente las tierras, bosques y aguas suficientes para cubrir las necesidades de los solicitantes, así como los elementos para la instalación de los ejidatarios.

En el Código se abordó la cuestión de las responsabilidades en que incurren los funcionarios y empleados que intervengan en la tramitación y resolución de los expedientes agrarios, siempre que violen sus preceptos. Así, el Presidente de la República incurre en responsabilidad si niega a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tengan derecho. También señala las responsabilidades de los gobernadores de los Estados; pero las sanciones claramente definidas comienzan a partir del Jefe del Departamento Agrario hasta los empleados de menor categoría.

Por otro lado, es importante no dejar pasar inadvertido el

Decreto que reforma al primer Código Agrario, dicho Decreto es expedido por el general Lázaro Cárdenas, con fecha del primero de marzo de 1937, con el único propósito de proteger a la industria ganadera del país que, por efecto de la Reforma Agraria se hallaba en franca decadencia, pues los propietarios de las grandes fincas destinadas a la ganadería se rehusaban a incrementar sus empresas temerosos de perder el capital invertido en ganado si resultaban afectados por una dotación de tierras.

Dicho decreto modificaba al Código Agrario, agregándose el artículo 52 bis, inciso en el cual se declaran inafectables a petición de parte, las tierras destinadas a la ganadería. (103)

#### 5.8.14 - EL CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940

Este segundo Código Agrario conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior e incluyó un capítulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera, en el que se repitieron las disposiciones del anterior decreto, ampliándolas y reglamentándolas.

En cuanto a la perfección técnica, se separa, más nitidamente las partes sustantiva y adjetiva. Las partes fundamentales se refieren, la primera, a autoridades agrarias; la segunda a derechos agrarios y la tercera a los procedimientos indispensables para hacer efectivos esos derechos. Marca un progreso innegable de la expresión jurídica de la Reforma Agraria.

Este segundo Código, en cuanto al fondo mismo de sus disposiciones, conservó la mayoría de ellas el Código de 1942, haciendo algunas modificaciones de forma, en otras su sentido y en varias más introdujo confusiones lamentables. Así que las discrepancias entre uno y otro no ameritan hacer un estudio especial, por que fuera de la institución de la llamada inafectabilidad ganadera, no agrega nada al proceso histórico del problema agrario de México, objeto principal de esta tesis.

## 5.8.15 - EL CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942

En sustitución del Código Agrario de 1940 se dictó un nuevo ordenamiento el 31 de diciembre de 1942, resultado de 25 años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria.

Estuvo vigente 29 años a pesar de que, siendo mejor que el anterior, contenía innumerables lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales, entre ellos los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, institución ésta, que se conservó a pesar de las críticas que había suscitado porque favorecía a un sector poderoso de terratenientes; pero lesionaba los intereses de un campesinado ignorante, desvalido, incapaz de destruirlo por medio del Juicio de Garantías.

No obstante las deficiencias del Código Agrario de 1942, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue claro intento de perfeccionarla; pero no logró del todo sus objetivos, además de que permaneció intacto durante más de un cuarto de siglo y ya se hacía indispensable renovarlo de acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines constitucionales de la Reforma Agraria y los principios de la justicia social. (104)

## 5.9 - CONCEPTO Y FUNDAMENTACION DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA

La expropiación es una facultad constitucional que poseen los Gobiernos federal y estatal para disponer en forma unilateral de los bienes de los particulares -ya sean personas físicas o morales-, fundamentando su decisión en la utilidad pública en que van a ser destinados los bienes, por lo cual el propietario afectado recibe una indemnización para compensar la pérdida del bien que sale de su dominio.

El fundamento constitucional se localiza en el segundo párrafo que al efecto prescribe: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". En tanto que la fracción VI-párrafo segundo reserva a la Federación y a las entidades federativas para determinar los

casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada conforme a las leyes respectivas. La indemnización se hará conforme al valor catastral.

Para cumplir con los objetivos de la política agraria el Estado básicamente cuenta con la institución de la expropiación que se fundamenta en la fracción X, que permite llevar a cabo la acción de dotación de tierras y aguas a favor de los núcleos de población. Los propietarios afectados por las acciones de dotación (fracción XIV-párrafo segundo), sólo tienen derecho al cobro de la indemnización, que se hará efectivo en el plazo de un año a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Otro aspecto relativo a la expropiación es el del fraccionamiento de los excedentes (fracción XVII-inciso c), "Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación".

El aspecto reglamentario de la expropiación descansa en la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936.

Con similar criterio, la Ley Federal de la Reforma Agraria, en sus artículos 112-127, establece la expropiación de los bienes ejidales y comunales. Acto que se llevará a cabo cuando la utilidad pública, con toda evidencia, sea superior a la utilidad social del ejido o de la comunidad.

Los elementos configurativos de la expropiación agraria son los siguientes:

- Utilidad pública. Son evidentes los beneficios socio-económicos al afectar la propiedad particular, a fin de dotar de tierras a los campesinos integrantes de los núcleos de población.
- Bienes. Muebles, inmuebles y derechos que sean afectables.
- Procedimiento expropiatorio. Se debe sujetar a lo prescrito en el artículo 27 constitucional, a la Ley Federal de la Reforma Agraria y a las leyes de las entidades federativas.

- Declaratoria de expropiación. La hace en forma unilateral la autoridad administrativa.
- Recurso de revocación. Que puede interponer el afectado quince días después de notificado el acuerdo de expropiación.
- Ejecución. De la declaratoria de expropiación por la autoridad administrativa que corresponda.
- Indemnización. El propietario con base en el valor fiscal reconocido en forma expresa o tácita.
- Forma de pago. Mediante indemnización que se garantizará con bonos de la deuda agraria, los cuales serán programados para ser cubiertos por el Estado en un lapso no mayor a diez años.
- Destinos de los bienes. Para beneficio de los campesinos integrantes de los núcleos de población que conforman las instituciones agrarias de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal.
- Reversión. De los bienes expropiados al patrimonio del propietario afectado, si en el lapso de cinco años los bienes no fueron destinados a satisfacer las necesidades agrarias que fundaron la declaratoria de expropiación.

#### 5.10 - CONNOTACION CONSTITUCIONAL DE LA MODALIDAD JURIDICA

En el ámbito jurídico no existe una definición general de modalidad, más bien el concepto de modalidad es acorde a los objetivos de una rama del derecho, en nuestro caso el agrario, que obliga a la interpretación a fin de ubicar el alcance y contenido de la institución.

En materia agraria son evidentes las modalidades para la pequeña propiedad agrícola, ganadera y agropecuaria, como para el ejido, la comunidad y los nuevos centros de población ejidal. En el primer caso obliga a la pequeña propiedad que esté en explotación, a fin de que goce de la protección jurídica. Otra modalidad es la que señala el artículo 72 de la Ley de Fomento

Agropecuario: "Se declara de utilidad pública el aprovechamiento de tierras ociosas; al efecto la Nación podrá en todo momento ocupar temporalmente aquellas que sus propietarios o poseedores no dediquen a la producción". Por contra hay modalidades que amplían la protección jurídica de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, como los certificados de inafectabilidad.

Para el ejido, comunidad y nuevos centros de población son múltiples las modalidades, como queda establecido en el artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria: "Los derechos que sobre los bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles..."

La modalidad agraria ejidal más que restringir el dominio de los ejidatarios sobre los predios, está orientada a ensanchar y proteger los derechos de los ejidatarios y de su familia. Se parte de que es un patrimonio familiar, que sirve de base para el sustento de sus integrantes; igualmente se pone un valladar para las enajenaciones de estas heredades, ya que se volvería al acaparamiento que es sinónimo de latifundio.

### 5.11 - LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL

De la propiedad originaria se desprenden dos instituciones claves: la expropiación y la modalidad. Son mecanismos jurídicos con que cuenta el Estado para regular y consecuentemente distribuir en forma equitativa los terrenos susceptibles de cultivo.

En el aspecto agrario, la propiedad como institución que estructura y define al Estado mexicano es indispensable ubicarla en el entorno de la Reforma Agraria, con el propósito de incorporar a ejidatarios, comuneros y colonos en función de sus ejidos, comunidades y colonias ejidales como centros de desarrollo socio-económicos, tanto para sus integrantes, e indirectamente para la sociedad. Este planteamiento también rige para la pequeña propiedad.

La función social de la propiedad es una fórmula que ar

moniza los intereses del individuo con los de la sociedad, para que el ejercicio del propietario no menoscabe o pueda afectar el bien común. Se conjugan la libertad del individuo y las facultades que la propiedad le concede con la obligación de hacer uso de ellas de manera conveniente el interés social, absteniéndose de lo que perjudica a la sociedad y cumpliendo las actividades que le reclama. La función social puede limitar a la propiedad, pero al mismo tiempo dinamizarla.

El propietario está obligado a ejercer sus derechos, que se fincan en la propiedad en concordancia a los del Estado, sin olvidar que tiene la cosa a nombre de la sociedad, y sólo puede hacer uso de las facultades que sobre ella tiene de acuerdo a los objetivos de esa sociedad. (105)

#### 5.12 - EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL INDIVIDUAL DEL ORDEN JURIDICO, Y NO COMO GARANTIA SOCIAL

• Se acostumbra afirmar que en la actual Constitución de 1917, se crearon las "garantías sociales", en contraposición o como complemento de las tradicionales garantías individuales, que es precisamente el rubro del Capítulo I, Título Primero, de nuestro vigente texto constitucional.

Además se afirma que tales garantías sociales pueden encontrarse en el artículo 27 constitucional, en relación a los derechos agrarios, ejidales y comunales. También en el artículo 123, en lo que respecta a los derechos de los trabajadores; en el artículo 28, que prohíbe los monopolios en perjuicio de las clases sociales; e igualmente se suele "descubrir" en los artículos 3, 4 y 5 de la Constitución, referentes a la libertad de enseñanza, a los derechos familiares, de salud, etc., y a la libertad ocupacional.

No siempre resulta claro el contenido que se da a las garantías sociales dentro de la Constitución. Por ejemplo, Burgoa sostiene que la garantía social, al igual que la garantía individual, se revela como una relación jurídica. Considera que determinadas clases sociales, colocadas en una deplorable

situación económica, "exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas, de ciertos medios de tutela frente a la clase social poderosa". Concluye afirmando que al dictarse normas para tal fin se establecieron las garantías sociales, que vienen a ser una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos o protegidos y aquéllos frente a los que se implantó la tutela.

Lo que importa subrayar, es la "creencia" de que frente o al lado de las garantías constitucionales individuales, nuestra actual Constitución creó garantías constitucionales sociales, que pretenden proteger a la persona humana ya no como individuo sino como componente de un grupo social, o de la sociedad en general.

Partiendo de la base de que la fracción I del artículo 107 constitucional establece que el juicio de amparo -auténtica "garantía" de las garantías individuales-, se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada, hay que considerar que:

"Si bajo el sistema actual se planteara la cuestión de que debe reconocerse que hay garantías sociales, porque están enunciados los derechos sociales, habría que contestar que esto es una falsedad. Porque para que fuera cierto tendríamos que establecer, a nuestra vez, que así como hay derechos individuales y garantías individuales, porque existe una acción individual de amparo -agravio personal y directo-; debería establecerse una secuencia lógica según la cual hay derechos sociales, y por tanto garantías sociales, "cuando exista una acción social de amparo", que se fundamente en un agravio, aunque siga siendo directo en cuanto aprovecha a cada uno de los miembros de un grupo social dado". (106)

Con mayor precisión debemos establecer que, si bien es cierto que tanto en nuestra Constitución como en el Derecho en general, han nacido disposiciones que protegen a la persona no en su carácter individual sino como miembros de un grupo con intereses comunes, o de la sociedad en general, creándose así los derechos sociales, esto no significa que "dentro del proceso constitucional de amparo" hayan nacido las garantías sociales, porque evidentemente el medio para reclamar la violación de las garantías individuales es una acción procesal, que en nuestro juicio de amparo sigue siendo estrictamente "individualista" y no de carácter colectivo, como debiera ser la que existiera para dar nacimiento pleno a garantías sociales constitucionales.



Estas aclaraciones resultan pertinentes, porque parece ser que frecuentemente se le da el mismo contenido a los derechos sociales que a las garantías sociales.

La clarificación de estos malos entendidos, tiene que llevarnos forzosamente a la conclusión de que no hay garantías individuales y garantías sociales -ya sea que se enfrenten o se complementen-, sino que bajo nuestro sistema fundamental solamente hay garantías constitucionales que siguen siendo de carácter individual y personalísimo.

A esta última idea habrá que agregarle un complemento, ya que aparecen intentos de rompimiento del concepto de la acción de amparo de carácter totalmente individual, como se comprueba en la fracción II del artículo 213 de la Ley de Amparo, en que hay sustitución de de los comisariados ejidales o de los bienes comunales -que tienen representación legal de un núcleo de población- por los miembros del comisariado, o del consejo de vigilancia, o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si los representantes legales primeramente mencionados son negligentes en la interposición en tiempo de la demanda de amparo. La protección constitucional que eventualmente se obtenga, no favorecerá únicamente al solicitante, sino a todos los ejidatarios o comuneros lesionados.

Pero este intento es aun vago e impreciso, y probablemente tan sólo tiene una finalidad práctica y no conceptual.

Las Garantías del Orden Jurídico, comprenden una serie de diversas garantías, como la de propiedad. El artículo 27 constitucional es en donde se encuentran declaradas las garantías de propiedad. Así como la capacidad para adquirir tierras y aguas, sus limitaciones e incapacidades.

Por ser el artículo 27 un tema ampliamente expuesto (supra puntos 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.9 y 5.10 de este capítulo) no se entrará en detalle acerca de su contenido en este apartado.

### 5.13 - EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA

De lo expuesto en el capítulo anterior acerca de las garantías constitucionales, mal llamadas garantías sociales -ya que sólo existen garantías individuales-, es de suma importancia reflexionar sobre el tema que ha dado en llamarse "la defensa constitucional", y que algunos autores identifican con otras denominaciones, pero los cuales coinciden en su contenido, y cuya finalidad es la de profundizar en los sistemas, métodos o instrumentos para hacer prevalecer la Constitución sobre los actos del poder público como de los particulares, cuando éstos se oponen a ella, la incumplen, la desvían o palmariamente la contradicen.

Así, Felipe Tena Ramírez nos habla del "control de la constitucionalidad"; Hector Fix Zamudio de la "defensa procesal de la constitución"; Emilio Rabasa de la "supremacía judicial"; André Hauriou de la "garantía de las leyes constitucionales". Pero el término más apropiado desde nuestro punto de vista es el que adopta el maestro Juventino Castro de "defensa constitucional". (107)

Dentro de este panorama debemos aclarar e indicar que, dentro del sistema jurídico mexicano, la defensa constitucional se lleva a cabo por medio de procedimientos jurídicos, y no por órgano político, como lo fue el Supremo Poder Conservador bajo las Siete Leyes Constitucionales de 1858, y que en estos procedimientos jurídicos uno de los instrumentos para defender la constitucionalidad es el "proceso de amparo, el cual se plantea ante el Poder Judicial de la Federación. Asimismo, las controversias sobre la inconstitucionalidad -exclusivamente de los actos de autoridad-, se plantea en el proceso de amparo por vía de acción, y no de excepción, personalmente por el agraviado con el acto inconstitucional.

De esta manera podemos definir el amparo como "un proceso concentrado de anulación -de naturaleza constitucional- promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al

estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada -si el acto es de carácter positivo- o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige -si es de carácter negativo"-.(108)

De acuerdo con las disposiciones constitucionales y las reglamentarias, existen dos clases de procesos de amparo: el amparo directo, que se tramita ante los Tribunales Colegiados de Circuito; y el amparo que se tramita ante los Juzgados de Distrito, y que la doctrina y la jurisprudencia han denominado -por contraposición al primero- amparo indirecto, que no es un concepto legal salvo en la fracción V, del artículo 74 de la Ley de Amparo, después de la reforma de 1968.

Desde el punto de vista que nos compete, que es la materia agraria, es conveniente fundamentar la procedencia del juicio de amparo que la encontramos en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, que ha saber ordena expresamente que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y, leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal (Art. 103). Del mismo modo, todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las siguientes bases: El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; la sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión o disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o

individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios y comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta.

¶Cabe aclarar que los anteriores principios y bases generales del juicio de amparo, sólo corresponden a la materia agraria¶

En el proceso constitucional de amparo en materia agraria, se comprenden todos los actos de autoridad que violen real o aparentemente las garantías individuales de los gobernados, que estén vinculados en cuestiones agrarias. Comprende la materia agraria todo acto de autoridad relacionado con el conocimiento, decisión y ejecución de cuestiones agrarias en el ámbito administrativo y jurisdiccional.

En materia agraria pueden ser afectados por actos de autoridad en su carácter de gobernados: los núcleos de población peticionarios, los ejidos, las comunidades agrarias, los ejidatarios y comuneros individualmente considerados y los grandes y pequeños propietarios o poseedores rurales.

En el amparo agrario en que figuran como agraviados o quejosos los pequeños propietarios y poseedores rurales, se siguen los mismos lineamientos del amparo administrativo en general.

En cambio, en el amparo agrario en el que figuran como quejosos o terceros perjudicados los ejidos y las comunidades agrarias y los ejidatarios y comuneros individualmente considerados, se adopta una serie de particularidades y excepciones que constituye un régimen proteccionista distinto del amparo administrativo, que el maestro Trueba Urbina ha denominado erróneamente amparo social y que nosotros consideramos como amparo de

derecho social.

La Ley de Amparo ha consignado en el libro segundo, capítulo único, un apartado especial sobre el amparo en materia agraria, el cual sólo regula lo referido a los núcleos de población ejidal y comunal, así como a ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios cuando actúan en el juicio de amparo en su calidad de partes como quejosos o terceros perjudicados.

El amparo agrario ejidal y comunal lo podemos ubicar dentro del amparo agrario general, que comprende junto con el amparo agrario ejidal y comunal el referido a los demás propietarios y poseedores rurales. (109)

Por mucho tiempo, el amparo agrario de propietarios y poseedores rurales constituyó un obstáculo para la redistribución de la tierra, ya que sólo contenía garantías individuales que favorecían al latifundio; por lo cual se limitó el amparo para propietarios y poseedores, y apareció el amparo agrario ejidal y comunal con características propias, al plasmarse en la Constitución las garantías individuales y derechos sociales en materia agraria.

El amparo agrario ejidal y comunal se caracteriza por adoptar un conjunto de excepciones y disposiciones en favor de grupos económicamente débiles, como los ejidatarios y comuneros, buscando la realización de la justicia distributiva, que se traducirá en última instancia en Justicia Social.

Estas excepciones constituyen en conjunto un régimen jurídico especial dentro de la reglamentación general del proceso constitucional de amparo que consideramos a continuación.

Son titulares de los derechos sociales y garantías individuales de este régimen jurídico especial en carácter de parte quejosa o terceros perjudicados, los ejidatarios y comuneros, los núcleos de población ejidal y comunal y los núcleos de población peticionarios reconocidos por la ley.

#### 5.13.1 - PROCEDENCIA DEL AMPARO EJIDAL Y COMUNAL (110)

El artículo 212 del Libro Segundo de la Ley de Amparo señala los casos de procedencia.

Con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal y comunal, y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como su pretensión de derechos a quienes pertenecan a la clase campesina, se observarán las disposiciones del libro segundo en los siguientes juicios de amparo:

I. Aquéllos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, los mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados;

II. Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o como terceros perjudicados;

III. Aquéllos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros.

#### 5.13.2 - REPRESENTACION LEGAL Y PERSONALIDAD (111)

La representación legal y personalidad está prevista en los artículos 213 y 214 de la Ley de Amparo.

Tiene representación legal para interponer el juicio de amparo:

- Los comisariados ejidales o de bienes comunales.
- Los miembros del comisariado o del consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de

la notificación del acto reclamado, el comisariado no ha interpuesto la demanda de amparo.

- Quienes la tengan en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria: Comités Particulares Ejecutivos.

Quienes interpongan amparo a nombre y representación de un núcleo de población, acreditarán su personalidad, con credenciales que les haya expedido la autoridad competente o, en su defecto, con simple oficio de la propia autoridad competente para expedir la credencial, o con la propia acta de la Asamblea General en que hayan sido electos.

Los ejidatarios o comuneros pertenecientes al núcleo de población perjudicado acreditarán su personalidad con cualquier constancia fehaciente.

### 5.13.3 - LA DEMANDA Y SUSTANCIACION DEL JUICIO (112)

La reglamentación sobre la demanda y sustanciación del juicio esta prevista principalmente en los artículos 217, 218, 221, 212 y 231 de la Ley de Amparo.

La demanda del amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueve contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeta al régimen ejidal o comunal.

Cuando el juicio de amparo se promueve contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan, el término para interponerlo será de treinta días.

### 5.13.4 - LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO (113)

La suspensión está regulada en los artículos 233 y 234 de la ley de la materia; el artículo 233 establece:

"Procede la suspensión de oficio y se decretará de plano en el mismo auto en el que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta Ley, cuando los actos reclamados tengan o puedan tener consecuencia de la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejosa o su sustracción del régimen ejidal".

Asimismo, la suspensión concedida a los núcleos de población, no requerirá de garantía para que surta sus efectos.

#### 5.13.5 - LAS NOTIFICACIONES (114)

De conformidad con el artículo 219 de la citada Ley, se notificará personalmente a los núcleos ejidales y comunales, así como a ejidatarios y comuneros, en los siguientes casos:

- El auto que deseche la demanda;
- El auto que decida sobre la suspensión;
- La resolución que se dicte en la audiencia constitucional;
- Las resoluciones que recaigan a los recursos;
- Cuando el Tribunal estime que es un caso urgente o que, por alguna circunstancia, se pueden afectar los intereses de los núcleos de población o de ejidatarios o comuneros en lo particular;
- Cuando la Ley así lo disponga expresamente.



### 5.13.6 - LOS INFORMES JUSTIFICADOS (115)

La regulación de los informes justificados que debe rendir la autoridad responsable en los amparos interpuestos en materia agraria, está contenido en los artículos 222, 223 y 224 de la Ley de la materia.

Las autoridades responsables deberán rendir sus informes justificados dentro del término de diez días, que el Juez de Distrito podrá ampliar por otro tanto, si estimare que la importancia del caso lo amerita.

El artículo 223 de la Ley de Amparo señala los elementos que los informes justificados deben expresar:

- El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay;
- La declaración precisa acerca a si son o no ciertos los actos reclamados en la demanda;
- Los preceptos legales que justifiquen los actos;
- Si las responsables son autoridades agrarias, expresarán además la fecha en que se hayan dictado las resoluciones agrarias que amparen los derechos del quejoso o del tercero.

Las autoridades responsables deberán acompañar a sus informes los documentos que señala el artículo 224 de la Ley de Amparo, de lo contrario será sancionada con multa de 20 a 120 días de salario -creemos que mínimo al no señalarlo la Ley-.

En caso de que subsista la omisión, no obstante el requerimiento del juez, la multa se irá duplicando en cada nuevo requerimiento, hasta obtener el cumplimiento de esta obligación.

En la práctica esta sanción resulta ineficiente ya que generalmente se paga con cargo al presupuesto público.

### 5.13.7 - SISTEMAS PROBATORIOS (116)

En relación a las pruebas, el artículo 225 de la Ley de Amparo nos habla de que, en el amparo agrario además de tomarse en cuenta las pruebas que se aporten, la autoridad judicial deberá recabar de oficio todas aquellas que puedan beneficiar a las entidades o individuos que menciona el artículo 212 de la Ley de Amparo. La autoridad que conozca del amparo resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados, tal como se haya probado, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda, si en este último caso es de beneficio de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo individual.

#### 5.13.8 - SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA (117)

La suplencia de la deficiencia de la queja está contenida en el artículo 227 de la Ley de Amparo, que prescribe:

"Deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212; así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios".

#### 5.13.9 - EL RECURSO DE REVISIÓN Y DE QUEJA (118)

El recurso de revisión y de queja está previsto en los artículos 228 a 230 de la Ley de Amparo.

El término para interponer el recurso de revisión en materia agraria será de diez días comunes a las partes, contados desde el día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

La falta de las copias a que se refiere el artículo 88 de esta ley, no será causa para que se tenga por no interpuesto el recurso de revisión que hagan valer los núcleos de población o los ejidatarios y comuneros en lo particular, sino que la autoridad judicial mandará expedir dichas copias.

Quando el quejoso sea un núcleo de población ejidal o comunal, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, mientras no se haya cumplido debidamente la sentencia que concedió el amparo.

#### 5.13.10 - REGLAS ESPECIALES EN LA SUSTANCIACION DEL JUICIO Y LA SENTENCIA DEL AMPARO AGRARIO (119)

Estas reglas especiales en la sustanciación del juicio de amparo agrario las encontramos en el artículo 231 de la Ley en cuestión:

"En los juicios de amparo promovidos por las entidades o individuos que especifica el artículo 212, o en que los mismos sean terceros perjudicados, se observarán las siguientes reglas:

I. No procederá el desistimiento de dichas entidades o individuos, salvo que sea acordado expresamente por la Asamblea General;

II. No se sobreseerá por inactividad procesal de los mismos;

III. No se decretará en su perjuicio la Caducidad de la instancia; pero sí podrá decretarse en su beneficio, y

IV. No será causa de improcedencia del juicio contra actos que afecten los derechos colectivos del núcleo, el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que emane de la Asamblea General".

Con respecto a la sentencia, el Ministerio Público cuidará que las sentencias dictadas en favor de las entidades, sean debidamente cumplidas por las autoridades (Art. 232 L.A.).

## CAPITULO 6.- ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

El proyecto de la Ley Federal de Reforma Agraria enviado a la Cámara de Diputados, el 29 de diciembre de 1970, justifica su denominación en los siguientes apartados:

"No es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana".

El proyecto de referencia se sustenta en siete libros básicos: autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios y responsabilidad en materia agraria; además de disposiciones generales y los correspondientes transitorios.

En nuestro concepto, el más importante avance es el reconocer y otorgarle personalidad jurídica al ejido. Que apoya su acción productiva social en un patrimonio compuesto de tierras, bosques, aguas, recursos naturales, y otros, para ser explotados en forma lícita e integral, en un contexto de democracia política y económica.

Se toma como puntales de la Reforma Agraria al ejido, comunidad y auténtica pequeña propiedad. Ampliando la protección jurídica de esta última con los certificados de inafectabilidad agropecuaria, sumados a los agrícolas y ganaderos.

Con lo que llegaban a su fin los decretos concesión de inafectabilidad ganadera. En ese contexto las prerrogativas y preferencias de los ejidatarios y comuneros se extendían a los auténticos pequeños propietarios, con terrenos iguales o menores, a los de la unidad de dotación.

Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se le atribuyen nuevas facultades organizativas y de planeación económica para el impulso del desarrollo rural, conjugadas con las del Registro Agrario Nacional. Y la actividad de éste, cohesionada con la de los registros públicos de la propiedad respectivos.

Las actividades productivas de los ejidos y comunidades se proyectan a planos superiores, como las de comercialización, industrialización, turísticas, forestales, servicios y otras. Para cumplir con estos objetivos se establecen prerrogativas y estímulos, lo mismo que mayores recursos de los sectores público y privado. También se contempla la actividad productiva de la mujer campesina sin tierra, en torno a la unidad agrícola industrial para la mujer.

En el ámbito contencioso y procedimental se refuerzan las facultades de las Comisiones Agrarias Mixtas, para la resolución de conflictos en sus respectivas jurisdicciones. Se crea un nuevo procedimiento para los problemas que se susciten dentro de los ejidos o de las comunidades. El desahogo de esos problemas se contempla en dos instancias: 1) Conciliación, ante el Comisariado Ejidal; 2) Contencioso, ante la Comisión Agraria Mixta.

Podemos considerar como ampliación de la exposición de motivos, las comparecencias del Lic. Augusto Gómez Villanueva, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, ante las Cámaras de Diputados y Senadores los días 2 de febrero y 8 de marzo de 1971 respectivamente.

Ante la Cámara de Diputados, destacó que la iniciativa de la Ley Federal de Reforma Agraria, incorporaba lo relativo a las asambleas de programación, reforzaba a los Comisariados Ejidales con los auxiliares técnicos, ponía un valladar para la reelección de los Comisariados, además del voto secreto para su elección; la expropiación de las tierras ejidales y comunales, como última opción; el aprovechamiento de las aguas por ejidos y comunidades; el régimen de explotación ejidal, bien sea colectiva o individual, como una decisión de los ejidatarios; el impulso a la industrialización rural; entre otros puntos.

Ante la Cámara de Senadores el Lic. Gómez Villanueva hizo énfasis de la planeación agraria, a cargo del Consejo Nacional de Desarrollo Agrario y la Rehabilitación Ejidal. Como un organismo integrado por representantes de asociaciones técnicas, profesionales y obreras, de las cámaras de comercio e industria y de los colegios e instituciones de cultura. En esa misma vertiente se encontraba un Centro Nacional de Capacitación Agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria llevó a cabo una

transformación radical de las bases, los procedimientos y las metas de nuestra Reforma Agraria, por fin después de 56 años de tanteos, desviaciones de las normas constitucionales y rutinas.

Porque la Reforma Agraria de 1915 hasta 1970, no producía resultados muy alentadores, ya que:

1.- No había proporcionado a todos los ejidatarios unidad de dotación suficiente para la satisfacción de sus necesidades y las de su familia.

2.- No había logrado una organización eficaz de los ejidos, ni desde el punto de vista económico, ni desde el punto de vista social.

3.- La mayoría de los ejidos vivían en un clima de falta de seguridad y de justicia.

4.- El crédito de que disponían los ejidos era notoriamente insuficiente.

5.- Había quedado al margen de las dotaciones de tierras un enorme contingente de campesinos que faltos de patrimonio y de trabajo recorrían diferentes regiones del país a emigraban hacia los Estados Unidos de Norteamérica en busca de ocupación.

6.- La producción de la Agricultura Nacional no bastaba para cubrir las necesidades de la población, porque a pesar de que aumentaba constantemente, ese aumento no era proporcional al número de habitantes del país. La agricultura deficitaria que obligaba a importar grandes cantidades de artículos alimenticios del extranjero, era uno de los principales factores de la elevación constante del costo de la vida.

## 6.1 - ORGANIZACION DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS

Del Código Agrario de 1934 hasta la presente Ley Federal de Reforma Agraria, no ha habido un cambio substancial en la organización de las autoridades agrarias. Con esta categoría se ubican el Presidente de la República, los Gobernadores de los Es-

tados, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos respectivamente, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas. En tanto que las autoridades administrativas, actuarán como auxiliares cuando las leyes lo determinen (Art. 2).

La anterior enumeración es incompleta pues en el artículo 27 constitucional se menciona a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Comisariados Ejidales que aplican las disposiciones agrarias correspondientes en la esfera de su competencia y además los delegados agrarios intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones.

La Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, cuando las mismas no atribuyan expresamente competencias a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (Art. 3).

Asimismo, las Comisiones Agraria Mixtas se integrarán por un Presidente, un Secretario y Tres Vocales (Art. 4). El Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la Capital del Estado de que se trate o en el Distrito Federal.

"El primer vocal será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y el Segundo Vocal lo serán por el Ejecutivo Local y el Tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y sustituido por el Presidente de la República de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente".

En esta disposición no se considera la posibilidad de que "en la entidad correspondiente" haya agrupaciones agrarias que no estén dentro de la Liga de Comunidades Agrarias o Sindicatos Campesinos, lo que prácticamente las dejaría sin representantes en la Comisión Agraria Mixta correspondiente.

"El Secretario y los Vocales de la Comisión Agraria Mixta, con excepción de los representantes de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembro del Cuerpo Con-

sultivo Agrario. El representante de los campesinos durará en su cargo 3 años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos".

Las Comisiones Agrarias Mixtas, deben regirse por un reglamento interno que será expedido por el Gobernador de la entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 6).

El segundo párrafo de este artículo señala que "Las Comisiones Agrarias Mixtas formularán sus presupuestos anuales de gastos para su eficiente funcionamiento, los cuales serán pagados por el Gobierno Federal y Local correspondiente, conforme a los convenios que al efecto se celebren. La aportación del Gobierno Federal no será menor del cincuenta por ciento".

Con el precepto antes transcrito se faculta exclusivamente a las Comisiones Agrarias Mixtas para formular sus presupuestos anuales sin intervención del Gobernador del Estado, lo que no parece prudente aun cuando se sobreentiende que en "los convenios que se celebren", tendrá voz el Mandatario Local, único que conoce las posibilidades económicas de su gobierno.

La frase "para su eficiente funcionamiento" es demasiado vaga. Sería mejor haber establecido que los presupuestos de cada Estado o Territorio deben responder al volumen de asuntos por desahogar cada año. (120)

El artículo 7 ordena que "En cada entidad federativa habrá por lo menos una delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, para el despacho de los asuntos que le están encomendados; su titular tendrá bajo sus órdenes a los subdelegados y al personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo, conforme al reglamento interior de la Secretaría y demás leyes aplicables".

Sin duda, es éste, un importante artículo de la Ley Federal de Reforma Agraria, porque marca una nueva orientación en la materia al ordenar que en cada delegación haya dos subdelegados con funciones específicas, las de uno de carácter jurisdiccional y las de otro para promover la organización de los ejidos de acuerdo con las planificaciones y las instrucciones que reciba de la Secretaría.



## 6.2 - ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS

En el artículo 8 de la Ley se reitera la disposición constitucional que da al Presidente de la República el carácter de Suprema Autoridad Agraria. Agrega que está facultado "para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de la Ley Federal de Reforma Agraria y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas". Falta incluir sus facultades jurisdiccionales, decisorias, en las cuestiones que para ese objeto le están legalmente señaladas.

Se entiende por resolución definitiva para los efectos del artículo citado, la que ponga fin a su expediente:

- I. De restitución o dotación de tierras, bosques y aguas.
- II. De ampliación de los ya concedidos.
- III. De creación de nuevos centros de población.
- IV. De reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- V. De expropiación de bienes ejidales o comunales.
- VI. De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades.
- VII. Las demás que señale esta Ley.

La enumeración transcrita es más amplia y comprensiva, indudablemente mejor que la contenida en el artículo 33 del Código Agrario de 1942.

Del hecho de que el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, se ha pretendido concluir:

- a) Que puede modificar sus propias resoluciones una vez dictadas, puesto que es la máxima autoridad agraria.
- b) Contra las resoluciones presidenciales antes enumeradas, no cabe ningún recurso ni es procedente el juicio de garantías, lo mismo tratándose de pequeños que de grandes propietarios o ejidatarios, por la misma razón de que el Presidente es la

Suprema Autoridad Agraria. Hubo un tiempo, inclusive, en que la Suprema Corte de Justicia, sustentó esta tesis.

Las dos interpretaciones parecen igualmente absurdas; la primera porque rompería el orden jurídico que se basa en la responsabilidad absoluta de las decisiones que ponen fin a un procedimiento. (121)

Por lo que respecta a la segunda interpretación, el hecho de que el Presidente sea la Suprema Autoridad Agraria, no impide el que se ataquen sus resoluciones definitivas por medio del amparo cuando con ello se violen garantías individuales. También el Presidente de la República es la máxima autoridad ejecutiva y sin embargo el amparo es procedente en contra de las disposiciones administrativas que dicte o los actos que ejecute o mande ejecutar si son violatorios de las garantías aludidas.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que en la Fracción XIV-párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se establece la procedencia del amparo en favor de los pequeños propietarios que posean certificado de inafectabilidad.

Los gobernadores de los Estados y el jefe del Departamento del Distrito Federal desempeñan en la Reforma Agraria una función de gran importancia porque son los que entregan directamente las tierras y aguas a los campesinos solicitantes, si bien desde el punto de vista legal, unas y otras son dotadas al pueblo al que pertenecen de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

La designación del jefe del Departamento del Distrito Federal como autoridad agraria, crea un problema jurídico, pues el artículo 73 de la Constitución dice que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto de los órganos que señale la Ley respectiva. Dicha Ley es la orgánica del citado Departamento y en ella se designa, en primer término, al jefe del Departamento como un representante del Ejecutivo de la Unión y no se comprende, por lo mismo, cómo puede actuar con independencia de aquél, con facultades autónomas. Las resoluciones que dicte en materia agraria debe entenderse que son las del mismo Presidente de la República y si esto es así resulta que resuelve en primera y en segunda instancia, en primera, dictando resoluciones provisionales; y en

la segunda, definitivas sobre la misma materia.

Asimismo, la Fracción V de este artículo que estamos comentado (Art. 9 L.F.R.A.), reformó radicalmente el procedimiento establecido en el Código Agrario de 1942 pues en éste los gobernadores nombraban a los Comités Particulares Ejecutivos en tanto que ahora los eligen los grupos campesinos solicitantes y el Gobernador se limita a expedirles los nombramientos.

Las atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley, son de tres clases: administrativas, económicas y de organización y jurisdiccionales.

Con respecto de las atribuciones económicas y de organización -ya que las atribuciones de carácter administrativo son comprensibles y acertadas-, la Fracción VIII del citado artículo es de suma importancia, porque establece que la ingerencia del Secretario de la Reforma Agraria en los contratos que celebren los ejidos solamente se autoriza para aquellos frutos, recursos o aprovechamientos comunales y solamente para todos los de ejidos colectivos; pero no para los que no tengan esta forma de explotación.

Por otro lado, ¿Qué sucede mientras se estudian y se aprueban o no los contratos con aquellos frutos, recursos, aprovechamientos cosechas, que de no venderse oportunamente se echan a perder? La intención del legislador es loable al tratar de evitar que se cometan abusos o irregularidades con los campesinos, pero sería más sensato establecer otro mecanismo, como establecer en la Ley algunas obligaciones mínimas que deban cumplir tanto los sujetos pasivos como los activos en el vínculo jurídico a establecerse, y en caso de incumplimiento supervisaría la Secretaría a petición de las partes (en el capítulo siguiente se tratará con mayor profundidad este planteamiento).

Los otros preceptos relativos a las atribuciones económicas y de organización así como jurisdiccionales del Secretario de la Reforma Agraria, son plausibles y marcan una nueva orientación dinámica en la Reforma Agraria que de llevarse a cabo con honradez y eficacia redundará en beneficio inmediato de la población ejidal.

El artículo 11, enumera las atribuciones del Secretario de

Agricultura y Recursos Hidráulicos que pueden clasificarse de la siguiente manera: técnicas, de planeación agropecuaria, de conservación de los recursos ejidales.

Las atribuciones técnicas están contenidas en las Fracciones I, III y V. Esta última Fracción se refiere a "Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas".

Esta Fracción que acabamos de transcribir, el Secretario de Agricultura "interviene" en la fijación de la reglas que menciona (pero quién fija esas reglas que ameritan su intervención? (Esas reglas son obligatorias para todos los agricultores que "exploten recursos nacionales agropecuarios y silvícolas"?), ¿o se reducen a "aconsejar las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas"?

En todo esto hay vaguedad que hace la disposición prácticamente nugatoria.

Las atribuciones de planeación agropecuaria las encontramos en las Fracciones II, IV y VII.

Las atribuciones de conservación de los recursos agrícolas se encuadran en las Fracciones VI y VIII.

Las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas se encuentran en cinco Fracciones del artículo 12 de la Ley. Una reforma importante y certera introducida en este precepto que es casi igual al 39 del Código Agrario de 1942, es la facultad que se concede a las Comisiones Agrarias Mixtas para opinar en los expedientes de inafectabilidad pues por medio de su intervención pueden eliminarse muchas de las irregularidades que se venían cometiendo en la expedición de los certificados correspondientes.

En donde la Ley marca nuevas trascendentales orientaciones en la Reforma Agraria, es en el artículo 13 que señala a los Delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria los trabajos que deben desempeñar:

A. En materia de procedimientos y controversias agrarias, son

las Fracciones I-X. Sin tomar en cuenta los defectos de redacción de las disposiciones se debe decir que tienen particular importancia las que exigen de los Delegados "la veracidad de las informaciones que rindan" pues uno de los vicios de la burocracia mexicana consiste en que las autoridades tienden a presentar a sus respectivos superiores versiones deformadas, a veces falsas, de los resultados siempre magníficos de sus actividades. La nueva orientación de la política agraria se manifiesta en la Fracción X al establecer la obligación de los Delegados de informar a la Secretaría de la Reforma Agraria sobre "las anomalías para la correcta explotación de los bienes" (se supone de los ejidales y comunales) que ocurren en su circunscripción. (122)

En materia de organización y desarrollo agrario, son las Fracciones XI-XV. Así en la Fracción XI se habla de promotores para la organización de la producción agropecuaria, la inclusión de éstos en las delegaciones es una medida de gran importancia. La idiosincracia de la inmensa mayoría de los campesinos mexicanos es para organizarse por medio de agentes especializados, capaces de trabajar con los campesinos en beneficio colectivo y de unión para mejorar los ingresos y formas de vida de los ejidatarios. Así, cuando el campesino mexicano se ve apoyado, guiado, estimulado por alguna persona que gana su confianza, es capaz de realizar grandes obras, según lo demuestran los esporádicos esfuerzos de organización rural que algunos Gobernadores, Presidentes Municipales y Comisariados Ejidales han llevado a cabo en algunas regiones del país.

Lo dispuesto en la Fracción XIV de este artículo, por su mala redacción dará lugar a que permanezca sin cumplimiento alguno, o bien a fricciones entre la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por que parece que los Delegados Agrarios están facultados para hacer que las dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos "concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas del ejido... etc.". Toda coordinación debe estar a cargo de una entidad superior a las dependencias burocráticas que deben coordinar sus actividades.

El Cuerpo Consultivo Agrario, según el artículo 14 de la Ley estará integrado por cinco miembros, dos de los cuales serán re-

presentantes de los campesinos, el Secretario de la Reforma Agraria lo presidirá teniendo voto de calidad. Al Secretario de la Reforma Agraria le corresponde (Art. 15) proponer al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los componentes, de esta manera en su Fracción I, no especifica la profesión de los miembros, pero se corre el riesgo de que sean personas carentes de conocimientos jurídicos sobre la materia. Así, sería conveniente establecer un determinado número de miembros titulados en Derecho, con experiencia en el ramo agrario (ver siguiente capítulo).

Las atribuciones del citado organismo están contenidas en el artículo 16 de la Ley, vaciadas en seis Fracciones. En la Fracción III se limita la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario a sólo los núcleos de población, pero no se considera a los pequeños propietarios, quienes no pueden acudir al juicio de garantías.

Con respecto a que el Cuerpo Consultivo Agrario es un organismo que depende directamente del Secretario de la Reforma Agraria, el maestro Mendieta y Núñez opina que ésto no debería de ser, ya que por intereses personales se podría evadir la confianza que el Presidente de la República deposita sobre el Secretario, sugiriendo así, que dicho organismo dependiera directamente del Presidente de la República. Pero hay que considerar que esta solución sólo acarrearía duplicidad de funciones, ya que con la cantidad de asuntos en cartera que tiene el Jefe del Ejecutivo Federal, éste se vería obligado a crear como el Presidente Cárdenas, una Comisión de la Pequeña Propiedad, lo cual representaría aparte de la dicha duplicidad de funciones, un gasto considerable en el presupuesto gubernamental, que actualmente sería un retroceso a la política económica y de recorte presupuestal.

### 6.3 - EL EJIDO

Sin lugar a dudas, el ejido es la institución clave de la Reforma Agraria y por lo tanto del derecho agrario mexicano.

El ejido contemporáneo deviene como institución jurídica, de

los planes y programas de la Revolución Mexicana, que culminan en la Ley del 6 de enero de 1915. Que declara nulos los hechos y actos jurídicos, que formalmente sirvieron para legalizar la conculcación de las tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase perteneciente a los núcleos de población, pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades. A esto añade la acción de dotación para la reconstitución de ejidos, a cargo del Gobierno Nacional, apoyándose en la institución de expropiación.

El paso trascendental con todas sus imperfecciones de técnica constitucional, es la legitimación de la Ley del 6 de enero de 1915 por el Constituyente de 1917. Igualmente la nueva estructura del artículo 27, que sepulta el sistema liberal de propiedad, por el de propiedad social; fincado en la propiedad originaria y con ello la convalidación de los sistemas autóctonos de propiedad, como el ejido, que se reactualiza con las instituciones de expropiación y modalidad. Al mismo tiempo se confirman las acciones de restitución, dotación y nuevos centros de población agrícola. Aclarando, que para su vigencia y dinamismo de estas acciones, era y es indispensable la negación jurídica, y de hecho del latifundio.

Con esto el ejido se encauza en el constitucionalismo social, y gradualmente se inicia la construcción de su filosofía, doctrina, teoría-práctica jurídica. Para continuar con la fase de reglamentación, que arranca con las Circulares, la Ley de Ejidos de 1920, para entrar a su definitividad en la sistemática agraria -Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942- puente para la Ley Federal de Reforma Agraria.

En este contexto podemos transcribir algunas definiciones del ejido: "Tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose por cuenta del Gobierno Federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos inmediatos". (123)

El autor José Barragán Barragán, afirma que desde el ángulo doctrinal en México, no hay una noción aceptada o pacífica de lo que es el ejido. Sin embargo donde hay coincidencia es en el aspecto patrimonial, tierras, bosques y aguas, el elemento humano, el régimen de propiedad especial al que quedan sujetos, y las particularidades de su organización y operación del ejido

moderno mexicano. Del mismo modo el maestro Romeo Rincón Serrano introduce elementos importantes en la definición del ejido, al contemplar a la propiedad ejidal como "...inajenable, intransmisible, inembargable e imprescriptible...".

Pero lo que es de destacar, es que no se menciona al ejido como una institución con personalidad jurídica propia, así el maestro Ramón Medina Cervantes define al ejido como "...una empresa social con personalidad jurídica, que finca su patrimonio en la propiedad social que el Estado le asigna, la cual queda sujeta a las modalidades respectivas. A efecto de auspiciar la organización socio-productiva de los ejidatarios, en el contexto del desarrollo rural integral". (124)

Desde otro punto de vista, podemos proponer una definición, así:

"El ejido es una institución sui generis del derecho social con sujeción a la normatividad agraria, que posee personalidad jurídica propia, con un patrimonio social constituido por tierras, bosques y aguas otorgadas por el Estado, cuya propiedad es intransmisible, inembargable, imprescriptible y no sujeta a enajenación; con una organización socio-productiva basada en el apoyo y dirección del Estado, con el propósito de crear verdaderas unidades económicas y organizadas para la producción y venta de bienes agropecuarios, con la finalidad de dar autosuficiencia y dignidad a sus miembros, estrechando así los lazos de solidaridad, la conciencia de grupo y la responsabilidad colectiva, que se traducirá en un beneficio social, económico y cultural".

De esta suerte, y con base en la concepción constitucional y regulatoria del ejido, al mismo tiempo considerando su forma de explotación, lo podemos clasificar en: a) parcelado, b) colectivo, y c) mixto.

a) Parcelado. Con el mandamiento o la resolución presidencial, la Asamblea General de ejidatarios define el régimen parcelario de explotación individual a favor de los ejidatarios (Art. 130). Quedando algunos bienes del ejido -pastos, montes, bosques y aguas-, sujetos al régimen de explotación común por parte de los ejidatarios (Art. 65).



b) Colectivo. Se fundamenta en el mandamiento, la resolución presidencial o en las condiciones tecno-económicas, para que el Presidente de la República determine el régimen de explotación colectiva o por la decisión de los ejidatarios integrantes del núcleo de población (Arts. 130-131, 134 y 307-IX).

c) Mixto. Se apoya en la decisión de la Asamblea General de ejidatarios, de explotar en forma colectiva una parte de sus recursos, creando para ello secciones especializadas. En tanto que otra fracción del patrimonio ejidal, se explotará en forma individual por los ejidatarios (Art. 135). Y el resto de los bienes del ejido en forma comunal (Art. 67).

Resúmenes de la resolución presidencial y los bienes que adquiere el ejido, posibilita la clasificación del patrimonio ejidal en los siguientes apartados:

1) Individual. Comprende la parcela; los solares con una extensión máxima de 2500 metros cuadrados y en los ejidos colectivos un predio para granja familiar, con una superficie máxima de dos hectáreas (Arts. 66, 93 y 140).

2) Colectivo. Es valedero para los ejidos que tienen ese sistema de organización productiva social. Incluso para los ejidos parcelados, que adquieren en forma conjunta bienes -maquinaria, equipos, bodegas, etc.- y servicios para apoyar la producción (Art. 135).

3) Común. Engloba el uso y aprovechamiento de las aguas para el riego de las tierras ejidales, igualmente los pastos, bosques y montes (Arts. 56 y 55).

4) Social. Considera la parcela escolar igual a una unidad de dotación y la unidad agrícola industrial para la mujer campesina (Arts. 101 y 103).

5) Recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales. Comprende los que se puedan explotar en forma industrial y comercial por el ejido, para fines turísticos, pesqueros y mineros (Art. 144).

#### 6.4 - DEL COMITE PARTICULAR EJECUTIVO

El maestro Mendieta y Núñez afirma que el título del Libro Segundo "El Ejido", es incorrecto desde el punto de vista de la técnica legislativa, porque induce -dice- a confusiones, pues la única parte en donde el artículo 27 constitucional se refiere al ejido es en la Fracción X en la que considera como tal únicamente a las tierras de uso o aprovechamiento común de acuerdo con el concepto que se tenía del ejido en la época colonial; de las tierras de labor ya trata el mismo precepto en el párrafo tercero de su texto.

A este respecto, no estamos de acuerdo con el doctor Mendieta y Núñez, ya que si bien es cierto que en la única parte en que se menciona al ejido como tal, considerando únicamente a las tierras de uso o aprovechamiento común, es en la Fracción X del artículo 27 constitucional, también es cierto que una Ley Reglamentaria regula todas y cada una de las disposiciones del artículo en cuestión de nuestra Ley Fundamental -aunque sólo mencione en forma sucinta o escueta dicha disposición-, que en este caso es en materia agraria, así, el artículo primero de la Ley Federal de la Reforma Agraria ordena expresamente:

"La presente Ley reglamenta LAS DISPOSICIONES AGRARIAS del artículo 27 constitucional...".

De esta manera es comprensible que una Ley reglamentaria como lo es la Ley Federal de la Reforma Agraria, ahonde, profundice, precise y amplie conceptos. Ya que una Ley Fundamental -en nuestro concepto-, debe ser escueta y precisa, conteniendo las normas fundamentales y esenciales del quehacer Nacional, dadas sus necesidades, inquietudes, ideosincracias políticas, económicas y sociales, y sobre todo una sabiduría del pasado para proveer un mejor futuro.

Dicho lo anterior, es razonable que en el precepto constitucional no se haya definido al ejido, pero lo que no es comprensible, es que en la Ley tampoco se haya hecho. De esta suerte, lo correcto habría sido empezar el articulado del Libro Segundo definiendo al ejido, pero no de una manera doctrinal como lo hicimos anteriormente (supra punto 3 de este capítulo), ya que difícilmente lo comprenderían nuestros campesinos, y lo que se pretende es que se compenetren y comprendan por medio de una

técnica legislativa sencilla y digerible -y no por medio de técnicas y doctrinas exóticas ajenas a nuestra realidad agraria-, basada en una razón y una lógica jurídica que les explique lo que son y hacia donde se dirigen, para que puedan manejar la Ley y no sólo los apuros, porque no siempre habrá un abogado que traduzca y aplique la Ley en su beneficio.

Así, proponemos una definición para empezar el articulado del Libro Segundo:

"Para los efectos de esta Ley se entiende como ejido las tierras, bosques y aguas comprendidas dentro de un núcleo de población, y a falta de éstas, se dotará con no menos de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, y tratándose de otras clases de tierras se hará una equivalencia de una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos; atendiendo a las demás disposiciones relativas de esta Ley".

Ahora bien, los artículos relativos a "El Comité Particular Ejecutivo" son los siguientes: 17, 18, 19, 20 y 21.

Solamente comentaremos que la función de dichos Comités son en relación a representar a los núcleos o grupos de población durante el trámite de sus expedientes agrarios de restitución, dotación, ampliación de ejidos o creación de nuevos centros de población, hasta que se ejecute el mandamiento del Ejecutivo Local o la resolución definitiva en su caso. Pero con la novedad de que estos Comités tienen que convocar mensualmente para rendir un informe de sus actividades, además de procurar que sus representantes no invadan ni ejerzan violencia sobre las tierras en que se reclamen derechos.

## 6.5 - ORGANIZACION DE LAS AUTORIDADES EJIDALES Y COMUNALES

La Ley enmarca dicha organización del artículo 22 al 46.

En su artículo 22 considera como autoridades internas únicamente de los ejidos y de las comunidades que posean tierras, sin mencionar a los nuevos centros de población que no obstante

deben incluirse en la norma porque su organización es ejidal, a:

- I. Las Asambleas Generales;
- II. Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; y
- III. Los Consejos de Vigilancia.

La importancia del artículo 23 es indudablemente el otorgar y reconocer la personalidad jurídica a los ejidos y comunidades, además de establecer a la Asamblea General como su máxima autoridad interna.

El artículo 26 crea un verdadero problema burocrático y de papeleo, al decir que para integrar las Asambleas Generales subsecuentes, los ejidatarios "podrán" acreditarse con una credencial provisional expedida por el comisariado con la firma del Delegado Agrario, quien remitirá un duplicado al Registro Agrario Nacional, a fin de que éste expida la credencial definitiva.

El primer problema se suscita con la palabra "podrán", porque se puede entender que por otros medios también se pueden acreditar, asimismo como la credencial provisional la expide el Comisariado se puede dar el caso que por enemistad, intereses políticos o por otras causas se niegue a expedir la credencial o credenciales respectivas. Por otro lado la credencial sólo es válida con la firma del Delegado Agrario que radica en la capital del Estado de que se trate, así los Comisariados de ejidos lejanos tendrán que ir a recabar la firma.

El artículo 26 no dice si la credencial provisional llevará el retrato del ejidatario o su huella digital, o si la credencial definitiva que expedirá el Registro Agrario Nacional tendrá esos requisitos indispensables de identificación.

Además surge aquí una pregunta: ¿lo dispuesto en este artículo rige únicamente para los ejidos que sean creados a partir de la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria o para todos los existentes? (125)

Dicho todo lo anterior, sería conveniente modificar el artículo 26, quedando de la siguiente manera:

"Para integrar las Asambleas Generales subsecuentes, los ejidatarios podrán acreditarse provisionalmente por medio de cualquier documento legal o credencial, o bien por medio de un testigo conocido por la comunidad o núcleo de población. El Comisariado tendrá la obligación de mandar un padrón de los ejidatarios de la comunidad o núcleo de población de que se trate a la Delegación Agraria correspondiente, para que ésta tramite ante el Registro Agrario Nacional su credencial definitiva con celeridad, y posteriormente un representante de dicha Delegación entregará personalmente las credenciales donde pondrán sus huellas digitales los interesados en presencia de éste, y si faltase algún ejidatario de credencial, se le tramitará y entregará a la brevedad posible por el mismo representante de la Delegación".

Otro aspecto novedoso y no menos importante que responde a la organización de los ejidos, son las clases de Asambleas Generales: a) Ordinarias mensuales; b) Extraordinarias; y c) de Balance y Programación (Art. 27).

Asimismo, el artículo 30 es plausible desde el punto de vista teórico, hay mucho lirismo, planeación de escritorio alejada de la realidad actual económica y social de los medios rurales de México. Es una de tantas disposiciones de la Ley condenadas a permanecer escritas en el papel sin posibilidades de aplicación, ya que como comentamos anteriormente el campesino por su misma ideosincracia necesita de alguien que lo organice y oriente dado su nivel de cultura, así, la inmensa mayoría de las veces los integrantes del Comisariado Ejidal son incapaces de hacer programaciones eficientes. También se olvida que el término de cada ciclo agrícola es el mismo en casi todas las regiones del país que tienen millares de ejidos y que por esto será imposible que asista obligatoriamente un representante de la Delegación Agraria ni que "puedan" estar presentes en las Asambleas Generales de Balance y Programación de todos los ejidos y comunidades "técnicos de las dependencias oficiales relacionados con la producción y comercialización de los productos del campo".

Es más viable considerar lo que propone el maestro Mendieta y Núñez: hacer una división del país en zonas ejidales para planificar los trabajos de rehabilitación de los ejidos, de organización y explotación de los mismos y de comercialización de

sus productos, planificaciones que se harían realizando y llevando a la práctica por medio de comisiones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y de la Secretaría de la Reforma Agraria y de otras dependencias oficiales, sistemáticamente y a lo largo del tiempo. (126)

Asimismo, la redacción del artículo 32 es lamentable, se trata más bien de las Asambleas Generales extraordinarias puesto que de las ordinarias ya se ocupan los artículos 24, 25, 26 y 28. De esta suerte se obliga a enviar copia de la convocatoria a la Delegación Agraria y a las dependencias oficiales que tengan interés en los asuntos de la orden del día, a este respecto encontramos dos cortapisas; la primera es que no dice la Ley quien deberá mandar dicha copia; y la segunda es que no se tiene en cuenta que un gran número de ejidos están lejos de las capitales de los Estados, también sin tomar en cuenta la ubicación de las dependencias oficiales, resultando que el envío por correo de esta convocatoria llegaría a la Delegación después de la celebración de la Asamblea.

Hablando de la mala redacción de este artículo: "...no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria, la que deberá repetirse ocho días después...". Dicho lo anterior, hubiera sido más claro de la siguiente manera: "...se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria, y de tampoco existir quórum deberá repetirse ocho días después...".

Las disposiciones del artículo 33 son totalmente inoperantes, porque si bien es cierto que resulta potestativo para la Asamblea General fijar sanciones a los ausentistas, prestándose ésto a abusos y violencias del Comisariado sobre los ejidatarios; también es cierto que estas sanciones no tendrán ningún efecto, ya que fuera de los instrumentos de trabajo y las cosechas, los ejidatarios no tienen en su mayoría otros bienes que no sean muebles rústicos y una modesta cama, los cuales son inembargables de acuerdo con la Legislación Civil, y en caso de tener otros bienes habría que instaurar un juicio para no violar las garantías individuales de los artículo 14 y 16 constitucionales.

Por otra parte es necesario comentar que en el artículo 34 de la Ley en cuestión, se incluyen los términos "nominal" y

"económica" acerca de las votaciones, pero sería conveniente instruir a nuestros campesinos sobre el significado de estos términos jurídicos que difícilmente entenderían de no ser explicados.

En el artículo 35 hay una contradicción con el artículo 28, pues en éste es potestativa la asistencia de un representante de la Delegación Agraria en las Asambleas Generales Ordinarias y según el artículo 35, las actas de toda Asamblea General llevarán la firma del Representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria. No es posible que haya un número de representantes suficientes en cada Comisión Agraria Mixta para que estén presentes en todas las Asambleas Generales de todos los ejidos de la República.

Además, ¿por qué la copia del acta se entregará en el término de ocho días a la Delegación Agraria, si dichos representantes pueden llevarse la debidamente autenticada por ellos una vez que termine la Asamblea?

En el artículo 39 se puede observar que la contratación de profesionistas no es obligatoria sino potestativa y que requiere la aprobación de la Asamblea General. Esta aprobación compromete a todos los ejidatarios a cubrir los emolumentos de los contratados y hace posible el mejoramiento de las explotaciones agropecuarias de los ejidos que ecepten en constituirse en empresas rurales.

El artículo 41 utiliza la palabra "podrán", sin embargo para la gravedad de las causas enumeradas debió utilizarse la palabra "deberán" que indica obligación.

Con el artículo 44 se trata de impedir la reelección indefinida de los Comisariados ejidales que en muchos casos ha resultado perjudicial para los ejidatarios pues se convierten en verdaderos caciques. Pero existe un problema de cultura en el grueso de nuestro campesinado, ya que en su mayoría necesitan saber leer y escribir para aplicar y conocer la Ley Federal de Reforma Agraria, es por eso que el Comisariado y el Consejo de Vigilancia se turnan los puestos hasta que llegue alguien capaz. Sería necesario, como lo aconseja el maestro Mendieta y Núñez, introducir a las escuelas rurales las enseñanzas indispensables relativas a la organización y funcionamiento de los ejidos. (127)

Por otro lado el artículo 45 introduce una disposición novedosa y plausible al considerar a la mujer en forma expresa como sujeto de derechos y obligaciones, dando así cumplimiento a la garantía individual de igualdad consagrada en el artículo 4 de nuestro Magna Dispositivo, pudiendo tener voz y voto en las Asambleas Generales, además de poder ser electa para cualquier cargo dentro de la organización ejidal. Empero, todo lo anterior es de "iure" pero de "facto", la realidad es que la ideosincracia de nuestro campesinado es sinónimo de animadversión para las labores desempeñadas por la mujer en igualdad de circunstancias que las del hombre.

Para concluir este apartado es justo expresar que las notificaciones deberían ser personales y verbales, ya que como se ha comentado el nivel cultural de nuestro campesinado es escaso, así, siendo las notificaciones verbales y personales no darían lugar a abusos e irregularidades, poniendo sus huellas digitales al pie de textos que en realidad desconocen.

#### 6.6 - DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES INTERNAS DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

Este apartado comienza con el artículo 47, el cual expresa las facultades y obligaciones de la Asamblea General, de esta suerte, la Fracción III faculta y obliga a la Asamblea a "formular programas y dictar normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido, con el objeto de intensificar la producción individual o colectiva del mismo..."

Dicho lo anterior surge una interrogante: ¿Qué pasa con los ejidatarios que no les convenga o no quieran formar parte de dicho programa?

En este caso habría que reformar dicha Fracción, permitiendo que se hiciera un programa colectivo y otro individual para quienes así lo quisieran. Esto se lograría modificando la Fracción de la siguiente manera: "Formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido, con el objeto de intensificar la producción individual y/o colectiva del mismo..."



También en el artículo 49 se da por hecho que los ejidos se constituirán en empresas rurales -idea loable y de grandes dimensiones-, ya que se autoriza al consejo de vigilancia para contratar "a personas que los auxilien en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado, cuando sea necesario". Dichas cuentas pueden referirse a toda la producción del ejido o solamente a la de los bienes comunales y ejidales en general.

#### 6.7 - DE LA PROPIEDAD DE LOS NÚCLEOS DE POBLACION EJIDALES Y COMUNALES

El principio de este capítulo lo constituye el artículo 51 que atribuye la propiedad de los bienes señalados en la resolución presidencial al "núcleo de población ejidal", a lo cual el doctor Mendieta y Núñez señala que dicha disposición contraría abiertamente lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, párrafo tercero, parte final, que ordena a los "núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población". Es decir, se refiere a un "núcleo de población" ya existente.

El núcleo de población ejidal no es al que se refiere el artículo 27 de la Constitución porque éste nace hasta que se acuerda la dotación provisional en favor del núcleo de población pre-existente que es el dotado aun cuando los favorecidos sean solamente un grupo de sus habitantes.

En el artículo 56 párrafo segundo se incurre en la confusión ya comentada entre "ejidos" y "núcleos de población". Así la primera parte del párrafo se refiere al ejido y la segunda distingue entre "núcleo de población" y "ejidatarios y comuneros en particular". Lamentable y confuso lenguaje.

Se entiende en el artículo 57 que los propietarios particulares, en general, "tengan condición de usuarios" que sólo pueden tener antes de la dotación.

Por otro lado, en el artículo 59 existe un vagedad manifiesta, ya que ¿quién dicta los reglamentos sobre el particu-

lar?, parece ser que al Ayuntamiento corresponde esta labor de reglamentar el uso doméstico y público de las aguas.

En el artículo 55 se vuelve a incurrir en la confusión entre "núcleo de población" y "núcleo de población ejidal" sin saberse a cuál se refiere.

## 6.8 - DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

Es oportuno aclarar que los derechos de los individuos capacitados para obtener tierras en dotación pueden clasificarse en dos clases: derechos proporcionales y derechos concretos. (128)

Los derechos proporcionales son aquellos que corresponden sobre la totalidad del ejido antes de que sea fraccionado y sobre los bienes indivisibles como lo son montes, pastos, etc.

Los derechos concretos se refieren a la parcela o unidad de dotación asignada a cada uno cuando se lleva a cabo el fraccionamiento.

En la dotación provisional y también en la definitiva se señalan únicamente la extensión de tierras, la calidad de las mismas y sus linderos, que se entregan al grupo de personas solicitantes y a las que figuran en el nuevo censo que se hace al entregar dichas tierras; pero no la parte de ellas específicamente señalada que debe corresponder a cada una, así la propiedad del ejido es comunitaria y se señala a los ejidatarios, la mayoría de las veces, provisionalmente la parcela o unidad de dotación que les corresponde explotar y otras nada más las labores que deben llevarse a cabo si se trata de explotación del ejido en forma colectiva. (129)

Una vez que se efectúa el fraccionamiento de las tierras de cultivo, pasan en propiedad a los beneficiados; pero con modalidades que la apartan, en mucho, del concepto clásico de propiedad privada.

El artículo 58 plantea un verdadero problema pues el término

que señala para que el ejidatario comprendido en la resolución provisional o definitiva se presente a tomar posesión de la tierra asignada es de tres meses, empero el artículo se refiere tanto a la distribución provisional como a la definitiva de tal modo que un ejidatario que no se presentó, dentro de los tres meses siguientes a la distribución provisional, puede reclamar su parcela dentro de los tres meses siguientes a la resolución definitiva, y como entre una y otra pasan años se despojará al campesino que esté cultivando la unidad de dotación.

El inciso c) del artículo 72 no toma en cuenta ni la realidad mexicana ni los principios más elementales de la equidad y la justicia, ni facilita su aplicación.

Así, dicho inciso se refiere a campesinos casados y sin hijos. Es decir, únicamente a los hombres y por casados se entiende a quienes lo están civilmente, lo que no sucede con frecuencia en el campo, allí abundan las simples uniones. Dicho lo anterior, se debería introducir en este artículo un inciso donde se otorgara derechos para las mujeres.

Los derechos del ejidatario sobre los bienes ejidales son de carácter comunitario, proporcionales, fijados por los reglamentos respectivos. En cuanto a la unidad de dotación a que se refiere al artículo 74, concretamente determinada, algunos juristas piensan que en el caso se trata de una especie de usufructo condicionado, vitalicio y revocable que puede transmitirse por herencia. Pero la identidad entre los derechos del ejidatario y del usufructuario no es completa. Creemos que no debe incidirse en el error, muy común, de pretender colocar, a fuerza, las nuevas formas jurídicas que surgen por exigencias de la vida social y económica, en las clasificaciones vigentes. Así pues, nos encontramos en presencia de un derecho de propiedad "sui generis" al que denominamos "propiedad ejidal", nueva figura jurídica que, sin embargo se acopla perfectamente dentro de la idea del derecho de propiedad contenida en el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal, puesto que contiene las limitaciones y modalidades que señalan los artículos: 75, 76, 77, 78 y siguientes.

El artículo 81 hace referencia a la libertad de testar, limitando ésta, pero de una manera favorable y saludable para la materia agraria, ya que sólo beneficia y da preferencia a las

personas que dependen económicamente del ejidatario, que en su mayoría son su cónyuge o con quien haga vida marital, o bien con sus hijos o personas que dependan lo mismo económicamente del ejidatario. Porque no tendría caso testar en favor de alguien ajeno a esta relación familiar y dejar sin parcela a los que realmente la necesitan.

La solución que da el artículo 82 a los casos que menciona es demasiado simplista. El orden riguroso que establece puede dar lugar a situaciones lamentables. Si un ejidatario abandona a su esposa sin divorciarse de ella, con la que no ha tenido familia y hace vida marital con otra mujer con la que procrea hijos (caso frecuente en el campo) y fallece sin haber hecho designación de sucesores, la unidad de dotación le corresponderá a la mujer legítima y la concubina y los hijos quedarán en la miseria no obstante de que dependían económicamente de él y que tal vez durante varios años le ayudaron en el cultivo de la tierra.

El inciso c) que señala vagamente "a uno de los hijos del ejidatario" dará lugar a controversias, a posibles injusticias, porque no establece ningún criterio para la elección sino que en este y otros casos deja que la Asamblea General "opine" quién debe suceder y que sea la Comisión Agraria Mixta la que decida en definitiva. (130)

Con el artículo 83 se trata de evitar la pulverización de los ejidos: "en ningún caso se adjudicarán los derechos a quien ya disfruta de unidad de dotación y que ésta corresponderá en su totalidad a un solo sucesor", así "el ejidatario no podrá fraccionar su parcela por disposición testamentaria entre sus herederos". Por otra parte en el mismo artículo se señala una disposición en apariencia justa, pero que puede dar lugar a situaciones como la siguiente: Fallece un ejidatario separado de su esposa legítima y vive con una concubina con la que ha procreado hijos. Si hereda la esposa está obligada a sostener a los hijos de la amante de su marido.

En el artículo 87 se habla de la suspensión de los derechos del ejidatario por sembrar estupefacientes, más la unidad de dotación pasará a su sucesor legítimo quedando así la parcela en manos de la familia hasta que se determine en sentencia definitiva la responsabilidad penal del inculpado. Pero a este

respecto encontramos una cortapisa, ya que la cónyuge y los hijos pueden ser también presuntos responsables de la comisión del delito por encubrimiento o asociación delictuosa, y en tal caso el Código Penal expresa que éstos también perderán los derechos sobre la unidad de dotación. Este punto se tratará con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

#### 6.9 DE LA ZONA DE URBANIZACION

Según la última parte del artículo 93 el ejidatario puede enajenar el solar urbano, lo que no es del todo cierto porque en el primer párrafo se dice que es "patrimonio familiar" y éste según el artículo 727 del Código Civil para el Distrito Federal aplicable en toda la República en materia federal, pero estamos tratando una Ley Federal de Reforma Agraria, es inalienable, inembargable, imprescriptible y no puede ser objeto de gravamen alguno.

#### 6.10 DE LA UNIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL PARA LA MUJER

El Capítulo Quinto, Título Segundo del Libro Segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria introduce novedades con respecto de la legislación Agraria anterior. De esta manera es inobjetable su esencia desde el punto de vista teórico, pero contrasta con la vaguedad de sus criterios y definiciones, ya que no se indica quién o a qué autoridad corresponde el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer, ni se indica la fuente de financiamiento de la misma sin la cual es imposible construir guarderías infantiles, centros de cultura y educación con sus respectivos profesores, molinos de nixtamal y todas aquellas instalaciones destinadas específicamente "al servicio y protección de la mujer campesina".

No se establecen ni siquiera los lineamientos de organización y de financiamiento de estas "unidades", no se sabe a cargo de quién estará la dirección de la granja y la de otros servicios de carácter doméstico.

La Secretaría de la Reforma Agraria tendrá que crear una dependencia burocrática especialmente destinada a establecer las "unidades" mencionadas, o organizarlas y a vigilar su funcionamiento en unos cuantos ejidos, aquellos de mejor nivel económico, para no desprestigiar por completo esta plausible y novísima institución.

Por otra parte el artículo 103 limita a las mujeres ejidatarias o aquellas que sus parcelas no sean mayores que la unidad de dotación, siendo esto injusto y antidemocrático pues estas mujeres podrían aprovechar también dichas "unidades".

#### 6.11 - REGIMEN FISCAL DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

Una innovación importante y certera es la que contiene la Fracción VII del artículo 106 en la que se previene que "el procedimiento económico coactivo" "sólo podrán ejercitarlo las autoridades fiscales correspondientes". El Código anterior, en cambio, daba esa facultad a los Comisariados Ejidales.

#### 6.12 - DE LA EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

El artículo 117 tiene por objeto poner condiciones y limitantes infranqueables a la expropiación de bienes ejidales o comunales para evitar los abusos que se han cometido en esta materia, procediéndose a expropiar ejidos sólo para satisfacer intereses personales o de empresas privadas cuyos negocios no justifican la expropiación.

Con respecto del artículo 117 en donde se menciona que la expropiación en ningún caso se podrá hacer sin la intervención del Secretario de la Reforma Agraria parece ser una expresión vaga, ya que se entiende que un decreto presidencial de expropiación tendrá que estar condicionado a dicho organismo dependiente del mismo Ejecutivo Federal.

En este Capítulo de la Ley Federal de Reforma Agraria, tan

deficientemente redactado, en ningún artículo se habla expresamente de la indemnización de las siembras que puede haber en las tierras en el momento de la expropiación. Se podría interpretar el artículo 124 en el sentido de que el señalamiento que hace de los "bienes destinados a la tierra" es enunciativo y no limitativo.

Por otra parte también se alude la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario, el previo dictamen de éste resulta indispensable para fundar la conveniencia o no de las expropiaciones de bienes ejidales.

Del mismo modo faltó en este Capítulo introducir las disposiciones sobre indemnizaciones agrarias. El artículo 27 constitucional establece que para dotar de tierras a los núcleos de población que las necesiten, se tomarán "de las propiedades inmediatas"; pero ya antes en su párrafo segundo indica que: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". A mayor abundamiento de la Fracción X del precitado artículo dice que para reconstituir los ejidos con las tierras y aguas necesarias "se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".(131)

En una Ley Agraria que reglamenta las disposiciones de la materia comprendidas en el artículo 27 constitucional, no se debe olvidar esta cuestión de trascendental importancia tanto más cuanto que está vigente una Ley de la Deuda Agraria, aun cuando en la actualidad esté en suspenso el servicio de la misma, que establece el pago de las indemnizaciones por expropiación de tierras, con bonos.

Nada puede ser más ajeno a la realidad ni a la conveniencia práctica que el artículo 125. Se deja al ejidatario en absoluto desamparo mientras la Secretaría de la Reforma Agraria aprueba los planes de inversión individual "dentro o fuera del ejido", arrojándolo a un mar de lentas tramitaciones burocráticas. Esta disposición en vez de frenar el éxodo de campesinos del campo a las ciudades que es uno de los más graves problemas en la actualidad, lo va a propiciar sin ventaja segura para ellos.

## 6.13 - DEL REGIMEN DE EXPLOTACION DE LOS BIENES DE EJIDOS Y COMUNIDADES

Este Capitulo lo encabeza el articulo 120, pero es un tanto vaga dicha disposición ya que no expresa cuál de los titulares de las dependencias y organismos oficiales será el encargado de establecer la coordinación de actividades; pero de todos modos establece un principio de acción gubernativa para apartarla de la improvisación, de la duplicidad, de funciones y del trabajo desorganizado.

La Fracción III del articulo 131 introduce una importante novedad en la legislación agraria, ya que tiende a restablecer la justicia en aquellas zonas como las cañeras, por ejemplo, en las que se obliga a los ejidatarios a producir caña de azúcar para alimentar a algún ingenio que depende de esa producción. De esta suerte los ejidatarios que se dedican a cultivar la caña se quejan de los precios tan bajos a que se les paga dicho producto, pero con esta disposición de grandes dimensiones además de obtener un ingreso mayor se les devuelve la dignidad como beneficiarios del producto ya terminado.

En el articulo 135 es necesario hacer notar que es potestativo de la Asamblea acordar lo que esta disposición enumera y que sólo podrá llevarse a cabo la explotación parcial del ejido en forma colectiva cuando los propietarios o poseedores de las parcelas en las que debe instaurarse esta forma de explotación estén completamente de acuerdo con ello.

Asimismo, el articulo 141 no considera los casos de enfermedad ni de fuerza mayor, lo cual daría lugar a verdaderas injusticias si no se considera en el Reglamento Interior del Ejido como seguramente deben considerarse.

En el articulo 146 no debe confundirse la Asociación de ejidos con la fusión de ejidos. La Asociación puede ser de carácter transitorio, subsistir únicamente en tanto que resulte beneficiosa para los ejidos asociados. Pero además faltan disposiciones sobre los contratos de asociación y su aprobación y vigilancia por la Secretaría de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Este punto se tratará con mayor abundamiento en el siguiente capítulo.



#### 6.14 - DE LA PRODUCCION EN EJIDOS Y COMUNIDADES

El artículo 151 es completamente inoperante desde el punto de vista de aquellos ejidatarios que no reciban crédito oficial, ya que se compromete a las autoridades ejidales a responder por el crédito de semillas, que en ocasiones éstos no tienen con que responder.

Asimismo el artículo 154 parece que asigna trabajos obligatorios sin remuneración a los ejidatarios. Requiere una cuidadosa reglamentación para evitar abusos. Incide en autorizar a la Asamblea General para establecer sanciones que según ya hemos demostrado, prácticamente no pueden aplicarse. Los trabajos indicados en este artículo exceden al llamado "tequio" que como hemos dicho se usa en ciertas regiones del país para trabajos que beneficien directamente a la comunidad.

#### 6.15 - DEL CREDITO PARA EJIDOS Y COMUNIDADES

Con respecto al artículo 156 dicha disposición sólo puede referirse a los ejidos constituidos en empresas rurales o de explotación colectiva en los que la Asamblea General de Ejidatarios asociados faculte al Comisariado Ejidal para realizar las operaciones a que se refiere. En los ejidos de explotación individual el Comisariado no puede obligarse ni obligar a la totalidad del ejido por las operaciones crediticias relativas a cada ejidatario.

Desde otro punto de vista, en el artículo 158 se ordena en forma expresa que la venta de producción obtenida del crédito solicitado por conducto del ejido se hará obligatoriamente por medio del Comisariado Ejidal, a lo cual estamos de acuerdo ya que el fue el que contrato y llevó a cabo los trámites de dicho crédito, pero porque no se puede acompañar de dos representantes del ejido contratante, que sería lo más conveniente.

Es justo y oportuno hacer una observación en este Capítulo acerca de la deficiencia que hay con relación al crédito, pues no se menciona cómo va a proporcionarse una vez que algún ejido llegue a ser crediticiamente autosuficiente. ¿Quién maneja los

fondos? ¿Qué ventaja obtendrán los ejidatarios una vez que han formado su propio capital para sustituir el que les proporcionaban las instituciones oficiales? ¿Recibirán los préstamos con menor interés del que les fijaban los bancos o financieras oficiales o descentralizadas? ¿Recibirán los préstamos sin intereses? Este tópico será tratado el capítulo siguiente.

En relación al artículo 161, éste no establece en su contrato tipo algunos principios básicos de defensa en favor de los campesinos como el precio mínimo de garantía establecido por el Gobierno Federal, además de no señalar las dependencias oficiales que revisarán los contratos para su aprobación y el tiempo razonable para que no se interrumpen las actividades agropecuarias. Ver siguiente capítulo a este respecto.

#### 6.16 - DEL FONDO COMUN DE LOS NUCLEOS DE POBLACION

La Fracción III del artículo 164 debe interpretarse en el sentido de que se trata de los terrenos de uso común y de los bienes propiedad del ejido, pues el destino de las indemnizaciones por las parcelas expropiadas está considerado especialmente en los artículos relativos de la Ley.

El doctor Mendieta y Núñez afirma que el artículo 250 del Código Agrario de 1942 era mejor que el artículo 166 de la actual Ley de Reforma Agraria, ya que ordenaba se hiciera el depósito "a medida que se obtengan los ingresos" constitutivos del fondo. En cambio ahora el Comisariado Ejidal debe formar primero el fondo y luego depositarlo, en otras palabras, podrá disponer durante algún tiempo de los ingresos correspondientes a la constitución del susodicho fondo.

#### 6.17 - DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL

Este Capítulo es nuevo, no existía en el Código Agrario de 1942, sólo había un Reglamento para la Planificación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunales Ejidales.

Haciendo un examen del artículo 168 se puede descubrir que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal dispone de dos clases de recursos: unos provenientes de los fondos comunes de los ejidos, que no le pertenecen, que debe dedicar exclusivamente a los ejidos indicados en el artículo 167. Es decir, no forman parte de su capital y otros recursos que sí constituyen su capital y que obtiene por medios establecidos en las Fracciones II a V del precitado artículo 168.

Los artículos 169 y 170 son fiel reflejo de un obscurantismo y desorden administrativo, con disposiciones contradictorias y absurdas que conllevan a un anarquismo legislativo total. Al parecer, este galimatías forma el Fondo de Fomento Ejidal como institución por un Comité Técnico de Inversión de Fondos, que tiene un Director General que será el mismo Director General de Nacional Financiera de Industria Rural, S.A. Del mismo modo, no se expresa en este precepto las atribuciones y facultades que tendrá dicho Director General ni los demás representantes que integran este Comité.

Siguiendo con esta confusión, el Fideicomiso entregará sus recursos a Nacional Financiera S.A. en fideicomiso, la que representará al Comité en los términos de la Ley ¿cual Ley?, seguramente tiene que manejarlos en los términos de su Reglamento, del contrato de fideicomiso y de "las normas que formule el Comité Técnico", ¿de qué manera podrá correlacionarse y coordinarse todo esto?

#### 6.18 - DE LA COMERCIALIZACION Y DISTRIBUCION

De lo que se dispone en los artículos 171 y 172, es dudoso que los ejidos por sí solos lo realicen, porque necesitan organizarse jurídicamente en alguna forma de sociedad o asociación mediante una escritura notarial o privada; pero en este caso, que llene determinados requisitos de validez.

En el artículo 173 en donde se dispone que la venta de las cosechas las hará el Comisariado Ejidal, habría que reformar este ordenamiento, ya que en muchos casos se ha prestado y se seguirá prestando a abusos y ganancias ilícitas por parte de éste. Sería

más provechoso ordenar que la venta la hiciera el Comisariado Ejidal con dos representantes más del total de los ejidatarios.

Por otra parte, el artículo 174 es totalmente ilusorio, porque ordena que los "ejidos se agrupen en asociaciones o sociedades para que participen con un representante de los organismos públicos de comercialización de productos agrícolas, ganaderos y forestales, tanto para el interior como para el exterior, en la forma que determinen las leyes y reglamentos aplicables". Con este precepto saltan dos preguntas: ¿Habrá suficiente número en una población campesina que arroja más del 50% de analfabetos, personas capaces para desempeñar la representación aludida? ¿Estarán de planta en los organismos públicos precitados?

Por su parte el artículo 177 trata de facilitar la venta directa de los productos ejidales "entre pequeños o medianos comerciantes", pero ¿de qué manera se darán cuenta los ejidatarios de que quienes se presentan son realmente pequeños o medianos comerciantes o agentes de grandes empresas?

#### 6.19 - DEL FOMENTO DE INDUSTRIAS RURALES

En el artículo 183 se habla de que las industrias ejidales tienen derecho a que se les proporcione a bajo precio energía eléctrica, petróleo y cualquier energético que les sea indispensable, y que para esto se coordinarán los organismos correspondientes para el cumplimiento de esta obligación y para cuantificar las ministraciones. Este precepto es bien intencionado, pero ¿quién va a coordinar las dependencias y organismos competentes? además ¿quién va a vigilar el correcto suministro de estos energéticos y el precio adecuado de que se habla?

#### 6.20 - DE LAS GARANTIAS Y PREFERENCIAS PARA LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

Este es un Capítulo de la Ley Federal de Reforma Agraria de

grandes dimensiones, de planeación más que política, estadista y de difícil realización.

En el artículo 188 se habla de las cooperativas de consumo, loable idea e intención, impecable desde el punto de vista teórico, pero en la práctica necesita de tramites burocráticos, y de lo esencial, el capital necesario. La formación de una cooperativa de consumo exige que cada socio aporte una cuota para constituir el capital y tener derecho a comprar en ella lo que necesite. Las cooperativas requieren locales, empleados, etc., que sólo pueden sostenerse con grandes ventas. Más del 50% de los ejidos son de malas tierras y de parcela insuficiente, el ejidatario vive en la mayoría de los casos en condiciones paupérrimas, no puede aportar nada. No digamos cooperativas; pero en algunas regiones del país ni siquiera los almacenes establecidos por el Gobierno para vender mercancías a bajo precio a los campesinos han tenido éxito.

En el artículo 190 se dice vagamente: "en los ejidos de cierta importancia se establecerán escuelas prácticas de oficios y artesanías". Pero ¿quién determina la cierta importancia? ¿y los ejidos que no son de cierta importancia?, este mandamiento limita los horizontes de la gente del campo. Habría sido mejor aceptar la idea del establecimiento de escuelas regionales de más amplias posibilidades económicas y de cultura. (132)

#### 6.21 - REDISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD AGRARIA (RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS)

La Ley Federal de Reforma Agraria en su parte sustantiva concreta los derechos agrarios reconocidos a través de la legislación de la materia. Esos derechos son:

1. Restitución de tierras y aguas.
2. Dotación de tierras y aguas
3. Ampliación
4. Creación de nuevos centros de población.
5. Inafectabilidad
6. Acomodamiento.

Así, los derechos de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola son de carácter colectivo porque se conceden a núcleos de población los tres primeros y a grupos no menores de 20 campesinos el cuarto. Los derechos de inafectabilidad y de acomodamiento, son individuales.

La restitución de tierras y aguas es un derecho concedido por el artículo 27 de la Constitución a los pueblos que hayan sido despojados de ellas.

## 6.22 - DE LAS PROPIEDADES INAFECTABLES POR RESTITUCION

Este Capítulo está integrado por dos artículos, el primero de ellos es el 193, el cual, en su Fracción I no se apega al texto del artículo 27 de nuestra Carta Magna, así considera inafectables en general todas las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856, sin limitar su extensión y sin requisito alguno, ya que omite la parte final del párrafo segundo del inciso c) de la Fracción VIII del precitado mandamiento constitucional que menciona lo siguiente: "y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de 10 años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas".

De esta manera se puede comprobar que la Fracción I del artículo 193 es anticonstitucional, ya que los mandamientos constitucionales son de estricto derecho y no puede omitirse ni entenderse a lo que no está expresamente contenido en ellos.

No basta que las tierras y aguas a que se refiere hayan sido tituladas conforme a la Ley de 25 de junio de 1856, sino que hayan sido poseídas en nombre propio a título de dominio por más de 10 años y que su superficie no exceda de 50 hectáreas. Confirma esta apreciación el hecho de que el párrafo segundo del inciso c) de la Fracción VIII del artículo 27 de la Constitución establece como requisito para la excepción de nulidad no sólo que las tierras hayan sido tituladas con "apego" a la Ley de 25 de junio de 1856 sino que exige la posesión y los requisitos ya mencionados.

Asimismo, parece ser que la Fracción II del artículo en

cuestión contiene la parte que le faltó a la Fracción I, pero adecuada a la actualidad, haciendo así, una mutación del multicitado inciso c) del artículo 27 constitucional; además de que no se introdujo en esta Fracción II su correlativa parte del agua de riego para esas 50 hectáreas, ya que ¿cómo van a hacer para regarlas?

#### 6.23 - DE LA CAPACIDAD DE LOS NUCLEOS Y GRUPOS DE POBLACION Y DE LA CAPACIDAD INDIVIDUAL EN MATERIA AGRARIA (133)

Los sujetos de Derecho Agrario son dos: a) Colectivos; y b) Individuales. Nos referimos únicamente a los considerados en la Ley Federal de Reforma Agraria, que no comprende todo el derecho relativo a la materia.

Los sujetos colectivos son: Las comunidades agrarias y los núcleos de población carentes de tierras o que no las tienen en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades. La denominación de sujetos colectivos no parece correcta; pero no se puede encontrar otra más apropiada, pues cuando la Constitución da a las comunidades y a los núcleos personalidad jurídica diferente de los individuos que la integran, las leyes reglamentarias no definen suficientemente esa personalidad y la Ley Federal de Reforma Agraria vigente no sólo no la define sino que introduce gran confusión en los conceptos.

De acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, hay dos clases de núcleos de población: el núcleo de población propiamente dicho, y el núcleo de población ejidal. El primero lo forma todo el poblado que pide tierras y aguas por conducto de sus habitantes que las necesiten y el segundo, el grupo de campesinos beneficiados con una dotación. Sin embargo, esta diferenciación que parece sencilla y clara, no aparece así en el articulado del ordenamiento a que nos referimos, pues en él se usan, a veces indistintamente, las dos denominaciones como si fuesen términos equivalentes y otras veces como denominaciones de sujetos diversos.

Las comunidades agrarias formadas generalmente por indígenas que poseen en común tierras, bosques y aguas, desde tiempos

remotos, constituyen también sujetos colectivos de derecho agrario con personalidad propia. Por lo que respecta a los núcleos de población, únicamente adquieren la categoría de sujetos de Derecho Agrario cuando tienen un número no menor de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación y siempre que existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva, o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio. Esto no rige para los Nuevos Centros de Población ni para el acomodo de campesinos en tierras ejidales excedentes.

Los sujetos individuales de Derecho Agrario son los campesinos sin tierra y los dueños de pequeñas y grandes propiedades. La capacidad de los primeros en materia agraria se deriva:

- a) De la nacionalidad.
- b) De la edad.
- c) Del estado civil.
- d) De la residencia.
- e) De la ocupación.
- f) De la necesidad.

Solamente son capaces para adquirir parcela ejidal los mexicanos por nacimiento, mayores de 16 años si son solteros o de cualquier edad si son casados. Las mujeres tienen también capacidad en materia agraria si son viudas o solteras pero con familia a su cargo.

Se necesita, además, para tener capacidad en materia agraria, que el solicitante de parcela sea vecino del pueblo que obtuvo ejidos por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio.

Es necesario también tener como ocupación habitual la agricultura y trabajar personalmente la tierra.

Es necesario, por último, necesitar la tierra para subsistir, es la circunstancia que complementa la capacidad individual en materia agraria. Se considera que necesitan tierras los que no las poseen en extensión igual o mayor que la unidad de dotación y quienes no poseen un capital individual en la in-



industria o en el comercio mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado por el ramo correspondiente. Estos límites requieren el señalamiento de una dotación complementaria en caso de que el interesado posea tierras o capital inferiores a los señalados por la Ley, pues de otro modo se establece una situación injusta dándose una dotación completa a quien sólo necesita parte de ella.

Por otra parte, los propietarios son sujetos de Derecho Agrario:

a) Porque en todo caso de dotación o de restitución la Ley Federal de Reforma Agraria los considera prácticamente como demandados y a los solicitantes como actores en el Juicio Administrativo Agrario.

b) Porque la Ley protege a los paqueños propietarios, declarando inafectables sus tierras, con derecho a obtener certificado de inafectabilidad sobre las mismas.

c) Porque los grandes terratenientes conforme a la Ley, tienen la facultad de señalar, dentro de sus fincas afectadas, el lugar en donde se debe localizar su pequeña propiedad inafectable.

d) Porque los grandes propietarios en los casos de restitución de tierras tienen derecho a que se les respete la extensión de 50 hectáreas llenando los requisitos que establece el artículo 27 constitucional.

#### 6.24 - DE LOS BIENES AFECTABLES

La afectabilidad agraria se proyecta lo mismo sobre las tierras de propiedad privada que sobre aquellas que pertenecen a la Federación, a los Estados y a los Municipios. En cuanto a las propiedades privadas, son afectables, para dotación de ejidos, todas las que se encuentran dentro de un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante. Si hay igualdad de condiciones entre dos o más fincas, la afectación debe ser proporcional. (134)

Uno de los principales problemas de la afectación de propiedades rústicas privadas, consiste en determinar la superficie que corresponde a un propietario con objeto de establecer, sin lugar a duda, si es grande o pequeño propietario, en todo caso el monto de la afectación sobre sus propiedades.

Por ejemplo, en el radio de siete kilómetros señalados por la Ley, se haya una propiedad de cien hectáreas de tierras de riego. Conforme al artículo 27 constitucional, se trata de una propiedad inafectable; pero si el mismo dueño de esa propiedad lo es de otra de igual o de mayor extensión o calidad situada en otra parte, en realidad no se trata de un pequeño propietario y por consiguiente puede afectarse cualquiera de sus fincas respetando únicamente la superficie que señale para la constitución de la pequeña propiedad inafectable; esto es así, porque la inafectabilidad agraria es una institución que está en función de los intereses individuales del propietario afectado y de los intereses colectivos e individuales de los peticionarios de tierras. La inafectabilidad como todo derecho, es una relación jurídica, se concede en razón de las personas y no de las cosas.

La realización de esta norma es en extremo difícil cuando los predios de una misma persona están situados en diferentes Estados de la República a gran distancia unos de otros, pues los peticionarios de tierras carecen de medios para saber el número de propiedades que tiene un posible afectado. Le falta a la Ley Federal de Reforma Agraria, en los procedimientos, una disposición que obligue a las Comisiones Agrarias Mixtas a pedir informes al Registro Nacional Agrario sobre el número de propiedades que posea un presunto afectado.

Asimismo, la redacción del artículo 212 es mu, defectuosa, no se sabe de qué excedente se trata, solamente las autoridades agrarias y los expertos en la materia pueden relacionarlos con las disposiciones del artículo 27 constitucional relativas al fraccionamiento forzoso de las extensiones de tierra que excedan a las que la Legislatura de cada Estado haya autorizado como máxima dentro del mismo para que sea poseída por una persona o sociedad.

Se puede notar que en este Capítulo se dejó completamente indefenso a los pequeños propietarios que no tienen certificado de inafectabilidad. Sucede que los trámites para obtenerlo son

dilatados y engorrosos y han dado lugar a una serie de inmoralidades para que se expidan con cierta rapidez. Muchos propietarios de extensiones de 10, de 20, de 30 hectáreas de tierras carecen de recursos económicos necesarios para obtener un certificado que debe solicitarse y tramitarse en la Ciudad de México. A veces, el valor de sus tierras no justifica los gastos indispensables para lograr la expedición del documento mencionado. En la Secretaría de Reforma Agraria hay un rezago considerable de solicitudes para la expedición de los certificados de inafectabilidad. Con frecuencia al proyectarse un ejido se incluyen pequeñas propiedades sin que los propietarios se den cuenta de ello y como carecen del certificado de inafectabilidad no pueden acudir al juicio de garantías para defenderlas. Es cierto que desde que se inicia un procedimiento de dotación éste se encuentra abierto para cualquier persona se presente a hacer valer sus derechos; pero a menudo los pequeños propietarios no se dan cuenta de que sus tierras han sido incluidas en una afectación agraria.

#### 6.25 - DE LA DOTACION DE AGUAS

En este Capítulo se hace una clara distinción que desafortunadamente no se halla en otras partes de la Ley entre "núcleo de población" y "núcleo de población ejidal". La dotación de aguas se hace al núcleo de población y no solamente a los ejidatarios, en cambio cuando como en el caso señalado en el párrafo cinco del artículo 230 la dotación beneficia únicamente a los ejidatarios, se dice con toda claridad "núcleos ejidales", tratándose de distritos de riego ya establecidos.

#### 6.26 - DE LA REDISTRIBUCION DE LA POBLACION RURAL Y NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL

El título de este capítulo en la Ley, que se refiere a Nuevos Centros de Población Ejidal no corresponde al texto de sus artículos, ya que simplemente se habla de Centros de Población; pero el título antes mencionado sugiere que dichos Centros deben constituirse y organizarse como ejidos.

El maestro Mendieta y Núñez menciona que la circunstancia antes apuntadase se debe a que los autores del proyecto de Ley abandonaron la terminología constitucional porque hacen una clasificación de ejidos agrícolas, forestales, agropecuarios y ganaderos, de esta manera consideraron que la denominación Nuevos Centros de Población Agrícola que se usa en el artículo 27 de la Constitución, no comprende dichos ejidos, ignorando que ya ha sido universalmente aceptado por los autores de Derecho Agrario que la palabra agrícola comprende lo mismo la agricultura propiamente dicha que la silvicultura y la cría de ganado. (135)

Asimismo, de acuerdo con la Ley, la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola se tiene que llevar a cabo exclusivamente por el Gobierno Federal. Empero, el artículo 248 dice que "se declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de Nuevos Centros de Población" lo que parece abrir la puerta a la colonización privada que desde luego tendría que adoptar una forma distinta que la ejidal.

#### 6.27 - DE LOS BIENES INAFECTABLES POR DOTACION, AMPLIACION O CREACION DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL

De acuerdo con el artículo 27 constitucional reformado en el año de 1946, se considera a todas las propiedades inafectables bajo el rubro general de pequeña propiedad que, es un error técnico imperdonable en la multicitada Ley que estamos analizando, pues resulta absurdo llamar pequeña propiedad a una extensión de 300 hectáreas solamente porque está sembrada con árboles frutales por ejemplo, y considerar también como pequeña propiedad a una extensión de 100 hectáreas de riego, únicamente por el hecho de no estar sembrada con cultivos valiosos.

Asimismo encontramos diversos tipos de inafectabilidad, las cuales podemos resumirlas en razón de:

- La extensión y calidad de la tierra.
- La extensión de la tierra en relación con sus plantaciones o cultivos.

- El destino de la tierra. En esta categoría se encuadran las tierras necesarias para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, del mismo modo las superficies de Propiedad Nacional sujetas a reforestación, parques nacionales, campos de investigación, los cauces de las corrientes vasos y las zonas federales propiedad de la Nación.
- Las obras.
- Las aguas.

Afortunadamente, desapareció de la Ley la inafectabilidad ganadera que anteriormente hemos señalado como anticonstitucional.

El artículo 253 establece que cuando el propietario no ejerce el derecho de localización de la propiedad inafectable oportunamente, la autoridad agraria lo hará en terrenos de diferentes calidades aplicándose las equivalencias correspondientes; pero agrega: La superficie en cuestión debe constituir una sola unidad topográfica, la cual, en la mayoría de los casos, es prácticamente imposible pues en las grandes propiedades hay predios de tierra de riego, otras de tierra temporal, de monte, de agostadero que se encuentran separadas generalmente por grandes distancias, de tal manera que no podría formarse la unidad topográfica a que se refiere el artículo mencionado.

Del mismo modo, el párrafo último del artículo 258 resultará inaplicable si no hay un número suficiente de inspectores que recorran el país investigando cuales son los pequeños propietarios que tienen certificado de inafectabilidad agropecuaria y que comercian con los excedentes agrícolas de predio.

Ni que decir que serán objeto de una serie de abusos por parte de los inspectores.

## 6.28 - DE LA REHABILITACION AGRARIA

Este capítulo de la Ley constituye una novedad importante y trascendente dentro de la legislación de la materia en México y tiene como base un largo camino de más de 50 años de errores, que se sintetizan en una sola frase: Pulverización de los Ejidos.

Naturalmente en esos ejidos reinan la miseria y el desamparo. Faltaba una coyuntura legal con el fin de ir en su auxilio. El título quinto de la Ley enfoca el problema con un sentido realista y establece como una obligación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la de investigar el estado que actualmente guardan los ejidos en todo el país, desde el punto de vista económico y cultural para fijar las zonas en donde haya el mayor número de ejidos pulverizados con el propósito de formular planes de rehabilitación y que los conviertan en verdaderas unidades de producción agropecuaria para beneficio de los ejidatarios y sus familias y de todo el país.

Es claro que la rehabilitación de los ejidos implica una total redistribución de las parcelas insuficientes para formar unidades agropecuarias de explotación costeable cuyos productos basten para satisfacer las necesidades del ejidatario y su familia y aún le permitan vender, algunos excedentes, en provecho de la población que no se dedica a labores agrícolas. Pero por más insuficiente que sea una parcela ejidal, lo cierto es que no se puede privar de ella a quien la posee sin su previo consentimiento.

#### 6.29 - PROCEDIMIENTOS AGRARIOS. RESTITUCION, DOTACION Y AMPLIACION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS.

A cada uno de los Derechos Agrarios corresponde la acción respectiva para hacerlo valer mediante los procedimientos que estatuye la Ley. En consecuencia, hay acción de restitución, de dotación, de ampliación, de reacomodamiento, de creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, de inafectabilidad y otras varias que se derivan del ordenamiento citado. De esta suerte, el procedimiento agrario es un procedimiento administrativo, dicho procedimiento tiene dos vías: La Restitutoria y la Dotatoria. Dicho lo anterior cabe hacer mención de la llamada doble vía ejidal, que sin lugar a dudas es una institución loable y favorable para los ejidatarios, ya que al abrir el expediente de restitución, de oficio se abre uno de dotación, así, si no procede la restitución el ejidatario no pierde tiempo en seguir otro procedimiento. Asimismo podemos hablar también de la dotación complementaria, que funciona de oficio cuando las tierras restituidas no son suficientes para los solicitantes, se les otorga una dotación complementaria.

### 6.30 - DE LA PRIMERA INSTANCIA PARA DOTACION DE TIERRAS

Algunos procedimientos para dotación de tierras son lentos y hasta inútiles, por ejemplo algunos están señalados en la Fracción III del artículo 286, relativos al informe "sobre los cultivos principales consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad". Las dotaciones se hacen calculando la unidad de dotación por la calidad de la tierra: de riego, temporal, agostadero, etcétera, sin tomar en cuenta las condiciones enumeradas en la Fracción III del citado artículo, que sólo retardan los trámites agrarios. (136)

Del mismo modo, a pesar de que la Ley establece términos perentorios para los trámites de dotación de tierras, dichos términos resultan inoperantes cuando materialmente por carencia de empleados y de otros elementos administrativos resulte imposible la observancia de dichos términos.

El artículo 299 contiene una disposición novedosa que influirá positivamente en la vida ejidal, y es la que ordena que al nombrarse al Comisariado Ejidal, se le entregará la documentación correspondiente incluyendo un instructivo de organización y funcionamiento del ejido, redactado por la Secretaría de la Reforma Agraria. Dicho instructivo será de mucha utilidad para las autoridades internas del ejido, que generalmente son de bajo nivel cultural y que necesitan una guía eficaz en el desempeño de sus funciones, sobre todo si se incluyen informes sobre responsabilidad y sanciones.

### 6.31 - DE LA SEGUNDA INSTANCIA PARA DOTACION DE TIERRAS

En este capítulo de la Ley se subsanan graves errores e injusticias que existían en el procedimiento agrario de leyes anteriores.

Así, el artículo 307 introduce una de las innovaciones más importantes de la materia, pues ordena que cuando sea necesario desalojar a los ejidatarios de las tierras que les fueron concedidas en dotación provisional si la resolución del Presidente de la República fuese negativa o con objeto de cumplir una sen-

tencia ejecutoriada, se procurará trasladarlos a otras tierras y al efecto se concede a la Secretaría de la Reforma Agraria un plazo razonable para promover la nueva localización del ejido.

Por otra parte, en el capítulo relativo a la primera instancia de la dotación de tierras no se establece la obligación de los mandatarios locales para señalar provisionalmente la unidad agrícola industrial de la mujer, así, lo más probable es que para atender necesidades inaplazables de los ejidatarios la precitada unidad sea ocupada por quienes la necesiten y entonces cuando se dicte la resolución presidencial habrá que desalojarlos. Asimismo falta en este capítulo un precepto que determine la situación de la unidad agrícola industrial de la mujer en tanto se constituye.

#### 6.32 - DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL

El título de este capítulo de la Ley es erróneo, ya que es contrario a la terminología constitucional que establece "Nuevos Centros de Población Agrícola", pero esto es comprensible más no aceptable si se conoce la tendencia agraria de nuestro país en el sentido de establecer dos formas de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad y la propiedad ejidal.

También se puede advertir un error en dicho capítulo de la Ley que comentamos, y es que no se inicie el procedimiento ante el Ejecutivo Local, ya no digamos que tan siquiera se les mande correr traslado de dicha solicitud, violando así la soberanía de los Estados, siendo que dicha solicitud se debería de presentar al Ejecutivo Local para que este iniciara el procedimiento y corriera traslado al Delegado Agrario correspondiente a su Entidad Federativa, ya que dicha creación de Nuevos Centros de Población Ejidal es una forma de dotación de tierras.

#### 6.33 - DE LAS PERMUTAS DE BIENES EJIDALES

Se puede apreciar en la Ley que este capítulo es sumamente



defectuoso, ya que se refiere únicamente a la permuta de parte de las tierras de un ejido por las de otro y no se ocupa de las permutas entre ejidatarios en particular que puede ser beneficiosa para los permutantes cuando se trata del mismo ejido o de ejidos que colindan o muy cercanos unos de otros.

El artículo 337 habla de la aceptación de la permuta por las dos terceras partes de los miembros del ejido, esto puede ser válido en tierras de uso común, pero no cuando se refiere a tierras de labor distribuidas en parcelas entre los ejidatarios, pues entonces si la parte del ejido que va a permutarse comprende alguna o algunas de quienes se oponen a la permuta, ésta, a pesar de la aprobación mayoritaria no podrá efectuarse, sería violatoria de garantías individuales.

#### 6.34 - DE LA DETERMINACION DE LAS PROPIEDADES INAFECTABLES

Los plazos que se señalan en los artículos de esta capítulo son ilusorios, porque las comisiones agrarias mixtas no disponen del número de ingenieros necesarios para el rápido desahogo de todas las cuestiones agrarias que se le incumben según la Ley y ésta no considera la posibilidad de la intervención de ingenieros postulantes.

Asimismo, no establece con precisión esta capítulo los casos de la pequeña propiedad ganadera ni los de propiedades inafectables en razón de sus cultivos.

#### 6.35 - DE LA NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE PROPIEDADES AFECTABLES

La prueba de la simulación de fraccionamientos es muy difícil de comprobar, ya que no bastan las simples presunciones que se puedan tener al respecto, de esta forma, solamente hará prueba plena cuando se reúnan los requisitos procesales.

#### 6.36 - DE LA NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS QUE CONTRAVENGAN LAS LEYES AGRARIAS; Y DE LA NULIDAD DE CONTRATOS Y CONCESIONES

Ambos capítulos son importantes en la Ley y vienen a colmar lagunas que existían en legislaciones anteriores, así el que se refiere a la nulidad de actos y documentos influirá en la moralización y eficiencia de los organismos burocráticos e impedirá que por medio de las Asambleas Generales de Ejidatarios se legalicen cosas ilegales al saberse que de nada servirá expedir, como por ejemplo un acta apócrifa en una Asamblea General de Ejidatarios, si esos documentos contravienen la Ley y pueden ser nulificados.

Asimismo, el capítulo que se refiere a la nulidad de contratos y concesiones faculta al Ejecutivo de la Unión para declarar nulos estos actos jurídicos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público. Este precepto no había sido reglamentado.

#### 6.37 - DE LA NULIDAD Y CANCELACION DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD

Este capítulo de la Ley es extremadamente defectuoso, ya que el artículo 418 debería corresponder a la parte sustantiva de la Ley y no a la adjetiva, porque únicamente sienta las bases de la nulidad que trae consigo la cancelación del certificado de inafectabilidad.

Desde este punto de vista resulta absurda la Fracción I del citado artículo, porque basta que el dueño de una pequeña propiedad adquiera cinco hectáreas más para que se proceda a la cancelación de su certificado. Es evidente que esas cinco hectáreas son afectables por no estar amparadas por el certificado, pero eso no tiene nada que ver con la validez del documento mencionado.

Por otra parte, carece esta parte de la Ley de un precepto que autorice la cancelación de los certificados expedidos sobre las extensiones señaladas en el artículo 27 constitucional, cuando dejen de explotarse con los cultivos valiosos que el mismo señala.

Carece también esta parte de la Ley de preceptos para proceder a la nulificación de certificados que se hayan en contravención a las Leyes vigentes, como por ejemplo las que se expidieron sobre extensiones mayores de la pequeña propiedad clasificando las tierras con calidades distintas de las verdaderas para obtener supuestas equivalencias.

Asimismo parece que el procedimiento para la nulificación es de oficio, pero dentro de la mala redacción del artículo 419 abre la posibilidad de que los campesinos afectados por un certificado que adolezca de validez y los perjudique se presenten ante la Secretaría de la Reforma Agraria y promuevan el procedimiento de nulidad, pero por deficiencia de la Ley, no toman parte.

#### 6.38 - DE LOS CONFLICTOS INTERNOS DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES: DE LA CONCILIACION Y DEL TRAMITE ANTE LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS

La conciliación se da por concluida cuando las partes aceptan la solución propuesta por el Comisariado Ejidal, pero no se envía lo actuado a la Comisión Agraria Mixta para que revise lo hecho.

Como no se envía lo actuado a la Comisión Agraria Mixta, resulta que la parte que no acepte la solución del Comisariado Ejidal, tiene que empezar de nuevo el procedimiento ante dicha Comisión.

#### 6.39 - DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Algunas de las exigencias de este capítulo son exorbitantes e inútiles, y para cumplirlas sería necesario contar con un cuerpo de investigadores rurales en toda la extensión de la República, lo que parece prácticamente imposible.

El artículo 44B dispone que el Registro Agrario Nacional llevará nada menos que "la clasificación alfabética para nombres de propietarios y geográfica de ubicación de predios, con in-

dicaciones sobre su extensión y calidad de tierras". La parte final de este precepto aclara que se trata de predios agrícolas; pero su número es enorme, pues los minifundios se cuentan por millones. Para cumplir esta disposición sería preciso anular los registros públicos de propiedad de todos los Estados y territorios a fin de copiar de ellos cuanto se pide en la Fracción I del artículo citado. Además de lo dispuesto en el artículo 451 sobre el aviso que deben dar los Notarios del Registro Agrario Nacional de la "traslación de dominio de terrenos rurales que autoricen en su protocolo".

Por otra parte es asombroso lo que ordena la Fracción II del artículo 448 "registrar a todos los comuneros y ejidatarios beneficiados, a los campesinos que hayan quedado con sus derechos a salvo y a los jornaleros agrícolas".

A este respecto no hay manera de identificar a los campesinos que han quedado con sus derechos a salvo desde que se inició la Reforma Agraria hasta la fecha, pues no se les extendió ningún documento al respecto. (137)

Del mismo modo encontramos otra disposición risible totalmente, y es cuando ordena el Registro de "todos los jornaleros agrícolas" que son millones y muchos de ellos se trasladan de un lugar a otro en busca de trabajo dentro del país o emigran a los Estados Unidos principalmente. Si por "jornalero agrícola" se entiende únicamente a los que trabajan en una finca, rancho, pequeña propiedad, hacienda, o al servicio de los ejidos, podría obligarse a los propietarios aún cuando la Ley no los obliga, a registrarlos pero, ¿que finalidad tendría esto? Los "jornaleros agrícolas" fallecen y sería cosa de ver al Registro Agrario Nacional dar de baja en sus Registros a los fallecidos para estar al día. ¿y cómo se enterará de esos fallecimientos?

Es indudable que cuanto se pide que registre el Registro Agrario Nacional, tiene por objeto, entre otros, aportarle material que debidamente procesado sirva para la planeación agraria; pero el artículo 448 es demasiado optimista y quedará sin aplicación en buena parte de sus disposiciones por no estar adecuado a la realidad social y política agraria del país.

#### 6.40 - DE LA PLANEACION AGRARIA

Este capítulo de la Ley amplia el concepto de planeación agraria pues no solamente se le considera en función de la rehabilitación de los ejidos, sino también para la organización y desarrollo de los mismos y de las comunidades.

Así, el artículo 457 es de dimensiones sorprendentes y magnánimas al tratar de establecer y prever la oferta y demanda de una entidad o región para crear fuentes de empleo conforme a los cultivos que se produzcan en dichas regiones. Pero el artículo en cuestión introduce la palabra "programar" la cual no es adecuada por nuestro régimen democrático y no totalitario, sería más conveniente la palabra "orientar".

#### 6.41 - DE LOS DELITOS, FALTAS Y SANCIONES

Es indudable que este capítulo de la Ley trata de prevenir o en su defecto sancionar los delitos y faltas en que incurran los servidores agrarios, pero aún así dichos servidores públicos, en su mayoría, gozan de impunidad por la falta de un sistema o mecanismo que esté al alcance de los campesinos y que resulte eficaz, siquiera en la mayoría de la quejas y denuncias que presenten.

Es cierto que existe un mecanismo judicial, que con base a la denuncia de la comisión de un delito ante el Ministerio Público Federal o Local, éste desarrollará la averiguación previa para determinar si existe o no delito que perseguir, y siendo afirmativo lo turnará al Juez competente para llevar a cabo un proceso penal. Pero la realidad es que la mayoría de nuestro campesinado por su bajo nivel cultural desconoce estos procedimientos y por lo tanto acuden en queja ante el Secretario de la Reforma Agraria por medio de sus Ligas o Comunidades Agrarias, quedando esas quejas en el archivo.

Dicho todo lo anterior, sería prudente y benéfico para los campesinos crear un Procuraduría Agraria, esta institución debería ser un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, ya que de lo contrario ¿cómo podría el hijo castigar al padre? (ver supra 7.2).

## CAPITULO 7.- PROBLEMATICA AGRARIA Y ACCIONES A SEGUIR EN LA MATERIA

Es de vital importancia el tener en cuenta que toda transformación social, cuando es radical y profunda, lesiona determinados intereses en los periodos de transición; pero a la postre, redundará siempre en beneficio de la sociedad. No se puede pedir, por tanto, que en México se realice la transformación agraria sin menoscabo de fortunas personales, sin sacrificios de la colectividad y sin tocar los conceptos reinantes del derecho.

De esta manera, algunos abogados y economistas esgrimen teorías y preceptos legales e individualistas, para condenar las bases mismas de la nueva legislación agraria de México; pero todo cambio en la organización de un grupo humano queda fuera de los conceptos jurídicos que hasta entonces normaban las relaciones del grupo, y es absurdo querer amoldar necesariamente el nuevo estado de cosas al antiguo derecho. Toda conquista social obedece a un nuevo espíritu de justicia y exige ser juzgado a la luz de nuevos conceptos.

Así, demostrada la necesidad y la justicia de redistribuir el suelo en una forma equitativa para reestablecer el equilibrio social, roto por la concentración agraria, lo importante es encontrar la mejor manera de llevar a efecto la nueva organización de la propiedad de la tierra teniendo en cuenta las circunstancias del momento; pero mirando sobre todo hacia el porvenir.

Las Leyes agrarias e peticiones hasta ahora tienden, unas, a asegurar la vida de los pueblos rurales mediante la dotación o restitución de ejidos, y el artículo 27 constitucional a crear la pequeña propiedad fraccionando los latifundios. En uno y otro sentido, las Leyes mencionadas consideran el problema desde un sólo punto de vista: el relativo a la distribución de la tierra, que sin duda alguna es de suma importancia; pero no el más importante ni el único, pues el problema agrario es esencialmente complejo y entraña diferentes aspectos de la misma trascendencia que éste.

De esta suerte, el problema agrario debe considerarse:

- 1) Desde el punto de vista de la distribución de la tierra

- 2) Desde el punto de vista agrícola de planeación, producción e hidráulica
- 3) Desde el punto de vista crediticio
- 4) Desde el punto de vista tecnológico y educacional
- 5) Desde el punto de vista de inversión y asociación
- 6) Desde el punto de vista de justicia agraria y alternativo

Es de hacer rotar que algunos de los puntos antes señalados los contempla la Ley Federal de Reforma Agraria, pero en la mayoría de los casos no son los preceptos legales los inadecuados, sino los puntos administrativos y operacionales los que obstaculizan y vician el óptimo desarrollo de los mismos.

#### 7.1 - DEL PUNTO DE VISTA DE LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA

A estas alturas de la década de los noventas y, en los umbrales del siglo XXI, sería absurdo querer amoldar el nuevo estado de cosas al antiguo derecho, ya que la dinámica social es la que marca la pauta a seguir en materia legislativa, y es en este contexto en donde tenemos que ubicarnos para que la norma se adecue a la sociedad, y no la sociedad a la norma. Pero por otro lado, también es de justicia social preservar principios y renovar estrategias. Así, es importante reconocer que los cambios y movimientos que están transformando el entorno internacional afectan de manera determinante a México como parte de esa comunidad internacional, traduciendo en un nuevo orden de ideas y con un nuevo nacionalismo. En un presente que no permite anacronismos, no podemos aferrarnos al pasado, pero tampoco podemos ignorarlo, al convertirse en basamento jurídico ideológico de legítimas aspiraciones del pueblo, en un nuevo orden político que nos da compromiso e identidad nacional. Así, el pueblo que olvida su historia está condenado a repetirla.

De esta manera, el ejido como institución no puede ni debe desaparecer, pero sí renovarse modernizando su estructura, beneficiando a nuestros campesinos; ¿pero cómo los vamos a beneficiar? ¿desapareciendo al ejido? ¿incorporándolos a la planta productiva del país una vez que desaparezca el ejido, o como peones de las empresas agrícolas nacionales y extranjeras?

- 2) Desde el punto de vista agrícola de planeación, producción e hidráulica
- 3) Desde el punto de vista crediticio
- 4) Desde el punto de vista tecnológico y educacional
- 5) Desde el punto de vista de inversión y asociación
- 6) Desde el punto de vista de justicia agraria y alternativo

Es de hacer rotar que algunos de los puntos antes señalados los contempla la Ley Federal de Reforma Agraria, pero en la mayoría de los casos no son los preceptos legales los inadecuados, sino los puntos administrativos y operacionales los que obstaculizan y vician el óptimo desarrollo de los mismos.

#### 7.1 - DEL PUNTO DE VISTA DE LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA

A estas alturas de la década de los noventas y, en los umbrales del siglo XXI, sería absurdo querer amoldar el nuevo estado de cosas al antiguo derecho, ya que la dinámica social es la que marca la pauta a seguir en materia legislativa, y es en este contexto en donde tenemos que ubicarnos para que la norma se adecue a la sociedad, y no la sociedad a la norma. Pero por otro lado, también es de justicia social preservar principios y renovar estrategias. Así, es importante reconocer que los cambios y movimientos que están transformando el entorno internacional afectan de manera determinante a México como parte de esa comunidad internacional, traduciendo en un nuevo orden de ideas y con un nuevo nacionalismo. En un presente que no permite anacronismos, no podemos aferrarnos al pasado, pero tampoco podemos ignorarlo, al convertirse en basamento jurídico ideológico de legítimas aspiraciones del pueblo, en un nuevo orden político que nos da compromiso e identidad nacional. Así, el pueblo que olvida su historia está condenado a repetirla.

De esta manera, el ejido como institución no puede ni debe desaparecer, pero sí renovarse modernizando su estructura, beneficiando a nuestros campesinos; ¿pero cómo los vamos a beneficiar? ¿desapareciendo al ejido? ¿incorporándolos a la planta productiva del país una vez que desaparezca el ejido, o como peones de las empresas agrícolas nacionales y extranjeras?



Así recibirían un sueldo fijo y probablemente alto, tendrían tienda en donde abastecerse y unidades habitacionales con servicios asistenciales y de salud, pero en el porfiriato también tenían su raya y su tienda de raya, estaban acasillados y en ocasiones tenían médico; ¿entonces sería porfiriato a la moderna pero con mayor beneficio y más humanismo?

Es a partir de esta concepción en donde tenemos que ubicarnos y no dar marcha atrás a nuestro pasado Histórico-Revolucionario, pero no encuadrado en un marco anquilozado e inmóvil que sólo reflejaría atraso y pobreza, ni tampoco como sable para esgrimir teorías que en su momento fueron adecuadas, pero que en nuestro apremiante presente no significarían más que inmovilidad y falta de conciencia. Así, las revoluciones contemporáneas no sólo son la irrupción violenta de las masas en el gobierno de sus propios destinos, ahora, son soluciones apremiantes y decisiones inteligentes.

De esta suerte es imperante afirmar que existen 110 millones de hectáreas de propiedad social, de las cuales 14 millones son comunales y 96 millones ejidales, ahora bien, sólo existen 23 millones de hectáreas de propiedad social cultivable; de lo anterior se deduce, que como lo afirmó el Presidente de la República en su III Informe de Gobierno, ya no es posible seguir repartiendo más tierras, ya que si en su momento fué de justicia social, hoy resulta empobrecedor. No se pueden seguir repartiendo tierras en estadísticas, dando al campesino barrancos, desiertos y tierras improductivas, que ya de por sí está bastante perjudicado al poseer en su mayoría 3 hectáreas por familia y en ocasiones surcos que ni siquiera sirven para su autosuficiencia como lo contemplara Zapata.

Por otro lado, hay que considerar que todavía existen latifundios, que en contraposición con los Párrafos segundo, tercero y cuarto de la Fracción XV del artículo 27 constitucional se mantienen grandes extensiones de tierra con base en prestanombres y familiares de esos grandes terratenientes, y lo peor del caso es que en su mayoría mantienen esas tierras improductivas, "tapando el ojo al macho" con algunos árboles frutales o cultivos que marca el Párrafo tercero de dicha Fracción, o con algunas cabezas de ganado en tierras de agostadero susceptibles de cultivo, y la pregunta es: ¿Qué pasará con esas tierras?

La solución radica en hacer una recia investigación por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria en esas grandes extensiones de tierra en manos de una sola persona, descartando primeramente a los familiares y parientes, presuntos propietarios de dichas fracciones de tierra, y en segundo lugar estableciendo en el artículo 27 constitucional que los límites que marcan los Párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto de la Fracción XV, no exceden de una sola Unidad Agrícola en Explotación con las modalidades que marque la Ley Reglamentaria en ese aspecto, las cuales serían:

- 1) El perfecto deslinde de propiedades, cuando dos o más pequeñas propiedades se encuentren colindantes.
- 2) Con el perfecto deslinde de propiedades, la maquinaria y aperos necesarios para el buen funcionamiento de la Unidad Agrícola deberán pertenecer a distintos propietarios, y ubicarse dicha maquinaria y aperos en sus respectivas propiedades.
- 3) No se permitirá la permuta ni fusión de dichas Unidades Agrícolas.
- 4) El poseedor de la Unidad Agrícola deberá acreditar su legítima propiedad.

Es de hacer notar que se utiliza el término Unidad Agrícola, porque pequeña propiedad es muy genérico, lo mismo para 100 que para 900 hectáreas ¿pequeña propiedad?

De todo lo anterior es innegable que los prestanombres sirven para constituir un serio problema a cualquier precepto legal por medio que sea éste, haciendo lo ilegal aparentemente legal, en una situación harta difícil de comprobar.

De esta manera podemos establecer que los excedentes de estas grandes extensiones de tierra que no estén amparados por los límites que establece el artículo 27 constitucional Fracción XV en sus Párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, podrán ser afectables en los términos del artículo 203 y siguientes de la Ley Federal de Reforma Agraria, para efectos de una ampliación, dotación complementaria o restitución, teniendo ex profeso conocimiento de la desaparición de la figura jurídica de la dotación

por razones antes expuestas; pero si es de hacer notar que las figuras de ampliación, dotación complementaria y restitución deben prevalecer algún tiempo más hasta que se encuentre una justa redistribución de la propiedad, no distribución de la misma. A esto se puede añadir que las propiedades confiscadas a los narcotraficantes también son susceptibles de repartición, y esto habría que contemplarlo en la Ley, ya que sólo habla del campesino que se le sorprenda sembrando estupefacientes, suspendiéndole sus derechos individuales.

Por otro lado, es importante aclarar un aspecto al que podríamos llamar Fraude Agrario, cometido por enbaucadores, los cuales duermen literalmente a los campesinos y les prometen -con dinero de éstos- tramitar sus solicitudes de dotación o restitución de tierras; pero es bien sabido que al tramitar la solicitud de restitución o de dotación sólo se pone un sello de recibido por parte de la Secretaría del Estado correspondiente o de la Secretaría de la Reforma Agraria, este sello lo presentan a los campesinos y les dicen que ya pueden tomar posesión de las tierras solicitadas, después acuden con el dueño de la propiedad afectada y le "sacan" dinero por arreglarles el problema, escapándose éste y dejando a su suerte a los campesinos. La solución es que los sellos de recibido tengan la leyenda "NO RESOLUCION ADMINISTRATIVA", sencillo al parecer, pero se evitarían cientos de estos casos.

En otro asunto, es de vital importancia el que las autoridades agrarias cumplan con lo dispuesto en el artículo 449 de la Ley, en el sentido de comunicar al Registro Público correspondiente todas las resoluciones que expidan por virtud de las cuales se reconozcan, crean, modifiquen o extingan derechos sobre bienes rústicos, para que se anoten en los libros que registren la traslación de dominio de los inmuebles y de los derechos reales, así como lo dispuesto en los artículos 450 y 451 del mismo ordenamiento, respecto de la "cláusula agraria" que deben llevar las escrituras y del aviso al Registro Agrario Nacional de la extensión y ubicación del predio de que se trate, de esta manera se evitaría que los dueños de pequeñas propiedades afectadas vendan las mismas a incautos que después se llevan un palmo de narices, como sucedió en 1968 en el Huanacastal, municipio de Arriaga en el Estado de Chiapas, cuando 8,000 hectáreas estaban en manos del señor Sánchez Gavito, y los campesinos del lugar

hacen su petición para crear un Nuevo Centro de Población en dichos terrenos, se les concede dando 20 hectáreas a cada uno, el dueño pide amparo y se lo niegan, se inconforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y chicaneando el asunto se lo lleva hasta cuatro años, en ese lapso lo vende a los hermanos Sánchez Juárez, quienes ignoraban la situación, así los campesinos piden al Delegado Agrario cumpla la Sentencia donde se negaba el amparo y diera posesión de las tierras, estableciéndose así el Nuevo Centro de Población, y quedándose los hermanos Sánchez Juárez con un tremendo palmo de narices, ¿qué pasó con el Registro Público correspondiente y con el notario?

Por otra parte existen hechos que ignora el Derecho y las autoridades, es decir, las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria como el Delegado Agrario de la entidad correspondiente, en ocasiones no saben y en otras se hacen los que no saben, que en algunos Estados de la República, sobre todo en el norte hay ranchos de grandes extensiones amparados con certificado de inafectabilidad ganadera, pero en realidad crían venado para que extranjeros y nacionales cazen en temporada, realmente los Delegados deberían investigar este hecho tan común, cancelando dicho certificado cuando así se amerite.

Por último es abordar el tema de la tenencia de la tierra y de la figura jurídica del ejido, que en esta década de trascendentes cambios constituye el punto más álgido a transformar. Es así como surgen controversias e ideas nuevas sobre el ejido y comunidades, límites de la pequeña propiedad y la adquisición y administración de tierras de las sociedades mercantiles por acciones. El problema agrario va de lo general a lo particular, así, hablando primeramente en un contexto general es importante que los límites de las sociedades mercantiles se adecuen respecto a los de la pequeña propiedad, ya que varios aspirantes a latifundistas esperan ansiosos que se aprueben estas reformas.

Si bien es cierto que existen latifundios simulados en pequeña propiedad, también es cierto que los límites que establece la Carta Magna en este sentido ponen un dique a estas ambiciones, de lo contrario a una gran cantidad de pequeños propietarios les convendría más constituirse en una supuesta sociedad mercantil -con socios prestanombres- para adquirir más tierras, que conservar su pequeña propiedad, que a la postre

redundaría en la casi desaparición de la misma. Por otra parte un sociedad mercantil con un gran potencial productivo y poca tierra es limitar su capacidad en detrimento de la economía, ¿que hacer? La solución radica en conservar los límites que marca nuestra Carta Magna para la pequeña propiedad y establecer una cantidad moderada pero suficiente para las sociedades mercantiles, la cual podría ser de hasta un máximo de 800 hectáreas de cualquier terreno, que es el equivalente que marca la Constitución en terrenos de monte o agostadero en terrenos áridos para la pequeña propiedad, y si la sociedad mercantil tiene un gran potencial de producción, tiene la alternativa de asociarse con el ejidatario haciendo productiva su tierra y beneficiando a ambos, de esta manera se pone un dique a la adquisición de tierras y se beneficia al pequeño propietario -que también puede asociarse- a las sociedades y al ejidatario.

Por su parte el ejido desde su creación ha sido un figura sui generis del Derecho Social, en su forma y fondo implica una forma de propiedad en donde el campesino tenía el usufructo permanente de la misma, ahora con las reformas del artículo 27 constitucional los ejidatarios podrán arrendar, transferir y vender sus parcelas o asociarse entre si, con otros productores y con el Estado; con respecto de la asociación indudablemente es una medida muy sana y equilibrada que se tratará más adelante, pero la modificación que se refiere al arrendamiento, transferencia y venta de la parcela da a entender que el ejido se entregará en propiedad a los ejidatarios, como lo manifiesta la Fracción VII del Proyecto de Decreto que Reforma al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Párrafo cuarto, de esta manera deja de ser el ejido inalienable, imprescriptible e inembargable, lo cual acarrea algunos problemas.

Dudo mucho que estas medidas puedan dar justicia y libertad al campesino dejándolo a su suerte sin ninguna asesoría o protección de la legislación y de los aparatos administrativos respectivos, la solución no radica en esta medida, sino en inyectar mayores recursos, obras, tecnología, contratos de asociación justos, etcétera -que se tratarán en los subcapítulos siguientes-; así, con el arrendamiento nuestro campesino se convertiría en rentista, no en productor; al transferir o vender perdería automáticamente el dominio de la cosa, quedándose sin lo único que tenía para sostenerse.

De esta manera ¿de qué sirve que la cartera vencida de Bancural pase a un Fideicomiso o a un Fondo de Solidaridad? ¿Para qué no se embargue al ejido?, con estas disposiciones y con los extemporáneos créditos de Bancural los "coyotes" estarán a la orden del día, los prestamistas ahorcarán a los ejidatarios y ahora como ya no es inembargable el ejido, acabarán por quitárselos.

Asimismo, el ejidatario si es mayor de edad, pero no tiene la cultura jurídica ni la asesoría adecuada, convirtiéndose en fácil presa de contratos leoninos y coyotes, por eso, se tiene que proteger al campesino no entregando al ejido en propiedad, sino con las modalidades anteriores -inembargable, imprescriptible e inalienable-, pero transformado en el sentido asociativo de intervención y explotación de terceros en una forma equitativa de un 50% para cada una de las partes, ya sea Privado o el Estado.

En conclusión podemos decir que para que la reforma convierta a los campesinos en sujetos y no objetos del cambio, éstos deben decidir sobre el manejo y administración de su tierra, no sobre el dominio, ya que al perderla -vendéndola- ya no serían ejidatarios, sino desempleados o empleados de algún terateniente.

## 7.2 - DEL PUNTO DE VISTA AGRICOLA DE LA PLANEACION, PRODUCCION E HIDRAULICA

La planeación y la producción agrícola están estrechamente ligadas entre sí, para que una producción sea buena tiene que existir una planeación. En este sentido debe realizarse un estudio agrónomo para ver que es lo más óptimo para sembrar, así como la calidad de la tierra -limo- y el temporal o en sí defecto los sistemas hidráulicos que deban implantarse, además de los fertilizantes que son de vital importancia, todo lo anterior en cumplimiento de la Fracción XX del multicitado artículo 27 constitucional, del artículo 454, 455 y 457 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

De esta manera hay que ubicarse en el contexto nacional y en un marco realista, ya que las obligaciones que establece el

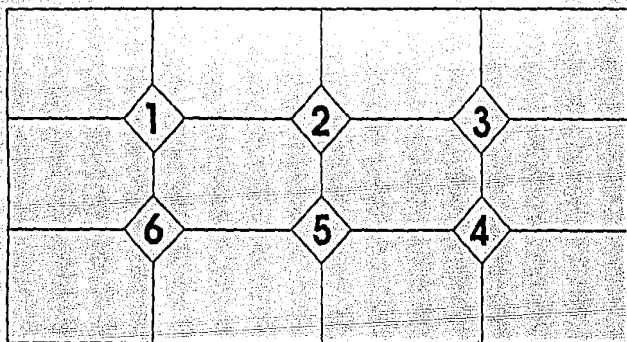
artículo 456 de la Ley a la Secretaría de la Reforma Agraria son realmente risibles, la imaginación del legislador llegó a dimensiones utópicas en la mayoría de la Fracciones de dicho artículo, además que para cumplirlas se necesitaría de todo el personal de la Secretaría de la Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Defensa Nacional, como sucede con las obligaciones del Registro Agrario Nacional. Sin embargo, se pueden hacer estudios e investigaciones a cargo de cada Delegación Agraria en los Estados para determinar el tipo de cultivo específico en cada región, por medio de ingenieros agrónomos que conozcan el campo y no se desmayen con el sol, de esta manera se podría orientar y alentar por medio de una política inducida -como la fiscal- la producción con apoyos financieros, crediticios, precios atractivos -desaprovechando los precios de garantía-, desgravación de impuestos sobre insumos y productos además de un óptimo aprovechamiento de las condiciones climatológicas, hidráulicas, de tierra.

Además podemos citar un ejemplo de tierras desaprovechadas, como sucede en el Hueyale, Municipio de Huixtla en el Estado de Chiapas, que tiene una extensión de 150 kms. cuadrados aproximadamente, y que por sus características acumula limo y agua, son islas formadas en esteros, que bien aprovechadas podrían ser muy productivas, a esto hay que aclarar que cada región del país tiene sus propias características para el óptimo desarrollo de algunos cultivos o bien de producción pecuaria.

Asimismo, es de vital importancia el mantenerse en una realidad nacional, y no querer implantar como lo menciona Díaz Soto y Gama "Doctrinas Exóticas" que solo conducen a confusión y desorden, y que en vez de coadyudar al desarrollo, solo lo limitan como ha sucedido en muchos casos, como el de Xontalpa, en el Estado de Tabasco, donde existían 1,000 hectáreas de cacao, y por consejo de Ingenieros Agrónomos tiraron 500 hectáreas para sembrar otros cultivos y hacer canales de riego, como resultado se dió que los campesinos no conocían esos cultivos y que los canales de riego se asolaron ya que los "Inges" no les dijeron nada acerca del mantenimiento de los mismos y no se volvieron a aparecer por ahí, entonces ni cacao ni nada. Cuando no se adecúa el conocimiento y la tecnología a la región y a la idiosincracia de nuestro campesino, resulta que se talan los bosques para sembrar maíz, y nos quedamos sin bosque y sin maíz.

La planeación que debe ir acorde con la producción, se basa en la optimización y mejor aprovechamiento de los recursos materiales, económicos, humanos y geográficos. Así, pro medio de una planeación geográfica se pueden optimizar los recursos humanos, materiales y económicos, esto lo podríamos encuadrar en la rehabilitación agraria, de conformidad con los artículos 269, 270 y 271 de la Ley, pero exceptuando lo respectivo a la dotación de tierras, así, como lo establece el artículo 271 se debería hacer una redistribución de la propiedad ejidal, pero con la modalidad de beneficiar a todos los ejidos posibles -ya que no todos tendrán la facilidad de asociarse con particulares o el Estado- con agua, electricidad, educación, drenaje y demás servicios asistenciales. Esta modalidad se podría incluir en el Pronasol, con ayuda económica y mano de obra del ejidatario, y claro, la redistribución y planeación a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

De esta manera la rehabilitación agraria se llevaria a cabo de la siguiente manera:



**EXPLICACION:** Los números del cróquis son los ejidos; en las coyunturas se establecen las "Zonas de Urbanización" en forma de diamante, donde se instalaran los servicios públicos, solares, la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer.



De esta manera se beneficia a una gran cantidad de ejidatarios y se optimizan los recursos además de contar con todos los beneficios de que marca la Ley para el desarrollo ejidal, y si a esto se le auna una forma de irrigación, comunal por medio de captación del agua en torres de media naranja y canales de irrigación a lo largo y ancho de cada ejido colindante, es muy productivo; o en su defecto por medio de irrigación artificial, también es muy atractivo.

Hay que añadir que los fertilizantes son de vital importancia para el buen desarrollo del cultivo -como se mencionó al principio de este subcapítulo-, pero se necesita entregar con oportunidad, a buen precio, con calidad y sin coyotajes como en la mayoría de las veces sucede.

Por último, cabe hacer mención del Cuerpo de Defensa Rurales, que son de vital importancia para la prevención y lucha contra el narcotráfico, además de protección contra el abigeato y de la comunidad Ejidal misma, asimismo los ejidatarios que estén en servicio del Cuerpo de Defensa Rurales quedarán sujetos al Fuero de Guerra, de conformidad con los artículos 88, 89, 90, 91, 92 y 93 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

### 7.3- DEL PUNTO DE VISTA CREDITICIO

El Crédito constituye la piedra angular del Agrarismo, la atención destinada al mismo, es un aspecto fundamental del problema. El Crédito Agrícola debe ser el complemento de la Reforma Agraria, en cuyo éxito están comprometidos los Gobiernos de la Revolución.

¿Cómo debe organizarse para su eficiencia, ese crédito con relación a nuestros humildes ejidatarios?

Durante años, nuestra gente del campo fue víctima de los malos manejos de aquellos que, abusando de su mayor instrucción y de los puestos que ocupaban, explotaban y engañaban a los modestos ejidatarios o miembros de las cooperativas, arreglando la documentación a su antojo, e incluso los hacían firmar el crédito, el cual nunca lo recibían, y que actualmente todavía su-

cade, como lo han denunciado ejidatarios al Presidente de la República.

De esta manera, en una respuesta a estas injusticias e irregularidades que obstaculizan el desarrollo agrario integral se determina que la Cartera Vencida de Banrural sea separada y pase al Pronasol y a un fideicomiso, indudablemente un proyecto de grandes dimensiones. Así, se protege e impulsa al campesino, y por otro lado da seguridad y firmeza al pequeño propietario.

Al pasar la Cartera Vencida al Pronasol, cuando el campesino no pueda pagar, éste puede hacer el finiquito con trabajo o colaboración, además del finaciamiento que le otorgará el Pronasol: es una especie de "Caja Rural de Crédito" que operará con cada interesado sobre la base de crédito individual, es decir, sin la responsabilidad solidaria de todos los socios y mediante procedimientos sencillos: comparecencia verbal de los solicitantes, acta, inspección de la tierra, término del compromiso, firma o huella digital, ministración oportuna y fraccionada del préstamo según avanzan los trabajos agrícolas, revisión periódica de las obras agrícolas e intereses moderados.

Sería de excelentes resultados que Pronasol operara como se plantea la "Caja Rural", ya que el ejidatario se vería ligado personalmente y sería responsable de sus propios actos, y sobre todo con un manejo transparente, ágil y con asesoría legal y técnica, con esto empezarian a resurgir los campos de México hasta hacer del ejido lo que debiera ya ser: Cabal orgullo de la Revolución.

A colación de lo anteriormente dicho, con la implantación de esta figura, se tendría que excluir de la Ley al comisariado ejidal para efectos de la contratación del crédito con instituciones oficiales, ya que en algunos casos se presta a movimientos fraudulentos y en otras a que es demasiada responsabilidad para él mismo, estas disposiciones las encontramos en los artículos 156, 157 y 158 de la Ley. Asimismo el artículo 161 de la Ley es importante en el sentido de proteger al ejidatario cuando contrate crédito con particulares, aprobando previamente el contrato la Secretaría de la Reforma Agraria, pero desgraciadamente la Ley no estipula ninguna protección en particular para el ejidatario.

Por otra parte, el fideicomiso se ocupará de la "Cartera Vencida" de aquellos que requieran de plazos largos o de pronto pago con descuento, convirtiéndolos en sujetos de crédito para que puedan disponer así de nuevos financiamientos, de esta manera a los pequeños propietarios se les apoya e impulsa, una gran estrategia sin lugar a dudas, por que el minifundio es una fuente productiva potencial, que constituye la riqueza agrícola ya existente.

También es importante enfatizar que Banrural necesita recursos para incrementar su capacidad crediticia, con dicha capacidad y confianza se podrían trabajar en conjunto con Pronasol creando estas "Cajas de Crédito Rural".

Por último debemos referirnos a la cuestión del seguro agrícola. En el programa para llevar Libertad y Justicia al campo el Presidente de la República anunció un subsidio del 30% de la prima del seguro con que cuentan los campesinos, con esta medida se pretende que el valor asegurado por Agroasemex se eleve del 70% al 90% de la cobertura, lo cual es muy favorable, pero la cuestión radica en que es lo que cubre dicho seguro. Ahora con las reformas del artículo 27 constitucional y la posterior modificación de la Ley, es necesario contemplar que en las asociaciones de ejidatarios con inversionistas tendrán que llevarse riesgos compartidos, Agroasemex debe respaldar al ejidatario en ese aspecto, además de la cobertura de salud y vida, ya que el sector campesino es el más desprotegido.

#### 7.4- DEL PUNTO DE VISTA EDUCACIONAL Y TECNOLÓGICO

Gran parte de la población campesina, que está constituida en gran medida por indígenas, es de escasa cultura, y en muchos ejidos y comunidades -sobre todo los más apartados de la civilización- se utilizan métodos primitivos en los trabajos agrícolas. Lugares hay de la República en donde el campesino no usa ni el arado egipcio y se vale, para sembrar, como en la época Prehispánica, de un palo puntiagudo, con el cual hace un hoyo en la tierra para depositar el grano.

Si se tiene en cuenta la pequeñez de la parcela ejidal y el

hecho de que son numerosos los ejidos de tierras temporales, se comprenderá la necesidad de impartir entre los ejidatarios una instrucción agrícola intensa, práctica, adecuada a las condiciones de cada región para que puedan obtener de la tierra que les ha tocado en suerte, el máximo provecho -los gobiernos PostRevolucionarios de México han venido creando escuelas agrícolas regionales, dictando leyes sobre educación agrícola hasta llegar a la parcela escolar-, también es indispensable educar a las masas campesinas a fin de organizarlas en la producción, en la distribución, en el consumo y para la lucha social.

Desde este punto de vista educacional, es necesario hablar de la tecnología en la producción, sobre todo en nuestros tiempos que ya es obsoleto el arado egipcio. Hablar de tecnología es hablar de maquinaria, sistemas de riego, insumos -buenas semillas y fertilizantes- y sistemas de transporte para la producción.

Es necesario que la parcela escolar funcione debidamente, ¿Realmente funciona la parcela escolar en todos los centros de población agrícola, en todos y cada uno de los ejidos y comunidades?

En definitiva, la parcela escolar es una idea e intención muy loable y de grandes dimensiones, su propósito es la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas, como lo estipula el artículo 102 de la Ley, llevándolo a cabo sería de gran utilidad. En consecuencia dicha educación debe llevar implícita la transformación de la idiosincracia del campesino, esa idiosincracia anacrónica que debe actualizarse, es y debe ser imperante que al campesino se le instruya para que no se convierta en asalariado de alguna sociedad, dicha instrucción debe comprender:

-Investigación, enseñanza y prácticas agrícolas.

-Manejo y reparación de maquinarias agrícolas (tractores, trilladoras, etc.)

-Mantenimiento y reparación de sistemas de irrigación.

-Derechos y obligaciones que contempla la Ley y formas de asociación entre ellos, con Particulares y con el Estado.

## -Manejo de créditos y seguros.

Es de aclarar que el Estado debe proveer la infraestructura y los recursos para la obtención de maquinaria adecuada e insumos necesarios para el desarrollo rural integral.

## 7.5- DEL PUNTO DE VISTA DE INVERSION Y ASOCIACION

Es de justicia social volver la mirada al campo, y reconocer una total descapitalización del mismo. El objetivo primordial es hacerlo productivo, ¿pero a que costo?

La recapitalización del campo tiene dos aspectos muy favorables, pero uno de ellos tiene un doble filo.

El primero de ellos es el apoyo gubernamental, que sin él, sería obsoleto todo esfuerzo, así el Presidente de la República destinará 14 Billones de pesos para la transformación del campo de los cuales 500 Mil Millones de pesos se destinarán a impulsar el Fondo Nacional para las Empresas de Solidaridad, para campesinos que busquen emprender proyectos productivos, de tal forma que se apoyarán actividades agrícolas, agroindustriales y microindustrias, financiando capital de riesgo; además de 333 Mil Millones de pesos para salud, vivienda, educación y alimentos a las comunidades -pero esto no es nada nuevo, su regulación la encontramos en los artículos 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184 y 186 de la Ley-; un gran proyecto sin lugar a dudas, pero que necesita de toda la honestidad y nacionalismo por parte de los administradores de estos recursos.

De esta manera se procura crear fuentes de empleo fomentando la agroindustria, ¿Pero de qué manera se manejarán dichos recursos y cuales serán los requisitos para constituir dichas agroindustrias? Esperamos que no suceda como antaño con los créditos a las cooperativas, y que exista un organismo rector de dichas actividades, ¿La Contraloría General de la Federación o la Procuraduría de Justicia Agraria? Lo correcto sería que ambas, una para controlar y supervisar los recursos y la otra para sancionar los delitos agrarios.

El segundo aspecto lo constituye la inversión privada, la cual representa el otro 50% de la capitalización del campo, esta capitalización se va a obtener por medio de inversión directa y formas de asociación. Dijimos que tiene un doble filo, porque de no regularse en la legislación de la materia con equidad, podría representar rentismos y ventas forzadas, embargos, abusos y explotación.

Por eso es necesario adoptar métodos y sistemas legislativos que permitan un desarrollo rural equilibrado, benéfico para ambas partes -ejidatarios e inversionistas-, y con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, estipulando en la relación contractual las condiciones (ámbito, temporal, espacial, material y personal de contrato) así como los derechos y obligaciones de cada una de las partes, con un porcentaje de utilidad del 50% para cada uno. De esta manera habría que reformar el artículo 144 de la Ley en el sentido de poder asociarse y explotar recursos agrícolas, además de los ya establecidos en las ramas de turismo pesca y minera, así como modificar el artículo 146, aumentando la capacidad de asociación con inversionistas privados, el Estado y entre los mismos ejidos.

El caso más ejemplificativo es el del proyecto agrícola de Vaquerías, mediante un convenio realizado entre ejidatarios de San José de Vaquerías, Promotora Agropecuaria Gamesa y las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de Reforma Agraria. La inversión inicial fue de 12 Millones de dólares, de los cuales 50% fue aportado por la Promotora Agropecuaria Gamesa; 15% por el Gobierno del Estado y 35% con el canje de la deuda pública por inversión agropecuaria mediante la adquisición de SWAPS.

El sector público realizó inversiones en infraestructura, participa como supervisor y árbitro, además de aportar investigación para el mejoramiento de los cultivos que ahí se practiquen. Los campesinos -400 en total- tienen el compromiso, como socios que son, de contribuir con mano de obra, su tierra, el derecho de agua y experiencia en las siembras, y los inversionistas aportan el capital en riesgo, maquinaria, equipo, insumos y participan en la comercialización de cosechas. ¡Que Gran Proyecto!. De organización, justicia y grandes dimensiones. Como este proyecto encontramos muchos más en puerta, como el del

Soconusco, Chiapas, para producir plátano en 4 Mil hectáreas y con 500 Millones de dólares, además de varios proyectos más en toda la República que representan una inversión de 15 Billones de pesos.

## 7.6- DEL PUNTO DE VISTA DE JUSTICIA AGRARIA Y ALTERNATIVO

A partir del triunfo de la Revolución, al establecimiento del Poder Constituyente y durante el Gobierno del Poder Constituido, el campesino ha sufrido los descalabros e injusticias de poderosos terratenientes, funcionarios corruptos, sentencias vendidas -la mayoría de los casos-, por lo que se hace necesario la creación de una institución que sancione estos delitos a petición de nuestro humilde campesino, una institución digna y preparada para afrontar dicha problemática, sin importar quien haya cometido el delito o falta administrativa. ¿Pero de quién dependería esta Procuraduría de Justicia Agraria? La solución no radicaría en subordinarla a la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que el hijo difícilmente castigará al padre; lo correcto sería crearla como una institución descentralizada con personalidad y patrimonio propio, que se encuentra en estrecha colaboración con la Contraloría General de la Federación y con los Tribunales Agrarios. De esta manera las funciones de dicha Procuraduría serían las de prevenir y sancionar delitos agrarios, pero con procedimientos sencillos, es decir, que faciliten al campesino su denuncia y la rápida impartición de justicia.

Dichos procedimientos se basarán en una denuncia verbal del campesino o sujeto agraviado ante el Sub-Procurador de la entidad federativa de que se trate, exponer su denuncia para que empiece a desarrollarse la averiguación previa, en caso de encontrarse delito que perseguir se consigna la autoridad competente -juez-, para que el proceso culmine en una sentencia. Es de aclarar que los tribunales agrarios solo conocerán en materia administrativa, como conflictos por límites, restituciones, rehabilitaciones e incumplimientos de obligaciones contractuales.

Por último, creemos también que, en parte, el problema agrario reconoce, como causa, el exceso de población que pretende

vivir de los trabajos agrícolas. México es un país en vías de industrialización; 25 Millones de habitantes viven hoy en el campo, existiendo 23 Millones de hectáreas de tierra de labor social cultivable, la mayoría se dedica a la agricultura o a los salarios del campo. Sería, por lo mismo, conveniente que la educación rural encauzara a buen número de campesinos hacia otros horizontes preparándolos en oficios e industria diferentes, a fin de mantener en el campo el indispensable equilibrio de brazos.

Durante muchos años la industrialización se orientó hacia las ciudades, en la actualidad con la nueva apertura comercial, ésta se debe orientar hacia el campo.



## CAPITULO 8.- CONCLUSIONES

Hasta 1975-1976 el factor de poder político fué el factor de poder predominante, en la década de los 80's se demostró que el factor de poder más importante era el factor económico, es decir, que el factor de poder político paso a segundo término y dejo como factor preeminente al factor de poder económico. En la actualidad, se constata por los sucesos ocurridos en Europa -fundamentalmente- que el factor de poder político sufrió una depreciación y dejo vislumbrar que el factor de poder económico es más importante que el factor de poder político. En las vísperas de nuestra nueva era para la concepción intelectual tradicional, no alcanza a entender que el factor de poder político y el factor de poder económico, quedan subordinados al factor de poder alimentario.

Así, en el mundo regirá como poder fundamental el factor de poder alimentario, el país que logre la mayor y mejor producción alimentaria será el país que logre subordinar a los factores políticos y económicos.

El problema Agrario en México es de indole socio-político-jurídico-económico, tal afirmación es en virtud de que la mayoría de la población rural de nuestro país está compuesta de indígenas, desde el punto de vista sociológico podemos estudiar el perfil de nuestro campesino, es decir, una parte del problema agrario se debe a la falta de educación en el medio rural y a la falta de adaptación socio-productiva, pero no por culpa de la gente del campo, sino de las autoridades y líderes que no han sabido encuadrarlos a este tipo de relación, el problema de la educación es muy severo, sobre todo en las zonas más alejadas, lo anterior a colación de que si no saben leer ni escribir muchos de los campesinos, mucho menos podrán recibir educación tecnológica, ni podrán integrarse productivamente quedando al margen de los avances, asambleas, juntas y centros de capacitación, como ha sucedido en muchos casos que todavía se utiliza el arado egipcio y en las asambleas de ejidatarios son manejados y engañados, es un problema social grave.

Desde el punto de vista jurídico, la Constitución General de la República en su Artículo 27, así como su ley reglamentaria había tenido innumerables errores que actualmente se han tratado

de subsanar, la mayoría favorablemente, pero de la noche a la mañana no se podrán solucionar problemas que se dejaron crecer durante tanto tiempo, es así, como el problema jurídico de la tenencia de la tierra para fines agrícolas se le da la solución de transmitirla en propiedad; dando el ejidatario la propiedad de la misma no se soluciona nada, por que al dejar de ser imprescriptible, inembargable e inalienable será sujeto de abusos y engaños, es como pasar de una economía totalitaria a una de libre mercado repentinamente, el cambio tiene que ser paulatino; por otro lado la capacidad de asociación con otros ejidatarios, el Estado o terceros es una idea viable ya que solucionará grandes problemas de financiamiento y producción.

Pero para la problemática agraria no existen soluciones fáciles, sino decisiones inteligentes, es de esta manera donde tenemos que ubicarnos y analizar dicho problema desglosando las acciones a seguir, así el problema agrario y su solución deben considerarse:

- 1.- Desde el punto de vista de la distribución de la tierra.
- 2.- Desde el punto de vista agrícola de planeación, producción e hidráulica.
- 3.- Desde el punto de vista crediticio.
- 4.- Desde el punto de vista tecnológico y educacional.
- 5.- Desde el punto de vista de inversión y asociación.
- 6.- Desde el punto de vista de justicia agraria y alternativo.

Los puntos anteriores fueron ampliamente expuestos en el capítulo anterior.

La base de la Economía Nacional es la Economía Agrícola, sin esa base, aún lográndose la industrialización del país, no se conseguiría la elevación del standard de vida del proletariado rural, por que mientras su capacidad adquisitiva no mejore y no exista una justa retribución a su trabajo, le será imposible consumir lo que produzca la industria.

Industrialización y solución del problema agrario, tienen que desarrollarse paralelamente.

La excesiva pobreza de las gentes del agro mexicano, pone a gran número de ellas al margen de la acción de la escuela y quienes reciben esa acción, obtienen poco provecho por que al jornalero del campo, al ejidatario de tierra insuficiente, de nada le sirve saber leer y escribir puesto que carece de medios para desarrollar esos conocimientos y de oportunidades para aplicarlos -en algunos casos, y en otros como se indicó al principio de este capítulo-.

La salubridad encuentra escollos infranqueables entre personas miserables y desnutridas. Las comunicaciones de muy poco sirven a quienes no pueden pagar fletes y pasajes de los modernos transportes. Y es que se ha equivocado el camino, se ha procedido de arriba hacia abajo buscando la prosperidad aparente con absoluto descuido de la prosperidad real.

## CAPITULO 9. - CITAS

- (1).- Cfr. De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario; 2a. ed., Porrúa, México, 1983, pp. 1-2.
- (2).- Cfr. Margadant S., Guillermo. Derecho Romano; 9a. ed., Esfinge, México, 1979, p. 245.
- (3).- Cfr. Margadant S., Guillermo. Op Cit., p. 26.
- (4).- Cfr. Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario; ed., Harla, México, 1987, p. 46.
- (5).- Cfr. De Ibarrola, Antonio. Op Cit., p. 2.
- (6).- Cfr. Orozco y Berra, Manuel. Historia Antigua de la Conquista de México; citado por: Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial; 4a. ed., Porrúa, México, 1981, pp. 115-116.
- (7).- Cfr. Romerovargas Iturbide, Ignacio. Los Gobiernos Socialistas de Anáhuac; 1a. ed., Romerovargas editor, México, 1978. pp. 23-24 y 25.
- (8).- Cfr. Medina Cervantes, José Ramón. Op Cit., p. 39.
- (9).- Cfr. Ibid, p. 49.
- (10).- Cfr. Ibid, p. 54.
- (11).- Cfr. Ibid, p. 55.
- (12).- Cfr. Ibid, p. 55.
- (13).- Cfr. Ibid, p. 56.
- (14).- Cfr. Ibid, p. 56.
- (15).- Cfr. Ibid, p. 57.
- (16).- Cfr. Ibid, p. 58.

- (17).- Cfr. Ibid, p. 58
- (18).- Cfr. López Rosado, Diego G. Historia y Pensamiento Económico de México (clases sociales, partidos políticos); VI tomo, 1a. ed., UNAM, México, 1974. p. 55.
- (19).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 61.
- (20).- Cfr. Ibid, p. 62.
- (21).- Cfr. Op Cit. p. 65.
- (22).- Cfr. Ibid. Op Cit. p. 65.
- (23).- Cfr. Ibid. Op Cit. p. 65.
- (24).- Cfr. Ibid, p. 67
- (25).- Cfr. Ibid. Op Cit. p. 67.
- (26).- Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975; 6a. ed., Porrúa, México, 1975, pp. 23-27.
- (27).- Cfr. Ibid, pp. 27-31.
- (28).- Cfr. Ibid, pp. 32-58.
- (29).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op cit. p. 77.
- (30).- Cfr. Ibid. Op cit. p. 78.
- (31).- Cfr. Ibid, p. 78.
- (32).- Cfr. Ibid, p. 79.
- (33).- Cfr. Ibid, p. 80.
- (34).- Cfr. Ibid. Op cit. p. 80.
- (35).- Cfr. Ibid. Op cit. p. 82.
- (36).- Cfr. Ibid. Op cit. p. 92.

- (37).- Cfr. Ibid, p. 84.
- (38).- Cfr. Ibid, p. 84.
- (39).- Cfr. Ibid, p. 84.
- (40).- Cfr. Ibid, p. 84.
- (41).- Cfr. Mora, José María Luis. Obras Sueltas de José María Luis Mora. Ciudadano Mexicano (notas de Arturo Arnáiz y Freg); 2ª. ed., Porrúa, México, 1963, pp. 392-413.
- (42).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 85.
- (43).- Cfr. Op Cit. p. 86.
- (44).- Cfr. Op Cit. p. 87.
- (45).- Cfr. Ibid. p. 88.
- (46).- Cfr. Ibid. p. 89.
- (47).- Cfr. Ibid. p. 90.
- (48).- Cfr. Apéndice de: Administración Pública en la Época de Juárez 1851-1857, T.I; 1ª. ed., Secretaría de la Presidencia, México, 1973, p. 703.
- (49).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 91.
- (50).- Cfr. Op Cit. p. 93.
- (51).- Cfr. Op Cit. p. 94.
- (52).- Cfr. Op Cit. p. 96.
- (53).- Cfr. Op Cit. p. 98.
- (54).- Cfr. Op Cit. p. 100.
- (55).- Cfr. Op Cit. p. 101.
- (56).- Cfr. Op Cit. p. 103.

- (57).- Cfr. González Ramírez, Manuel. Planes Políticos y Otros Documentos; impresión facsimilar de la primera edición, Secretaría de la Reforma Agraria - Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1981, p. 22.
- (58).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 127.
- (59).- Cfr. Ibid. p. 127.
- (60).- Cfr. Díaz Soto y Gama, Antonio. La Cuestión Agraria en México. 3a. ed., El Caballito, México, 1982, p. 37.
- (61).- Cfr. Ibid. Op Cit. p. 29.
- (62).- Cfr. Ibid. p. 25.
- (63).- Cfr. Ibid. p. 1.
- (64).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 129.
- (65).- Cfr. Díaz Soto y Gama, Antonio. Op Cit. p. 14.
- (66).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 128.
- (67).- Cfr. Ibid. p. 128.
- (68).- Cfr. Díaz Soto y Gama, Antonio. Op Cit. p. 19.
- (69).- Cfr. Ibid. p. 22.
- (70).- Cfr. Ibid. p. 24.
- (71).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 6.
- (72).- Cfr. Ibid. p. 7.
- (73).- Fernández y Fernández, Ramón. Notas Sobre la Reforma Agraria Mexicana; 1a. ed., Colegio de Postgraduados, Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo, México, 1971, p.1
- (74).- Mendieta y Núñez, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario; 4a. ed., Porrúa, México, 1981, p. 6.

- (75).- Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano; 12. ed., Porrúa, México, 1975, p. 35.
- (76).- Lemus García, Raul. Derecho Agrario Mexicano (sinópsis histórica); 12. ed., LIMSA, México, 1975, p. 25.
- (77).- Cervantes Medina, Ramón. ...Definición de Derecho Agrario... Op Cit. p. 11.
- (78).- Cfr. García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho; 62. ed., Porrúa, México, 1958, pp. 51-52.
- (79).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 147.
- (80).- Cfr. Ibid. p. 148.
- (81).- Cfr. Ibid. p. 149.
- (82).- Cfr. Ibid. p. 154.
- (83).- Cfr. Ibid. p. 161.
- (84).- Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. 222. ed., Porrúa, México, 1989. p. 200.
- (85).- Cfr. Diaz Soto y Gama, Antonio. Op Cit. p. 62.
- (86).- Cfr. Ibid. p. 64.
- (87).- Cfr. Ibid. p. 67.
- (88).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 196.
- (89).- Cfr. Ibid. p. 197.
- (90).- Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Op Cit. p. 203.
- (91).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 201.
- (92).- Cfr. Ibid. p. 202.
- (93).- Cfr. Ibid. p. 204.



- (94).- Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Op Cit. p. 223.
- (95).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 206.
- (96).- Cfr. Ibid. p. 209.
- (97).- Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Op Cit. p. 228.
- (98).- Cfr. Ibid. p. 230.
- (99).- Cfr. De Ibarrola, Antonio. Op Cit. p. 230.
- (100).- Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Op Cit. p. 240.
- (101).- Cfr. De Ibarrola, Antonio. Op Cit. p. 237.
- (102).- Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Op Cit. p. 248.
- (103).- Cfr. De Ibarrola, Antonio. Op Cit. p. 246.
- (104).- Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Op Cit. p. 259.
- (105).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 102.
- (106).- Castro, Juventino. Garantías y Amparo. 62. ed., Porrúa, México, 1989. p. 27.
- (107).- Cfr. Ibid. p. 273.
- (108).- Cfr. Ibid. p. 299.
- (109).- Ponce de León Armenta, Luis. Derecho Procesal Agrario. 12. ed., Trillas, México, 1988. p. 133.
- (110).- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Nueva Legislación de Amparo Reformada. 522. ed., Porrúa, México, 1990. p. 167.
- (111).- Cfr. Ibid. pp. 167-168.

- (112).- Cfr. Ibid. pp. 169-170.
- (113).- Cfr. Ibid. p. 173.
- (114).- Cfr. Ibid. p. 169.
- (115).- Cfr. Ibid. pp. 170-171.
- (116).- Cfr. Ibid. p. 171.
- (117).- Cfr. Ibid. p. 172.
- (118).- Cfr. Ibid. p. 172.
- (119).- Cfr. Ibid. p. 172.
- (120).- Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Op Cit. p. 310.
- (121).- Cfr. Ibid. p. 311.
- (122).- Cfr. Ibid. p. 318.
- (123).- Cfr. Medina Cervantes, Ramón. Op Cit. p. 327.
- (124).- Cfr. Ibid. p. 327.
- (125).- Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Op Cit. p. 328.
- (126).- Cfr. Ibid. p. 329.
- (127).- Cfr. Ibid. p. 336.
- (128).- Cfr. Ibid. p. 357.
- (129).- Cfr. Ibid. p. 357.
- (130).- Cfr. Ibid. p. 366.
- (131).- Cfr. Ibid. p. 385.
- (132).- Cfr. Ibid. p. 418.

(133).- Cfr. Ibid. pp. 423-426.

(134).- Cfr. Ibid. p. 428.

(135).- Cfr. Ibid. p. 446.

(136).- Cfr. Ibid. p. 470.

(137).- Cfr. Ibid. p. 518.

## CAPITULO 10.- BIBLIOGRAFIA

### Libros

Krauze, Enrique. Emiliano Zapata (El amor a la tierra); 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México. 1987.

Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario; 1ª ed., Harla, México. 1987.

Díaz Soto y Gama, Antonio. La Cuestión Agraria en México; 3ª ed., El Caballito, México. 1982.

Margadant, Guillermo. Derecho Romano; 9ª ed., Esfinge, México. 1979.

De Ibarrola, Antonio. Derecho Agrario; 2ª ed., Porrúa, México. 1983.

Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México; 22ª ed., Porrúa, México. 1989.

García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho; 6ª ed., Porrúa, México. 1955.

Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial; 4ª ed., Porrúa, México. 1981.

López Rosado, Diego. Historia y Pensamiento Económico de México (clases sociales. partidos políticos); VI tomo, 1ª ed., UNAM, México. 1974.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975; 6ª ed., Porrúa, México. 1975.

Mora, José María Luis. Obras Sueltas de José María Luis Mora. Ciudadano Mexicano (notas de Arturo Arnais y Freg); 2ª ed., Porrúa, México. 1963.

Apéndice de: Administración pública en la Epoca de Juárez: 1851-1857, T.I; 1ª ed., Secretaría de la Presidencia, México. 1973.

González Ramírez, Manuel. Planes Políticos y Otros Documentos; Impresión Facsimilar de la Primera Edición, Secretaría de la Reforma Agraria, México. 1981.

Fernández y Fernández, Ramón. Notas Sobre la Reforma Agraria Mexicana; 1ª ed., Colegio de Postgraduados, Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo, México. 1971.

Mendieta y Núñez, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario; 4ª ed., Porrúa, México. 1981.

Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano; 1ª ed., Porrúa, México. 1975.

Lemus García, Raul. Derecho Agrario Mexicano (sinopsis histórica); 1ª ed., Limsa, México. 1975.

Castro, Juventino. Garantías y Amparo; 6ª ed., Porrúa, México. 1989.

Ponce de León Armenta. Derecho Procesal Agrario; 1ª ed., Trillas, México. 1988.

## Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 87ª ed., Porrúa, México. 1989.

Ley Federal de Reforma Agraria; 3ª ed., Delma, México. 1991.

Trueba Urbina, Alberto. Nueva Legislación de Amparo Reformada; 52ª ed., Porrúa, México. 1990.

Ley del Notariado para el Distrito Federal; 10ª ed., Porrúa, México. 1990.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; 9ª ed., Secretaría de la Defensa Nacional, México. 1986.

Proyecto de Decreto que Reforma al Artículo 27 Constitucional; Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México. 1991.

## Revistas y Periódicos

Zabludovsky, Abraham. "Revolución Agraria"; en Epoca; México, 11 de noviembre de 1991.

Danell, Juan. "La Iniciativa Privada con 15 billones para Invertir en el Campo"; en Epoca; México, 25 de noviembre de 1991.

García Gómez, Armando. "La Tierra es Origen y Desarrollo"; en diario Excelsior, México. D.F. 29 de octubre de 1990.

## Otros

Salinas de Gortari, Carlos. Tercer Informe de Gobierno; Presidencia de la República, 1 de noviembre de 1991.

Jáuregui Cota, Víctor. Apuntes Sobre el Campo Mexicano. 1991.