

TESIS PRESENTADA POR EL MAESTRO  
HUMBERTO EMILIO RICOED DONADO  
EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
PARA OPTAR AL TITULO DE  
DOCTOR EN DERECHO

México, D. F.,

1972.

Director de Tesis: Dr. Guillermo Vásquez Alfaro

7192



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

**INTRODUCCION JURIDICA**  
**A LA REFORMA AGRARIA MEXICANA**  
**(Historia y Régimen Actual)**

## I N D I C E

### **PRIMERA PARTE:**

<b>TEORIA JURIDICO SOCIAL DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA</b>	
Capítulo Primero:	Pág.
Metodología Jurídica y Perspectiva Histórico-Social de la Reforma Agraria Mexicana. . . . .	3
I.- Metodología Jurídica de la Reforma Agraria . . . . .	4
II.- Perspectiva Histórico-Social del Derecho Agrario Mexicano. . . . .	11
Capítulo Segundo:	
Naturaleza Jurídica de la Reforma Agraria Mexicana . .	23
I.- Revolución Agraria y Reforma Agraria. . . . .	24
II.- Derecho Social y Derecho Agrario: La Nueva Sistemática Jurídica en México . . . . .	31
III.- Naturaleza Jurídica del Derecho Agrario Mexicano	69
IV.- Las Fuentes Jurídicas del Derecho Agrario Mexicano. . . . .	76

### **SEGUNDA PARTE:**

<b>BASES CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA</b>	
Capítulo Tercero:	
Normas Agrarias del Constituyente de Querétaro. . . . .	85
I.- Preliminares. . . . .	86
II.- Antecedentes Legislativos y Sociales del Artículo 27 constitucional. . . . .	88
III.- Soluciones del Constituyente de 1917. . . . .	98
Anexo No. 1: Artículo 27 aprobado en 1917 . . . . .	171
Anexo No. 2: Ley de 6 de enero de 1915. . . . .	181
Capítulo Cuarto:	
La Reforma Constitucional de 1934. . . . .	191
I.- Revolución y Reformismo Constitucional . . . . .	192
II.- Los Primeros Años de la Legislación Agraria . . . . .	193
III.- Nueva Redacción General del Artículo 27. . . . .	200
IV.- La Reforma Agraria bajo Cárdenas. . . . .	212
Anexo No. 3: Artículo 27 aprobado en 1934 . . . . .	217
Capítulo Quinto:	
Las Reformas Constitucionales de 1937 y 1945. . . . .	230
II.- La Reforma Constitucional de 1937 . . . . .	231
III.- Nueva Fórmula sobre la Propiedad de Aguas. . . . .	232
Anexo No. 4: Adición a la Fracción VII. . . . .	235
Anexo No. 5: Reforma al párrafo 5o. . . . .	236
Capítulo Sexto:	
La Reforma Constitucional de 1947. . . . .	238
I.- Propiedad Ejidal frente a Propiedad Particular . . . . .	239
II.- La Inafectabilidad de la Propiedad Particular . . . . .	242
III.- Referencia a la Economía Agraria y al Desarrollo Industrial . . . . .	245
IV.- La Iniciativa de Reforma del Presidente Alemán. . . . .	246
V.- Retroceso en el Apoyo Gubernativo a la Propiedad Ejidal. . . . .	250
VI.- Términos Concretos de la Reforma . . . . .	253
VII.- El Amparo de los Pequeños Propietarios. . . . .	256

**I N D I C E (Continuación)**

**Anexo No. 6: Adiciones a las Fracciones X, XIV y XV.. 260**

**TERCERA PARTE:**

**INSTITUCIONES JURIDICAS FUNDAMENTALES DE LA REFORMA**

**AGRARIA MEXICANA**

Capítulo Séptimo:	
El Ejido y su Estructura Jurídica. . . . .	264
I.- Generalidades. . . . .	265
II.- La Significación Jurídica de la Palabra "Ejido" . . . . .	267
III.- El Ejido como Persona Jurídica . . . . .	271
IV.- El Núcleo de Población del Ejido. . . . .	276
V.- Tierras, Aguas y Bienes del Ejido. . . . .	280
VI.- El Régimen Jurídico de las Tierras y Aguas Ejidales . . . . .	283
VII.- El Derecho Sucesorio Ejidal. . . . .	307
VIII.- Características Jurídicas Generales de la Propiedad Ejidal . . . . .	309
IX.- Régimen Fiscal del Ejido. . . . .	313
X.- El Estado y el Ejido: Sujeción y Tutela. . . . .	314
XI.- ¿Qué clase de Persona Jurídica es el Ejido? . . . . .	319
XII.- Asimilación Legal de la Comunidad al Ejido . . . . .	323
Capítulo Octavo:	
La Propiedad Agraria Particular . . . . .	329
I.- Un Problema de Terminología . . . . .	330
II.- Otra Vez la Pequeña Propiedad . . . . .	332
III.- La Propiedad Mediana. . . . .	335
IV.- Latifundio Territorial y Latifundio Capitalista . . . . .	336
V.- Régimen Jurídico de la Propiedad Agraria Particular. . . . .	341
Capítulo Noveno:	
Las Autoridades Agrarias y los Procedimientos Agrarios.. . . .	344
I.- Las Autoridades Agrarias. . . . .	345
II.- El Proceso Agrario. . . . .	350
CONCLUSIONES. . . . .	383
Anexo No. 7: Texto vigente del Artículo 27 constitucional	386
Bibliografía consultada. . . . .	402

P R I M E R A P A R T E

TEORIA JURIDICO-SOCIAL DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

"Concebir, pues, el Derecho medularmente, como teoría de la organización de la convivencia social.... dar estructura a cada instante al fluir de la vida social, definiendo sus orientaciones, analizando sus formas todas, fijando y desahogando sus necesidades siempre renovadas.... implica la posibilidad de lograr que el dolor, la miseria y el mal, reduzcan el dominio que hoy tienen sobre el mundo".

Narciso Bassols (1925).

CAPITULO PRIMERO

METODOLOGIA JURIDICA Y PERSPECTIVA

HISTORICO-SOCIAL DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

**I.- Metodología Jurídica de la Reforma Agraria.**

**A.- Trascendencia de la cuestión agraria.**- El problema agrario ha hecho crisis, a través del lapso transcurrido del siglo XX, en todos los países de la convulsionada superficie de la tierra, con la sola excepción de algunas partes del continente africano. El incremento desmesurado de la población mundial ha constituido uno de los agentes de precipitación más efectivos de tal crisis, que ha llegado a adquirir en ciertos Estados la forma violenta y radical de una revolución agraria, y en otros, los más, las formas menos agresivas de una reforma agraria.

El uso o la explotación de la tierra, como fuente productora de alimentos y materias primas indispensables para la vida humana, ha engendrado, en todas las épocas históricas, graves conflictos sociales. Pero como decimos, la problemática agraria de nuestros días reviste una peculiaridad esencial, derivada del sistema económico capitalista en el cual ha encontrado su matriz. El mundo antiguo, de base esclavista; el mundo medieval, con su feudalismo, y el mundo moderno, de estructura capitalista, han conformado de modos diversos la relación tierra-hombre, lo que ha diferenciado las controversias generadas por dicha relación. Incluso la apertura de la sociedad capitalista contemporánea hacia el socialismo, ha tenido en el problema agrario un poderoso elemento de eclosión.

La importancia capital de la cuestión agraria se hace evidente en los profundos cambios jurídicos que se han ensayado en el presente siglo, con respecto a la apropiación y uso de la tierra. Es raro el país en que no se han promulgado le-



yes sobre el particular, durante los últimos cincuenta años. Y los aspectos económicos y sociales del problema agrario han hecho proliferar las investigaciones y estudios que en no pocas ocasiones han servido de referencia a la legislación respectiva, a más de suscitar una abundantísima bibliografía sobre la materia.

Para circunscribirnos al área latinoamericana, debemos mencionar el caso históricamente prioritario de México, que en plena guerra civil revolucionaria dictó su primera Ley agraria en 1915, seguida por una abigarrada legislación en la que se particularizan los Códigos de 1934, 1940, 1942 y 1971. Y limitándonos a otros ejemplos conspicuos, recordamos la Ley guatemalteca sobre reforma agraria de 1952; la boliviana de 1953; las de Cuba socialista en 1959 y 1963; la de Venezuela en 1960; la de Colombia en 1961; las de Chile en 1962 y 1967; y la del Perú, en 1969, que ha propiciado importantísimas reformas estructurales en el agro peruano.

B.- Ciencia jurídica y reforma agraria.- La ingente bibliografía aludida ha sido, en su mayor extensión, obra de economistas y sociólogos. El propio contenido de esa bibliografía es económico-social, fundamentalmente, y sólo por obligada referencia sus autores tratan sobre algunas normas legales agrarias, circunspección forzosa debida a su lejanía respecto de la especialidad jurídica (1).

En la primera post-guerra de este siglo, comenzó a abrirse paso en Europa, sobre todo en Italia, la preocupación sis-

(1) Aunque la presente obra es de carácter jurídico, la bibliografía que habremos de utilizar en ella resulta, en gran parte, de contenido económico-social, precisamente por ser la más abundante.

las generaciones universitarias mexicanas y latinoamericanas por espacio de cincuenta años, procede citar los valiosos ensayos del Dr. Héctor Fix Zamudio, que han introducido en México la idea del Derecho Procesal Social, del Derecho Procesal Agrario como una de las ramas de aquél y del Proceso Social Agrario (4); las obras de la doctora Martha Chávez Padrón de Velásquez (5), y las aportaciones del Lic. Raúl Lemus García (6). No ignoramos que existen obras jurídicas importantes de algunos otros autores, sobre Derecho Agrario Mexicano, publicadas hace años o recientemente; pero nos limitamos a mencionar las de mayor relevancia, sin poder incluir aquí las inéditas.

La rama jurídica que dispone ya, como objeto de examen, de Leyes o Códigos especiales sobre régimen de tierras y aguas, y de una extensa legislación complementaria (crédito agrario, educación rural, trabajo en el campo, etc.); que concierne a un gran sector de la población (en América Latina, casi las dos terceras partes) y a uno de sus problemas sociales de mayor envergadura, exige, decididamente, la labor de esclarecimiento científico que sólo el especialista en Derecho puede estructurar, porque en esta rama se suscitan problemas jurídicos fundamentales, que en buena parte son análogos a los que se plantean en las demás esferas integrantes de la Ciencia Ju-

- 
- (4) Cfr. los ensayos Estructuración del Proceso Social Agrario (1960); Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario (1963) e Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social (1965), los dos primeros, publicados en la Revista de la Facultad de Derecho de México, No.s 41-42, de 1961, y No. 52, de 1963; y el último, en la Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, No. 3 de 1965.
- (5) El Derecho Agrario en México (1964) y El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos (1971).
- (6) Cfr. Sistemática Jurídica del Problema Agrario. Revista del México Agrario, No. 2 de 1962; Panorámica Actual de la Reforma Agraria en México. Editorial Lima, 1968.

rídica. Nos parece que, modestamente, hacemos válido este aserto, con el trabajo de análisis jurídico de la Reforma Agraria Mexicana, que hemos emprendido a través de estas páginas.

Un enfoque integral de la Reforma Agraria no sólo requiere los datos de la Economía y de la Sociología, así como los enjuiciamientos correspondientes de la teoría económica y de la teoría sociológica, sino también el estudio de los fenómenos jurídicos reales que en ella se promueven, sistematizados con los instrumentos de la Ciencia del Derecho. La Reforma Agraria se concreta en forma de leyes y pautas reglamentarias, en las que se vierten sus soluciones económicas y sociales, por lo que en este campo la función del jurista, como redactor, intérprete y científico, no es simplemente secundaria, subalterna o espernable. Y cuando los economistas y sociólogos sin especialización en Derecho tienen que analizar las vertientes jurídicas del problema, no pocas veces caen en errores lamentables y en esquematismos exentos de rigor científico-jurídico. La mejor perspectiva de la Reforma Agraria estaría, así, en la confluencia interdisciplinaria de la Economía, de la Sociología y del Derecho, para la cual no está calificado, independientemente, ningún especialista de estas tres disciplinas, pero en la que no puede faltar, tampoco, el factor de examen que aporta el jurista.

Más de una vez, el exceso de tradicionalismo jurídico, o la ausencia de una concepción jurídica innovadora, se han traducido en sensibles fallas del Derecho Agrario, de repercusión negativa en la marcha de la Reforma Agraria.

C.- ¿Abstraccionismo exegético o análisis jurídico-social?.- A causa de los caracteres peculiares del Derecho Agra-

rio, debemos puntualizar, si bien someramente, las directrices instrumentales que nos parecen adecuadas para abordar científicamente su contenido.

Rechazamos el abstraccionismo, casi siempre exegético, que aún perdura en vastas áreas de la doctrina jurídica, bordada sobre extensas elucubraciones lógico-abstractas, totalmente divorciadas de la circunstancia esencial de que el Derecho, ante todo, incluso en su expresión legislativa, es un fenómeno social, una realidad de la vida humana. A pesar del repudio teórico que hoy se ha hecho clásico respecto de la Escuela de la Exégesis, los juristas actuales, en número considerable, siguen elaborando construcciones abstractas, con base en el texto de la Ley y auxiliados por el vuelo de una lógica racionalista, hasta alcanzar el cúmulo heterogéneo de tantas teorías especulativas que integran la Ciencia Jurídica.

Existen dos corrientes metodológicas, que podemos calificar de unilaterales, extremas y opuestas, con relación al enfoque científico del Derecho: el normativismo formalista de Kelsen y la concepción sociológica o realista de Ehrlich y Alf Ross, entre otras. Para el primero, el Derecho, como objeto de la Ciencia Jurídica, se limita a las normas jurídicas, al Derecho positivo, prescindéndose de todo examen que pueda exceder los linderos definidos, precisos y estrechos de la norma. Para los segundos, el ámbito propio de la actividad del jurista debe responder a "la exigencia analítica de que las nociones jurídicas fundamentales sean interpretadas exclusivamente como concepciones sobre la realidad social, sobre la conducta del hombre en sociedad" (7). Nos parece que, en el

---

(7) Ross Alf, Sobre el Derecho y la Justicia (2a. ed.; Buenos Aires: EUDEBA, 1970), pág. XIII.

primer caso, el Derecho quedaría momificado y enrarecido por el afán "purista" de desvincularlo de toda relación con la sociedad; y que, en el segundo, el Derecho sufriría una total dilusión en el ámbito propio de la Sociología.

En los últimos tiempos, se ha planteado la necesidad de un proceso de integración metodológica que, en el campo jurídico, unifique la investigación lógica o crítica, la investigación histórica o fenomenológica y la investigación deontológica o valorativa (8). Sin embargo, es verdad, como lo reconoce Cerroni, que "la Ciencia Jurídica no ha puesto a punto todavía su método" (9). Mientras tanto, consideramos indispensable que la Ciencia del Derecho estudie tanto la norma como el hecho; la ley y la realidad; porque una Ciencia Jurídica fecunda y auténtica no puede realizarse legítimamente sin el análisis normativo, y sin el enfrentamiento de éste con la realidad social.

Retomando el problema en el campo del Derecho Agrario, pensamos que la procedencia de tal síntesis metódica se presenta como indiscutible, pues la clarificación científica de las instituciones de esta rama jurídica exige que el enfoque dogmático de ellas, se complemente con los datos de sus perspectivas históricas y se alumbre con la evidencia de sus finalidades colectivas. De tal modo explicamos la utilización que hacemos en esta obra, del elemento sistemático-normativo, del factor histórico y del impulso ideológico (en el sentido de repertorio de ideas motoras sociales), para dar cima a nuestro propósito

(8) Cfr. Cerroni Humberto, Metodología y Ciencia Social (Barcelona: Ediciones Martínez Roca, S. A., 1971), págs. 112 y 136.

(9) Op. cit., pág. 105.

de contribuir al esclarecimiento de la trascendental significación jurídica de la Reforma Agraria Mexicana.

**II.- Perspectiva Histórico-Social del Derecho Agrario Mexicano.**

Al producirse la conquista y colonización españolas del territorio latinoamericano, a lo largo del siglo XVI, la Corona superpuso, al régimen aborigen de tenencia de la tierra (10), el sistema feudal de los repartimientos y encomiendas, así como otras instituciones jurídicas agrarias, que en las centurias sucesivas (XVII y XVIII) conformaron una determinada estructura de la propiedad privada de la tierra, caracterizada por fuertes rasgos de feudalismo.

Tanto en Europa como en América, el régimen feudal estaba definido por la concentración de la propiedad territorial en unos señores, a quienes la masa campesina o indígena de la gleba pagaba tributos de explotación. En Latinoamérica, la servidumbre y la esclavitud eran las formas jurídicas legítimamente establecidas como status de aquella masa.

Con la Independencia de los pueblos latinoamericanos durante las primeras décadas del siglo XIX, se fundaron Repúblicas liberales, que en su sistema jurídico abolieron teóricamente gran parte de aquel status de sometimiento personal. La nueva forma de organización política iba a propiciar que se sustituyeran las antiguas expresiones legales de explotación

(10) Véase un excelente panorama histórico de los problemas agrarios de México en la Introducción de la obra de Jorge Martínez Ríos, Tenencia de la Tierra y Desarrollo Agrario en México, ya citada. Hay en esa Introducción exposiciones sintéticas y muy certeras sobre los diversos aspectos con que se ha presentado la cuestión agraria, en los diferentes periodos de la historia mexicana.

humana, por otras figuras institucionales; que desapareciera la aristocracia colonialista, y que el desarrollo incipiente del capitalismo diera nacimiento a la burguesía terrateniente. Tal proceso se cumple en la segunda parte del siglo pasado, y en su culminación adviene el reinado de una propiedad territorial latifundista, con supervivencias semi-feudales. Algunas características locales de diferenciación no logran alterar las concreciones clásicas de este régimen, a lo largo y ancho de la vasta geografía latinoamericana. Aunque una mayoría miserable siempre fue explotada por una minoría todopoderosa, el coloniaje que domina hasta el siglo XVIII lo hace a través de relaciones jurídicas distintas a las que surgen y se vigorizan en el XIX. El feudalismo colonial, con su latifundio particular y eclesiástico (sobre todo eclesiástico), fue reemplazado por el latifundismo republicano, y la problemática de éste es la que ahora plantea la urgencia de la Reforma Agraria, tempranamente en México, al iniciarse el siglo XX, y con innegable atraso en el resto del Continente.

En efecto, la historia económico-social de México ilustra con diáfana claridad paradigmática esa evolución. Hernán Cortés, el gran conquistador de México, aplica en la Nueva España, para beneficiar a sus huestes, las medidas sobre reparto de tierras y hombres que la Corona había experimentado con amargos frutos en las islas del Caribe, dando comienzo de este modo al sistema de repartimientos y encomiendas en México. También el Rey otorgó tierras a través de las denominadas mercedes, caballerías, peonías y suertes, que eran formas individuales de propiedad. Otros procedimientos que originaron propiedades rurales fueron las composiciones, las capitulaciones y las reduc-

ciones de indígenas. Por otra parte, los pueblos fueron beneficiados con propiedades colectivas: el fundo legal, los ejidos y dehesas, los propios, las tierras de común repartimiento y los montes, pastos y aguas. Dada la gran extensión geográfica de la Nueva España, muchas de estas concesiones de tierras dieron origen a propiedades de gran magnitud superficiaria. Un caso extremo, pero nada insólito en cuanto a la legitimidad aceptada de la extensión posible de las grandes propiedades, se concreta en el Marquesado del Valle de Oaxaca, señorío reconocido a Hernán Cortés, que comprendía siete extensas jurisdicciones, desde las Villas de Oaxaca hasta Coyoacán, Toluca y Cuernavaca, amén de 23.000 vasallos (11).

Por espacio de tres siglos, una de las formas de explotación del trabajo indígena fue la encomienda, que en todo ese lapso sufrió algunas modificaciones, pero sin que fuera suprimida. Igualmente la esclavitud de indios y negros se empleaba como recurso legal de explotación humana. En esencia, la población indígena y negra estuvo sometida, durante el largo período colonial, a un trabajo servil, que benefició a los españoles y a sus descendientes.

Al producirse la Independencia de las colonias españolas de América, en las primeras décadas del siglo pasado, la gran anarquía política fue un elemento importante en la continuidad de las estructuras económicas y sociales del período anterior, así como del reforzamiento de las mismas, puesto que el clero, los grandes terratenientes y otros propietarios, como los de minas y comercios, consolidaron su hegemonía económi-

(11) Cfr. García Martínez Bernardo, El Marquesado del Valle (México: El Colegio de México, 1969).



ca, en tanto que el campesinado, los trabajadores urbanos y demás capas inferiores vieron incrementados la miseria y el dominio político a que estaban sujetos (12).

Principalmente la Iglesia mexicana gozaba, a mediados del siglo XIX, de un gran poder: era el máximo terrateniente y el gran agiotista nacional. La gran propiedad territorial eclesiástica, titular de numerosos tributos, determinaba el escaso desarrollo económico del país, porque sus bienes guardaban la condición jurídica de propiedad intransferible, de manos muertas. El intento de aplicar en México la Real Cédula española de diciembre de 1804, sobre enajenación de bienes del clero, tuvo poca efectividad. Pero los liberales de clases medias se habían percatado de que "la salud del país dependía fundamentalmente de la reforma interna que habría de poner en movimiento las riquezas nacionales enajenadas por un grupo minoritario" (13). Al estructurarse el movimiento liberal mexicano de Reforma, se promueve la desamortización de los bienes eclesiásticos (14), y los debates del Constituyente de 1857 die-

(12) Cfr. López Cámara Francisco, La Estructura Económica y Social de México en la Época de la Reforma (México: Siglo Veintiuno Editores, S. A., 1967), págs. 191 y ss.

(13) López Cámara Francisco, Op. cit., pág. 194.

(14) En Europa y en América Latina, el liberalismo adoptó como una de sus banderas de lucha la desamortización de la propiedad de la Iglesia. "La España liberal --explica Corrado Barberis-- aprovechó las estimulaciones de Jovellanos, y las Cortes de Cádiz iniciaron en 1812 la venta de las propiedades comunales. Sucesivamente, la derrota de los carlistas y el advenimiento de gobiernos anticlericales como el de Mendizábal, implicaron a los bienes eclesiásticos en una idéntica liquidación. A consecuencia de la ley de 1836, renovada en 1855 y 1856 para algunas otras categorías de bienes, cinco millones de hectáreas de tierras eclesiásticas fueron confiscadas y vendidas para beneficio de una burguesía rural muy similar a los galantuomini (hombres de bien) del sur de Italia y con perjuicio de la plebe que se apoyaba en la Iglesia" (Teoría e Historia de la Reforma Agraria en Europa (México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1965), pág. 53). En Colombia, el General Mosquera decretó la desamortización (1861).

ron lugar a que se planteara el problema agrario que, heredado de la Colonia, se hizo más agudo en las primeras décadas independientes. Los puntos de vista presentados dentro del Congreso por Isidoro Olvera, José M. Castillo Velasco y Ponciano Arriaga trataban de hallar solución a tan magno problema. El voto particular de este último, suscrito el 23 de junio de 1856, contiene una exposición fundamental sobre los problemas económicos y sociales creados por la propiedad territorial, señorial y eclesiástica, exposición reveladora del firme conocimiento que su autor tenía con respecto a tales problemas, así como de las avanzadas e importantes ideas que para solucionarlos creía necesario adoptar. En el seno del Congreso prevaleció la medida sobre desamortización, y se dicta la Ley de Desamortización de Bienes, de 25 de junio de 1856, en cuya virtud todas las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles o eclesiásticas, dadas en arrendamiento o censo enfitéutico, debían adjudicarse a los arrendatarios y censatarios, mediante enajenación. Posteriormente, Juárez decretó la nacionalización de las propiedades del clero (1859), lanzado a apoyar la guerra civil, las que entraron "al dominio de la Nación".

El resultado final de las Leyes de Reforma (Desamortización y Nacionalización) y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue de doble carácter: eliminar a la Iglesia como máximo terrateniente, siendo sustituida por los grandes propietarios rurales, que vieron acrecentadas sus enormes fincas; y el fraccionamiento de la propiedad indígena comunal, que rá-

pidamente pasó a manos de los hacendados (15). Como contrapartida, la población rural comenzaba a quedar totalmente expropiada, y lista para engrosar el peonaje acasillado. Ramón Martínez Escamilla ha destacado que "el proceso desamortizador desembocó en el latifundio y el latifundismo laicos", creando "una gran masa de desposeídos cuya única posibilidad de sobrevivencia residiera en la oferta de sus brazos desocupados en un mercado de trabajo cuyas principales directrices estaban ya en condiciones de establecer las nuevas clases propietarias" (16). De esta manera, tenían que desaparecer las formas coloniales de la propiedad rural, sentenciadas a muerte por los cambios político-jurídicos de la Independencia y por las nuevas realidades económicas que tendían a la simplificación de la propiedad territorial, como propiedad de tipo

- (15) "La trascendencia de la Ley de Desamortización --explica el Dr. Lucio Mendieta y Núñez--, por lo que respecta al problema agrario de México, estriba en que transformó el sistema de propiedad comunal en propiedad individual, con lo cual agravó extraordinariamente ese problema, pues si bien es cierto que las tierras de que disponían la mayoría de los pueblos ya no eran suficientes para satisfacer sus necesidades ante el constante aumento de su población, también es verdad que, como no podían venderlas, las habían conservado en gran parte, a pesar de los abusos y despojos de que eran objeto con frecuencia; pero a partir del 25 de junio de 1856, y especialmente de la Circular de 9 de octubre del mismo año, en cuanto los poseedores de parcelas comunales se vieron propietarios absolutos de ellas y con un título en la mano, empezaron a venderlas, unas veces de motu proprio, otras instigados por especuladores" (Efectos Sociales de la Reforma Agraria en Tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana, pág. 21. Estudio colectivo del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1960. El trabajo introductorio, redactado por Mendieta y Núñez, con el título de Breve Historia de la Reforma Agraria en México, contiene una síntesis afortunada del panorama agrario legislativo de México.
- (16) La Reforma Liberal: transformación de la propiedad y de la fuerza de trabajo. En la revista "Problemas del Desarrollo", No. 8, julio-septiembre de 1971, pág. 27. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

capitalista. Con la herencia agraria de las Leyes de Reforma, se inicia el proceso de sustitución del latifundio colonial, por el latifundio republicano, que hacia fines de siglo alcanzaría sus más inauditas expresiones.

Efectivamente, el impulso capitalista mexicano, de fines del siglo XVIII y de la Independencia, tuvo un período de empuje en la época de la Reforma, y se aparejó con el nuevo latifundismo. Reconoce Alonso Aguilar Monteverde que "la creciente extensión y penetración del capitalismo se puso de manifiesto claramente a partir de los años setenta, de hecho en todos los órdenes de la vida nacional: en el desarrollo de la agricultura comercial, en el despojo de las comunidades indígenas, en la descomposición del artesanado y en la creciente importancia del trabajo asalariado, en la organización inicial del movimiento obrero, los conflictos laborales, la lenta pero progresiva mecanización y diversificación de la industria, la extensión de las comunicaciones y la modernización de los transportes, el rápido crecimiento de las vías férreas, la creación de los primeros bancos comerciales y casas de inversión, el cada vez más activo intercambio comercial con Estados Unidos y Europa, la afluencia de inversiones del exterior, la popularización de los principios liberales enarbolados por la Reforma, el fomento de la educación pública, la afirmación nacionalista y la franca acogida al positivismo" (17).

La legislación agraria de la era porfiriana finisecular le dio a la nueva expresión del latifundio, a la gran hacienda precapitalista y semi-feudal, una extensión desmesurada.

---

(17) Dialéctica de la Economía Mexicana (México: Editorial Nuestro Tiempo, S. A., 1963), pág. 202.

Las Leyes de Ocupación y Enajenación de Tierras Baldías (1863, en tiempos de Juárez); la de Colonización y Compañías Deslindadoras (1883), y la nueva Ley de Baldíos (1894), fueron los instrumentos jurídicos de ese despojo y apoderamiento en escala inconcebible (18). Al mismo tiempo, acrecía el peonaje acasillado, pues al indígena y al mestizo despojados, y sin posibilidad de acceso propio a la tierra, no les quedaba más recurso que el del trabajo en servidumbre dentro de la hacienda.

Frente a la gran rémora económica representada por la explotación agrícola del tipo mencionado, pues la hacienda constituyó también una especie de mano muerta rural, los capitales nacionales y extranjeros creaban, en la industria precaria y en el comercio limitado, los sectores sociales de una burguesía incipiente, que necesitaba la formación de un mercado nacional, tanto desde el punto de vista del territorio, como desde el punto de vista del elemento humano. Los millones de personas que integraban el campesinado, a fines de siglo, se encontraban económicamente aherrojadas al sistema autosuficiente de las haciendas; esos peones acasillados y sus familias no estaban conectados a una economía monetaria y de vasto radio; la hacienda se quedaba con todo el producto de su trabajo, a cambio de un mendrugo y de unos harapos, obtenidos en la tienda de raya de la propia explotación agraria a la que pertenecían en cuerpo y alma, a través de generaciones sucesivas.

Era explicable que a principios de este siglo, cuando se

---

(18) En el Capítulo tercero se apreciarán las magnitudes de tan extraordinario monopolio territorial.

avicinaba la crisis personal de la dictadura política mantenida durante treinta años por el general Porfirio Díaz, las fuerzas económicas y sociales engendradas por el desarrollo capitalista se aglutinaron para derrocar al porfirismo y para remover, jurídica y económicamente, las trabas a la expansión burguesa.

El Partido Liberal Mexicano planteó con toda exactitud, ya en 1906, los objetivos económicos de estas nuevas fuerzas sociales. En la Exposición introductoria de su Programa, decía textualmente: "Una labor máxima de ocho horas y un salario mínimo de un peso es lo que puede pretenderse para que el trabajador esté siquiera a salvo de la miseria.... "La reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio se hace necesaria.... "La higiene en fábricas, talleres, alojamientos y otros lugares en que dependientes y obreros deben estar por largo tiempo; la prohibición del trabajo infantil; el descanso dominical; la indemnización por accidentes y la pensión a obreros que han agotado sus energías en el trabajo... "El mejoramiento de las condiciones del trabajo, por una parte, y por otra, la equitativa distribución de las tierras, con las facilidades de cultivarlas y aprovecharlas sin restricciones, producirán inapreciables ventajas a la Nación. No sólo salvarán de la miseria y procurarán cierta comodidad a las clases que directamente reciben el beneficio, sino que impulsarán notablemente el desarrollo de nuestra agricultura, de nuestra industria, de todas las fuentes de la pública riqueza, hoy estancadas por la miseria general.... "Cuando los millones de parias que hoy vegetan en el hambre y la desnudez coman menos mal, usen ropa y calzado y dejen de tener petate

por todo ajuar, la demanda de mil géneros y objetos que hoy es insignificante aumentará en proporciones colosales, y la industria, la agricultura, el comercio, todo será materialmente empujado a desarrollarse en una escala que jamás alcanzaría mientras subsistieran las actuales condiciones de miseria general.

Los núcleos obreros algo sensibilizados desde los años setenta, por las ideas anarquistas y socialistas (19); y las masas campesinas que intuyeron en la lucha armada una perspectiva de liberación (20), se fueron incorporando progresivamente a la lucha política bélica en contra del porfirismo y su remanente huertista, al principio, y a la lucha armada de facciones revolucionarias, después, que fue la etapa de innegable definición social de la guerra civil (1913-1916). Pero tanto en la etapa política maderista, como en la etapa social de la lucha de facciones, la revolución fue acaudillada, excepto el movimiento zapatista, por sectores de la nueva burguesía, que lograron ser los protagonistas, también, de su solución jurídica: la Carta política de 1917.

Como decía el programa liberal de 1906, se impuso "la equitativa distribución de las tierras", para que "los millones de parias que hoy vegetan en el hambre y la desnudez coman menos mal, usen ropa y calzado y dejen de tener petate por todo ajuar". Con la Ley agraria de 1915 y la Constitución de 1917, se comenzaron a afectar los latifundios, a fin de dotar de tierras a los pueblos. No se ordenó ni una expropiación general,

(19) García Cantú Gastón, El Socialismo en México, Siglo XIX (México: Ediciones Era, S. A.), 1969.

(20) La lucha armada campesina, a principios de este siglo, tuvo en México antecedentes de nota, en las rebeliones campesinas de la segunda mitad del siglo XIX, que han sido relatadas por Jesús Silva Herzog y Gastón García Cantú.

ni una confiscación de tierras, sino que se dispuso afectar, individualmente y debido a situaciones específicas de los pueblos, las tierras más próximas del latifundio. Tampoco se abolió la propiedad particular de la tierra, sino que se establecieron restricciones, limitaciones y modalidades a ésta. Es decir, se introdujeron modificaciones en el régimen jurídico de la propiedad territorial, a fin de que el campesinado pudiera hacer uso de tierras, y se liberara de la servidumbre que lo ataba al hacendado. El ejidatario iba a disponer del fruto de su trabajo sobre la tierra, para su consumo propio y para generar un excedente que lo convertiría en mercado nacional, una de las grandes necesidades históricas del desarrollo capitalista. A su lado, coexistirían el latifundio territorial, o el latifundio capitalista, y la finca privada pequeña o mediana, todo ello en forma de propiedad particular. En síntesis, lo que en 1915 y en 1917 se plasmó a través de los dos instrumentos jurídicos mencionados, fue una reforma agraria, como epílogo de una lucha armada (21). Con las alternativas, los vaivenes, los tanteos, las intuiciones felices y las soluciones evolutivas de un proceso reformista, dentro de los marcos de un régimen de capitalismo.

Así, la lucha armada revolucionaria, en la que el pueblo mexicano había pagado tan alta cuota de sangre y sacrificios(22).

- (21) Estas apreciaciones de raíz sociológica en nada intentan demeritar la grandeza épica de la gesta revolucionaria mexicana; ni tampoco, el empuje titánico, épico también, de sus grandes líderes. Madero, Zapata, Carranza, Villa y Obregón murieron asesinados, en momentos oscuros; pero la obra que cumplieron en vida ha dejado huella profunda en la historia mexicana del siglo XX.
- (22) Numerosos escritores han convenido en que durante el período bélico hubo un millón de muertos.



vino a desembocar en medidas de reformismo constitucional y legal, en que los propósitos reivindicatorios y justicieros más fecundos de las nuevas cláusulas constitucionales sirvieron, ante todo, a la formación de una burguesía moderna, necesariamente vinculada al imperialismo capitalista mundial.

Puede concluirse, por tanto, que, en conjunto, el problema agrario de la época presente se plantea como uno de los aspectos fundamentales de la "cuestión social" que promueve el sistema capitalista, aquí en su expresión agraria; y que las soluciones de ese problema, en el seno de dicho régimen, se estructuran como legislación de la Reforma Agraria, como Derecho Agrario.

CAPITULO SEGUNDO  
NATURALEZA JURIDICA DE  
LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

---

**I.- Revolución Agraria y Reforma Agraria.**

En texto famoso, Marx señaló una orientación profunda para el análisis del vínculo entre Economía y Derecho. Las relaciones de producción constituyen, según Marx, la estructura económica de la sociedad, sobre la cual se levanta una superestructura jurídica y política. Al desarrollarse, las fuerzas productivas de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes, o, en su expresión jurídica, con las relaciones de propiedad, en cuyo interior aquéllas se habían movido hasta entonces. A consecuencia de este conflicto se abre una era de revolución social, y los cambios de la base económica transforman radicalmente toda la colosal superestructura, uno de cuyos sectores es la organización jurídica, el Derecho (23)..

Hé aquí la razón por la cual las transformaciones estructurales en la economía de la sociedad toman expresión como cambios esenciales en el Derecho, al impulso del fenómeno general de la revolución. Y la mayor o menor hondura de las mutaciones jurídicas depende de la correspondiente profundidad del proceso revolucionario.

Por lo tanto, la precisión de la naturaleza jurídica de la Reforma Agraria comienza por determinar si ésta participa o no, de la naturaleza del fenómeno revolucionario.

Para el marxismo, la "cuestión agraria" tiene un punto de partida fundamental, un "hilo conductor en todos los problemas agrarios", como decía Lenin en 1902: "También en el campo de las relaciones agrarias de Rusia reconocemos como hecho cen-

---

(23) Cfr. Crítica de la Economía Política, Prólogo.

tral la lucha de clases. Toda nuestra política agraria (y, consiguientemente, todo nuestro programa agrario) descansa sobre el indeclinable reconocimiento de este hecho, con todas las consecuencias que de él se desprenden. Nuestro objetivo fundamental y más cercano es allanar el camino al libre desarrollo de la lucha de clases en el campo, de la lucha de clases del proletariado, encaminada hacia la meta final de la social democracia en el mundo entero, hacia la conquista del poder político por el proletariado y el establecimiento de las bases de la sociedad socialista" (24).

En general, el problema agrario no puede ser desvinculado de la posición y de la actividad de las clases sociales en el campo, porque las soluciones que se lleven a la práctica dependerán de la correlación de fuerzas de dichas clases.

Al enjuiciar las situaciones producidas en la "cuestión agraria" por la Revolución Rusa de 1905-1907, el mismo autor señalaba que el máximo desideratum capitalista no podía ser otro que el de la nacionalización de la tierra, para "desbrozarla" de todas sus ataduras feudales, lo que equivalía a "desbrozar del modo más consecuente el camino al capitalismo y extirpar con la mayor decisión el feudalismo" (25). Pero Lenin consideraba que únicamente el campesinado, con el apoyo proletario, podía luchar por la meta de la nacionalización:

- (24) El Programa Agrario de la Socialdemocracia Rusa. En Obras Completas (Buenos Aires: Editorial Cartago, S. A., 1959), Tomo VI, pág. 145.
- (25) El Programa Agrario de la Socialdemocracia en la Revolución Rusa de 1905-1907. En Obras Completas, Tomo XIII, pág. 240.

"Los campesinos no pueden realizar la revolución agraria sin eliminar el viejo poder, el ejército permanente y la burocracia, que son los baluartes segurísimos de la propiedad terrateniente, a la que se hallan ligados con miles de lazos. Por eso, carece de base científica la idea de una revolución campesina que sólo democratice las instituciones locales, sin destruir totalmente las instituciones centrales" (26).

Al consumarse en Rusia la revolución socialista, a principios de noviembre de 1917, el propio Lenin redactó el Decreto sobre la tierra, el cual consta de las siguientes medidas revolucionarias:

"1) Queda abolida en el acto, sin ninguna indemnización, la propiedad terrateniente.

"2) Las fincas de los terratenientes, así como todas las tierras patrimoniales de los monasterios y de la Iglesia, con todo su ganado de labor y aperos de labranza, edificios y dependencias pasan a disposición de los comités agrarios comarcales y a los soviets de diputados campesinos de distrito hasta que se reúna la Asamblea Constituyente.

"5) No se confiscan las tierras de los simples campesinos y cosacos" (27).

En la Constitución soviética, vigente desde 1936, con reformas posteriores, se dispone que la tierra, el subsuelo, las aguas, etc., "son propiedad del Estado, es decir, patrimonio de todo el pueblo" (artículo 6o.) y que "la tierra que los koljoses ocupan les queda adscrita en usufructo gratuito por tiempo ilimitado, es decir, a perpetuidad" (artículo 8o.).

(26) Ibidem, pág. 353.

(27) Este célebre Decreto se encuentra incluido en las Obras Completas de Lenin, Tomo XXVI, pág. 244.

Nos hemos referido con algún detenimiento a la confiscación y nacionalización de la tierra en la Rusia socialista, porque es el primer ejemplo histórico de una revolución agraria contemporánea. Toda la tierra fue nacionalizada mediante uno de los primeros Decretos del nuevo Estado socialista soviético, sin indemnización; la tierra fue confiscada. Y se le entregó en usufructo al campesinado.

Es indudable que una revolución agraria (28), en nuestros días, sólo es posible como parte del establecimiento de un Estado socialista. Así ha ocurrido después de la segunda guerra mundial, en el centro de Europa, en Asia y últimamente en Cuba.

En este último país latinoamericano, la primera Ley de Reforma Agraria, promulgada el 17 de mayo de 1959, limitó la propiedad rural a un máximo de 30 caballerías (artículo 1o.) y afectó toda finca, incluyendo las menores de esa extensión, que no estuviera siendo trabajada personalmente por su dueño (artículo 6o.). Pero cuando se profundizó el proceso revolucionario, a partir de 1959, y se llegó a una firme orientación socialista, la segunda Ley de Reforma Agraria, aprobada el 3 de octubre de 1963, dispuso "la nacionalización y, por consiguiente, la adjudicación al Estado cubano, de todas las fincas rústicas con una extensión superior a cinco caballerías de tierra" (artículo 1o.; unas 67 hectáreas). Únicamente se reconoció una limitada indemnización a los propietarios que estu-

---

(28) Erich H. Jacoby ha distinguido entre revolución agraria y reforma agraria, definiendo la primera como "un cambio total y radical, que derroca las condiciones existentes e interrumpe la continuidad, sobrepasando el proceso normal modificador que renueva y mejora las condiciones; una subversión total del sistema agrario vigente, sin consideración para el proceso normal de desarrollo" (Relaciones entre la Reforma Agraria y el Fomento Agrícola. Roma, FAO, 1953).

vieren trabajando directamente o mediante administración, las fincas expropiadas. La indemnización fue de 15 pesos mensuales, por caballería expropiada, durante 10 años, incluyendo ganados, equipos e instalaciones, pero se estableció, como pauta general, un mínimo de cien pesos mensuales y un tope máximo de doscientos cincuenta pesos (artículo 60.). La pertenencia de fincas pequeñas (menos de cinco caballerías) fue respetada. Sin embargo, la organización y control estatales del sector agropecuario, a través de cambios importantes desde 1963, han creado drásticamente una economía de tipo socialista en el campo cubano.

René Dumont, en su obra Cuba: ¿Es socialista?, habla de una "tercera Reforma Agraria" cubana, a partir de 1968, cuando las fincas pequeñas fueron integradas a los planes económicos estatales, conservando cada familia campesina unas dos o tres hectáreas para cultivos de autoconsumo (29). Dumont, que censura en su libro lo que él denomina un régimen de estatismo, con elementos socialistas, en Cuba, y Michel Gutelman (30), que analiza la agricultura cubana con fuerte dosis de aprobación panegirista, convienen en que, a partir de 1969, Cuba inició decididamente el camino hacia una militarización general de su economía.

Fuera del mundo socialista, no creemos que pueda hablarse, con propiedad, de revolución agraria. Las transformaciones en la propiedad y tenencia de la tierra, que han puesto en

(29) Pág. 96. Editorial Tiempo Nuevo, S. A. Caracas, 1970.

(30) Cfr. La Agricultura Socializada en Cuba (México: Ediciones Era, S. A., 1970).

marcha los países capitalistas, sin confiscaciones extensas, sin limitar a un máximo la extensión de la propiedad rural, o sin nacionalización de la tierra, son simples reformas agrarias, aun en casos en que se ha operado una modificación importante en las estructuras del agro (31). Por esta razón, la reforma agraria es un capítulo del reformismo burgués; y su Derecho, el Derecho Agrario, forma parte del Derecho Social, régimen jurídico dirigido a mitigar la explotación económica del sistema capitalista, para mantener, hasta cuando y hasta donde sea posible, la vigencia de éste.

Como la Reforma Agraria se concreta en un ordenamiento jurídico de transacción y reformismo, adopta diversas modalidades. Lo que ha llevado a Corrado Barberis a afirmar que "definir qué es la reforma agraria es extremadamente difícil porque no existe un modelo tipo, único e insustituible" (32). No obstante, economistas y sociólogos han ensayado clasificar las reformas agrarias. Según Edmundo Flores, existen los siguientes tipos:

"1) Reformas agrarias para países altamente industrializados

- (31) Un enfoque sociológico de este fenómeno se encuentra en Fals Borda Orlando, Las Revoluciones Inconclusas en América Latina (2a. ed.; México: Siglo Veintiuno Editores, S. A., 1970), obra en la cual se estudian los efectos frustrantes del desarrollo industrial latinoamericano salido del latifundio: se frena el auge revolucionario, se impone una conversión hacia la derecha. "El caso de la Revolución mexicana --dice Fals Borda-- es una ilustración clara del fenómeno. Los terratenientes expropiados (que lograron mantener algún interés en la tierra) acudieron a la industria como una inversión natural, y al hacerlo así mantuvieron su distancia social. Y lo lograron hasta el punto de desvirtuar los fines más atrevidamente humanizantes del conflicto épico de 1910" (pág. 68).
- (32) Teoría e Historia de la Reforma Agraria en Europa, pág. III.



zados: Japón o Italia.

"2) Reformas agrarias para países que tienen acceso a ahorros, subsidios o ayuda exterior: Taiwan, Puerto Rico; o para países subdesarrollados que no tienen grandes problemas de balanza de pagos: Venezuela.

"3) Reformas agrarias para países subdesarrollados que sufren una grave escasez de capital: México, Bolivia y la mayor parte de América Latina" (33).

Ramón Fernández y Fernández se ha referido a Reformas Agrarias Progresistas y Reformas Agrarias Regresivas (34).

En los primeros años de la década del sesenta, al estímulo de la Alianza para el Progreso, algunos países latinoamericanos aprobaron leyes que denominaron con el rótulo de Reforma Agraria (Panamá, Colombia, Venezuela, Chile), únicamente para cumplir, en apariencia, con los requisitos exigidos por el Gobierno norteamericano, a fin de recibir la ayuda económica condicionada por los Estados Unidos en ese tiempo (35). En el fondo, estas "leyes de reforma agraria" trataban de fortalecer los vínculos de las economías latinoamericanas dependientes con la economía imperialista norteamericana (36).

- 
- (33) Investigue ahora y reforme después. En la revista "Mundo Nuevo", No. 38, agosto de 1969, Buenos Aires. La mis-clasificación expone Flores en su ensayo La Teoría Económica y la Tipología de la Reforma Agraria, incluido en la obra colectiva Reformas Agrarias en América Latina, Juárez Editor, S. A., Buenos Aires, 1970.
- (34) Cfr. Economía Agrícola y Reforma Agraria (México: CEMLA, 1962), pag. 98.
- (35) Véase, en la Carta de Punta del Este (1961), el objetivo sexto de la Alianza para el Progreso.
- (36) Véase en el ensayo de Antonio García, Esquema para una Sociología de la Reforma Agraria (en la revista "Problemas del Desarrollo", No. 4 de 1970, México, Instituto de Investigaciones Sociales) una tipología sociológica muy matizada, de las reformas agrarias latinoamericanas, con las siguientes categorías históricas: reformas agrarias estructurales, marginales y convencionales.

Para aquellos países en que la Reforma Agraria no es simple ropaje demagógico, o concesión gratuita de los terratenientes, ella ha sido resultado de fuertes presiones de la clase campesina (incluso de la lucha armada, como en México en 1910, en Guatemala de 1944, en Bolivia de 1952; o de las acciones del movimiento campesino, como en el Perú de los últimos años). Y esa Reforma Agraria conquistada por el campesinado, generó el Derecho Agrario, como respuesta jurídica a una determinada circunstancia de la "cuestión social" en el campo.

II.- Derecho Social y Derecho Agrario: la Nueva Sistemática Jurídica en México (37).

A.- La doctrina jurídica y el Derecho Social.- Ilustres juristas han coincidido en señalar a Otto von Gierke, entre los primeros autores que se refirieron a un Derecho Social. Observa Francisco Ferrara que en sus estudios relativos al Derecho Germánico medieval, Gierke llamó la atención respecto de las relaciones coporativas del individuo con la comunidad organizada, y que llegó a la conclusión que el propio Ferrara sintetiza del modo siguiente: "Todas estas relaciones escapan al Derecho individual y deben concebirse como un verdadero De-

(37) Consideramos que existen suficientes elementos legislativos y doctrinales para estructurar una teoría jurídica del Derecho Social Mexicano, labor que se muestra con interesantes y fecundas perspectivas, y para la cual no disponemos del tiempo indispensable. Tampoco disponemos en esta obra, del espacio necesario para dicha construcción. Pero a fin de encuadrar jurídicamente el Derecho Agrario, nos vemos urgidos a consignar ahora las directrices esenciales de la elaboración que está aguardando el Derecho Social Mexicano, acaso la contribución trascendental de México a la sistemática jurídica general --mucho más que el juicio de amparo constitucional--, plenamente concretada ya, como expresión legislativa, al promediar el siglo XX.

recho Social. Aquí entran los varios derechos y obligaciones corporativas de naturaleza personal o patrimonial" (38).

Demófilo de Buen expone la doctrina gierkeana sobre Derecho individual y Derecho social, distinguiendo al primero con el carácter de "Derecho que pone en relación a los hombres como seres singulares. Descansa en la relación de coordinación (Nebenordnung) y parte de la libertad (Unverbundenheit) del sujeto. El Derecho social ordena las relaciones de los hombres como seres sociales, como miembros de totalidades más amplias y considera a las corporaciones, no como suma de individuos, sino como totalidades sociales o miembros de más altos cuerpos sociales. Reposas en las relaciones de imposición y sometimiento y parte de la subordinación del sujeto" (39).

En referencia al Derecho del Trabajo, Arthur Nikisch dice que éste "considera al trabajador como miembro de un todo social y, en consecuencia, no es un Derecho individual, sino social, en el sentido de Gierke" (40).

Gustavo Radbruch, seguidor de las ideas de Gierke, nos habla de que "el Derecho Social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el Derecho"; de "la imagen del hombre sujeto a vínculos sociales, del hombre colectivo como base del Derecho Social", y de que "las fuerzas motrices del Derecho Social hay que buscarlas en el Derecho económico y

- (38) Teoría de las Personas Jurídicas (Madrid: Editorial Reus, S. A., 1929), pág. 189. La obra de Gierke mencionada por Ferrara se denomina La Teoría de la Asociación y la Jurisprudencia Alemana, 1887.
- (39) Introducción al Estudio del Derecho Civil (Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932), pág. 28. La obra de Gierke a que se refiere De Buen es: Deutsches Privatrecht, I, Leipzig, 1895.
- (40) Citado por De la Cueva Mario, Derecho Mexicano del Trabajo (11a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1969), Tomo I, pág. 230.

en el Derecho del Trabajo" (41).

Destacados sociólogos europeos del Derecho, también han planteado una concepción específica en torno a lo que ellos denominan el Derecho espontáneo de la sociedad o el Derecho social. Eugenio Ehrlich, quien según Roscoe Pound elaboró "la más útil de todas las Sociologías del Derecho que se formularon en nuestro siglo" (42), advierte la existencia de un Derecho vivo de la sociedad y de sus diversos agrupamientos, Derecho espontáneo que reputa más efectivo e importante que el Derecho legislador proveniente de la organización estatal, casi siempre dirigido a los tribunales y demás autoridades del Estado y de menor influencia. El Derecho espontáneo, "el Derecho vivo del pueblo", es la base de todos los demás ordenamientos y su estudio constituye el campo propio de la Sociología del Derecho, de acuerdo con Ehrlich.

Orientado en parte por las ideas de Gierke y de Ehrlich, el jurista y sociólogo Georges Gurvitch toma como punto de partida las diversas formas de la sociabilidad, a las cuales corresponden, según Gurvitch, distintas categorías del Derecho. En la sociabilidad espontánea se dan la sociabilidad por interpenetración (o fusión parcial en el "nosotros") y la sociabilidad por interdependencia o convergencia. A estos dos últimos tipos, corresponden el Derecho Social y el Derecho Interindividual, siendo el primero "un Derecho de integración objetiva

- (41) Introducción a la Filosofía del Derecho (3a. ed.; México: Fondo de Cultura Económica, 1965), págs. 157, 161 y 163.  
(42) Sociología y Jurisprudencia, ensayo inserto en la obra colectiva Sociología del Siglo XX, dirigida por Georges Gurvitch y Wilbert E. Moore (Buenos Aires: Librería "El Ateneo" Editorial, 1956), Tomo I, pág. 284.

en el "nosotros" (43), y el segundo un Derecho de delimitación, "pues aun cuando aproxima parcialmente los sujetos, como en los contratos, no lo hace sino alejándolos al mismo tiempo y dividiéndolos" (pág. 170). Como para Gurvitch la interpenetración tiene grados de intensidad (masa, comunidad y comunión), en el Derecho social se distinguen un Derecho social de la masa, un Derecho social de la comunidad y un Derecho social de la comunión (pág. 172). Y como, además, el Derecho social puede ser organizado e inorganizado, es decir, elaborado conscientemente o espontáneo, existe un Derecho social organizado de la masa, de la comunidad y de la comunión, así como un Derecho social inorganizado o espontáneo en cada uno de estos grados de intensidad de la sociabilidad (del más débil, en la masa, al más fuerte, en la comunión).

Por otro lado, Gurvitch traza el siguiente panorama de las relaciones entre el Derecho estatal y los Derechos no estatales: 1) Ordenamientos del Derecho social puro e independiente (el Derecho Internacional, el de la Iglesia romana, el Derecho económico en una economía organizada autónomamente); 2) Ordenamientos del Derecho social puro, pero sometido a la tutela estatal (grupos de parentesco, de actividad no lucrativa y muchos grupos económicos); 3) Ordenamientos del Derecho social autónomo, pero anexado por el Estado (municipios, servicios públicos descentralizados); 4) Ordenamientos del Derecho social condensado en Derecho del Estado (Derecho Constitu-

(43) Elementos de Sociología Jurídica (Puebla, México: Editorial José M. Cajica Jr., 1948), pág. 170. Las concepciones de Gurvitch sobre el Derecho Social se encuentran, principalmente, en su obra L'idée du Droit Social (1933); véase también su Sociología del Derecho (1942). Todas las citas que hacemos es tan tomadas de los Elementos.

cional democrático, que permite integrar la sociedad en el orden jurídico del Estado).

Los anteriores criterios de Gurvitch dan una idea aproximada de su compleja concepción sociológica sobre el Derecho Social: un universo abigarrado de Derechos, que se corresponde con el pluralismo fundamental de la vida social; un pluralismo jurídico, del que este autor ha sido uno de los más tenaces defensores.

Desde comienzos de este siglo, León Duguit había expuesto su tesis sobre la existencia del Derecho Social, en el que se diluía la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, la cual el profesor de Burdeos reputaba "contraria a la verdad de los hechos" (44). Al hacer la crítica del derecho subjetivo, como producto del ordenamiento jurídico individualista, metafísico, Duguit enfatizaba las proyecciones sociales del Derecho, una creciente tendencia socializadora que llevaba a constatar la realidad de un Derecho Social y los atributos de ficción que, según él, presentaban los derechos subjetivos. Sobre este punto de vista, deben citarse dos obras de Duguit que nacieron simultáneamente: Le Droit Social, le Droit Individuel et la Transformation de l'Etat (París, 1911), y Les Transformations générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon, conferencias pronunciadas en Buenos Aires, también en 1911. Poco tiempo después, Duguit analiza el problema en Les Transformations du Droit Public (1913), y llega a la conclusión de que "todo parece mostrarnos que las nociones fundamentales, que hasta hace poco eran la base de las instituciones

(44) Traité de Droit Constitutionnel (2a. ed.; París: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie., Editeurs, 1921), Tomo I, pág. 525.

jurídicas, se disgregan para dejar lugar a otras; que el sistema de Derecho bajo el que nuestras sociedades modernas habían vivido hasta el presente, se disloca, y un nuevo sistema se construye sobre concepciones en absoluto diferentes.... "El fenómeno es general. Alcanza a todas las instituciones jurídicas: las del Derecho Privado, la familia, el contrato, la propiedad, y las de Derecho Público; y se produce en todos los países que han llegado a un mismo grado de civilización" (45).

Con las ideas de Duguit entronca la tendencia a destacar el fenómeno de la llamada socialización del Derecho, al que se refería José Castán Tobeñas en un ensayo de este mismo nombre, publicado en 1915, en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia de Madrid (Tomo LXXVII, págs. 279 y ss). Varias veces se refirió este insigne autor a dicho tema, y en los últimos tiempos consideraba que "es la socialización del Derecho un producto de la evolución económica y a la vez filosófica que han presenciado las sociedades modernas durante la pasada centuria y la actual, dando un sentido más fuertemente social a la vida y a las instituciones" (46), recordando su opinión original de que "socializar el Derecho será, pues, reformar el Derecho Público, fundándolo no sobre una abstracción, el Estado, sino sobre una realidad viva, la sociedad, y sobre todo, reformar el Derecho Privado, basándolo, no en la noción del individuo aislado, sino en la del individuo unido a los demás

(45) Cfr. la traducción española de Adolfo Posada y Ramón Jaén, pág. 39; 2a. ed.; Madrid: Francisco Beltrán, sin fecha. Posiblemente la traducción y primera edición españolas fueron de 1915.

(46) La socialización: sus aspectos y horizontes actuales. Revista de Estudios de Derecho; Universidad de Antioquia, Colombia. No. 69 de 1966, pág. 18.

por lazos de solidaridad familiar, corporativa y humana" (47).

Tanto los primeros señalamientos jurídicos y sociológicos sobre el Derecho Social, ya indicados, como el fenómeno de la socialización del Derecho, fueron situaciones prontamente rebasadas por el desarrollo extraordinario, en la primera postguerra de este siglo, de una legislación de fuerte contenido clasista o social, que tuvo manifestaciones universales en el ámbito de las relaciones obrero-patronales, con el nombre ya definitivo de Derecho del Trabajo. Los caracteres que este Derecho fue adquiriendo, en una rápida evolución, llevaron a los juristas a hablar nuevamente de Derecho Social, a propósito del Derecho del Trabajo. En España y en América Latina, algunos tratadistas denominaron a este último Derecho Social (48). Y en Francia y en Alemania, conocidos autores (Ripert, Roubier, Hueck, Kaskel, etc.), especularon extensamente sobre la naturaleza jurídica del Derecho Laboral, frente a la

- (47) "Lo que se ha denominado "socialización del Derecho" --afirma el jurista mexicano Héctor Fix Zamudio-- no es otra cosa que una renovación de todas las ramas del Derecho, debido al empuje de los grupos sociales, que intervienen cada vez con mayor fuerza en la vida política y social de nuestra época" (Introducción al estudio del Derecho Procesal Social, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, Año de 1965, No. 3, pág. 14).
- (48) Carlos García Oviedo, en España, denominó su conocida obra, Tratado de Derecho Social (1934). León Martín Graniizo y Mariano González Rothvoss son autores de un Derecho Social (1935). En ambos casos, se refieren únicamente al Derecho del Trabajo. Juan Menéndez Pidal, otro jurista español, es autor de un Derecho Procesal Social, que versa sobre Derecho del Trabajo. Y José Castán Tobeñas igualmente denominaba Derecho Social al Derecho del Trabajo, como lo hace en la monografía La Ordenación Sistemática del Derecho Civil, pág. 103, publicada por el Instituto Editorial Reus, Madrid, 1954. En Brasil, Antonio Ferreira Cesarino Junior publica su obra Derecho Social Brasileño (1943); y en Argentina, Ernesto Krotoschin afirma que "es manifiesto el énfasis con que se realiza el carácter de Derecho Social hablando del Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social" (Tendencias Actuales en el Derecho del Trabajo).



distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, haciendo insistencia en que las características propias del Derecho del Trabajo habían excedidos esas dos categorías tradicionales, y dado base para el surgimiento de una nueva expresión jurídica, el Derecho Social, el tertium genus, de que tratara Paul Roubier. Sin embargo, la tesis del Derecho Social tuvo, desde un comienzo, recalcitrantes impugnadores. Jean Dabin, Louis Le Fur y Julien Bonnecase rechazaron el pluralismo jurídico, y con él, el Derecho Social. No había por qué referirse a un Derecho Social, ya que todo Derecho es social; la expresión es pleonástica; y, como afirmara Bonnecase, "le Droit Social est un mot, rien qu'un mot".

Pero en la doctrina jurídica europea, la noción del Derecho Social ha persistido y cobrado fuerza hasta el presente. No todos los tratadistas la aceptan; ni es unánime el acuerdo sobre su contenido. En concepto de Eugenio Pérez Botija, por ejemplo, "la figura del Derecho Social, creación de nuestra época, es todavía una nebulosa doctrinal, a los fines prácticos de clasificación y sistematización de la materia jurídica. Invadiría incluso parte del llamado "Derecho agrario" y "Derecho económico" (49).

El Dr. Guillermo Floris Margadant, refiriéndose al Derecho Social holandés (50), menciona la legislación obrera, la de los seguros sociales y la de la organización corporativa de la vida económica, como expresiones del Derecho Social. El mismo au-

- (49) Curso de Derecho del Trabajo (Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1950), pág. 7. La primera parte de este criterio está tomada textualmente de Castán Tobeñas, en su monografía sobre El Derecho Social, de 1941, y así lo indica Pérez Botija en otra de sus obras: El Derecho del Trabajo, pág. 40.
- (50) Cfr. El Derecho Social Holandés. Revista de la Facultad de Derecho de México. Nos. 17-18 de 1955, págs. 149 a 178.

tor, al describir el Derecho Social de Suecia, en artículo de igual nombre (51), explica que en dicho país "el Derecho obrero coexiste con numerosos otros miembros de la familia del Derecho Social, todos de gran importancia práctica y de amplio desarrollo, como son el Derecho de la vivienda, la pensión nacional, la protección a la infancia, etc."

En su obra Nouveau Précis de Droit Social Belge, Paul Horion, profesor en la Facultad de Derecho de Lieja, explica que el Derecho Social de Bélgica comprende las leyes sobre el trabajo asalariado, las leyes que últimamente han reglamentado el trabajo independiente, y las leyes de seguridad social, que también incluyen asalariados e independientes. "Derecho del Trabajo --agrega-- y Derecho de la Seguridad Social no pueden ser objeto de enseñanzas separadas, por cuanto que sus nexos son numerosos y complejos. El Derecho Social es, además, una sola ciencia en razón de la unidad del fin perseguido". "El Derecho Social ha adquirido una particularidad que ha hecho de él una rama nueva y autónoma" (52).

Reconoce Gérard Lyon-Caen, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París, que el Derecho Social se ocupa "de la condición de los trabajadores asalariados, del trabajo, de los asalariados y de la seguridad social; pero los límites del Derecho Social son extremadamente vagos. ¿Habría que incluir en él, por ejemplo, el asunto del alquiler de habitaciones, la protección de la familia? Existe todo un deba-

---

(51) Cfr. Revista Mexicana del Trabajo. Nos. 7-8, julio-agosto de 1955, págs. 39 a 77.

(52) Págs. 24 y 32; 2a. ed.; Facultad de Derecho, Lieja, 1970.

te, que es, además, muy extensamente académico, sobre los límites exactos del Derecho Social, principalmente sobre sus límites con el Derecho económico" (53).

Los tratados que han suscrito, a partir de 1949, los Estados europeos occidentales del llamado Consejo de Europa (el Mercado común, etc.) han hecho posible que los problemas nacionales del Derecho Social hubieran adquirido un nivel regional, concretando el reciente Derecho Social Europeo Comunitario (54). En sus Elements de Droit Social Européen (55), León Eli-Trocllet estima que el Derecho Social Internacional Europeo es materia "en plena fusión", que "está llamada a un gran porvenir" y resume ese Derecho Social europeo en normas referentes a los refugiados y apátridas, derechos sociales fundamentales (Carta Social de Europa, de 1961), circulación de trabajadores y empleo, salarios, asistencia y colaboración sociales, seguridad social y formación profesional, normas que han sido aprobadas por diversos organismos del Consejo de Europa.

El Derecho positivo de algunos países europeos; el Derecho positivo internacional del Consejo de Europa y la doctrina jurídica respectiva ya han elevado el Derecho Social a la jerarquía de fenómeno innegable para la Ciencia del Derecho.

B.- El Derecho Social en la doctrina mexicana.- A consecuencia del vigoroso contenido social de la Revolución Mexicana, en el México de las primeras décadas de este siglo se produjeron importantes manifestaciones de la corriente legislati-

(53) Droit Social Européen (Paris: Dalloz, 1969), pág. 2.

(54) La palabra "comunitario" se emplea corrientemente en referencia al Derecho creado por las uniones o "comunidades" establecidas entre los países del Consejo de Europa.

(55) Institut de Sociologie de L'Université Libre de Bruxelles, 1963.

va conocida con el nombre de "socialización del Derecho". Iniciada dicha Revolución en 1910, la legislación de varios Estados federales mexicanos comenzó a resquebrajar los moldes del Derecho tradicional, con estatutos obreros y agrarios que sería prolijo reseñar (56). La Constitución de Querétaro, en 1917, vino a ofrecer la base de despegue para la socialización del Derecho mexicano, y aún para el surgimiento del Derecho Social, como lo veremos.

No cabe duda de que el documento legislativo con que la tendencia socializadora del Derecho asumió en México caracteres originales, fue el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, de 1928, saludado elogiosamente por José Castán Tobeñas (57). Los juristas mexicanos de esa época y de años posteriores subrayaron el avance jurídico que significaba esta corriente socializadora (58). En la actualidad el Dr. Néstor de Buen Lozano les ha pasado revista a las manifestaciones viejas y nuevas de la socialización del Derecho, en el campo jurídico mexicano y en el extranjero, en obra que recomendamos por su profundidad de análisis y por su señalamiento documentado de la evolución jurídica respectiva (59).

En 1929, con la reforma constitucional que adscribió a la competencia federal la legislación del trabajo, dando base pa-

- 
- (56) Véase el desarrollo de la legislación obrera en Trueba Urbina Alberto, El Nuevo Derecho del Trabajo (México: Editorial Porrúa, S. A., 1970) y en De la Cueva Mario, Derecho Mexicano del Trabajo (11a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1969).
- (57) Véase El Nuevo Código Civil mexicano. Revista General de Derecho y Jurisprudencia. Tomo I. México, 1930.
- (58) Véanse los trabajos de Teófilo Olea y Leyva (La socialización en el Derecho, México, 1933) y de Francisco H. Ruiz (La socialización del Derecho Privado y el Código Civil de 1928, México, 1946).
- (59) Cfr. La Decadencia del Contrato (México: Textos Universitarios, S. A., 1965).

ra la primera Ley Federal en la materia (1931); y en 1934, con la aprobación del primer Código Agrario, se llegan a concretar las expresiones legislativas iniciales del Derecho Social mexicano, que en 1938 y en 1941 se complementan con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (el Derecho Burocrático) y la Ley General de Sociedades Cooperativas (el Derecho Cooperativo); y con la Ley del Instituto Mexicano de Seguro Social (el Derecho de la Seguridad Social) y la Ley Orgánica de los Tribunales de Menores (el Derecho Protector de los Menores).

Bajo el influjo de la doctrina jurídica europea relativa al Derecho Social, y ante la existencia de la trascendental legislación aludida, los juristas mexicanos se dedican a constatar la formidable virtualidad del Derecho Social de México (60).

Entre los autores que con mayor organicidad comenzaron a referirse al Derecho Social, se encuentran los doctores Alberto Trueba Urbina y Lucio Mendieta y Núñez, el primero de los cuales publica un Curso de Derecho Social, en 1950; y el segundo, la primera edición de El Derecho Social, en 1953.

El Dr. Alberto Trueba Urbina, prestigioso maestro de la Facultad de Derecho de México, postula una concepción del Derecho Social, que arranca de las cláusulas de la Constitución de Querétaro: "Los nuevos artículos de la Constitución establecen reglas fundamentales de derecho a la educación, de derecho económico, de derecho agrario, de derecho cooperativo, de de-

(60) Véase en Barroso Figueroa José, La autonomía del Derecho de Familia, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XVII, No. 68, octubre-diciembre de 1967, págs. 809 a 843, un interesante recuento de la concepción del Derecho Social en México.

recho del trabajo, y en otras normas se consignan disposiciones en materia familiar, religiosa, sanitaria y asistencial, que en conjunto vienen a constituir el nuevo Derecho Social fundamental" (61).

Añade Trueba Urbina que "así como el Derecho del Trabajo y el Derecho Económico son ramas del Derecho Social, también forman parte de éste, con carácter autónomo el Derecho Agrario, el Derecho Cooperativo, el Derecho de Familia, el Derecho a la educación y a la cultura, el Derecho Asistencial, el Derecho de Inquilinato, el Derecho de Seguridad Social, el Derecho de los clientes de las compañías, el Derecho del peatón y, en general, el Derecho de los débiles" (62).

El criterio de sistematización del Derecho Social es enfocado por Trueba Urbina en los términos siguientes: "Sin duda que la socialización del Derecho ha socavado el Derecho Público y el Derecho Privado, apareciendo, consiguientemente, el nuevo Derecho Social como disciplina independiente, con plena autonomía científica y legislativa" (63).

Las ideas básicas anteriores se reiteran, en cuanto al Derecho Procesal del Trabajo, en la obra del mismo autor denominada Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo (64). Y se afinan conceptualmente en las dos obras más recientes del maestro: Nuevo Derecho del Trabajo (1970) y Nuevo Derecho Procesal del Trabajo (1971), ambas publicadas por la Editorial Porrúa, S. A.

(61) Tratado de Legislación Social (México: Librería Herrero Editorial, 1954), pág. 125.

(62) Op. cit., pág. 89.

(63) Op. cit., pág. 58.

(64) Editorial Porrúa, S. A., México, 1965.

Para Trueba Urbina, el Derecho Social mexicano tiene, en síntesis, antecedentes propios; expresiones concretas en la Constitución y en la legislación mexicana; carácter jurídico reivindicatorio, y un lugar específico también en la sistemática jurídica, al lado del Derecho Público y del Derecho Privado.

Mendieta y Núñez define el Derecho Social como "el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo" (65). Partiendo de esta definición, clasifica el Derecho en Natural y Positivo, como sus dos grandes divisiones. Y del Positivo, propone cuatro ramas generales, a saber: Público, Privado, Social e Internacional. Considera, además, que el Derecho Social comprende los siguientes sectores jurídicos: Derecho del Trabajo, Derecho Agrario, Derecho Económico, Derecho de Seguridad, Derecho de Asistencia y Derecho Cultural. Por otra parte, divide el Internacional, en Público, Privado y Social. De este modo, hay un Derecho Social Interno y un Derecho Social Internacional.

Una clasificación mucho más particularizada del Derecho Social se encuentra en el criterio del Dr. Francisco González Díaz Lombardo, para quien "el Derecho Social es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del bienestar social, de las

(65) El Derecho Social (2a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1967), págs. 66 y 67.

personas y de los pueblos mediante la Justicia Social" (66). En la conferencia de dicho jurista, de la que tomamos esta cita, se tiene al Derecho Social como una rama del Derecho Público, Derecho Social que está integrado por las siguientes disciplinas: 1) Derecho del Trabajo y de la Previsión Social; 2) Derecho Agrario; 3) Derecho Cooperativo; 4) Derecho de la Seguridad Social; 5) Derecho de las Mutualidades; 6) Derecho Asistencial; 7) Derecho de la Prevención Social; 8) Derecho Social Internacional; 9) Derecho de Protección y Asistencia a Extranjeros y a Mexicanos en el Exterior. En su "Programa para el Seminario de Derecho de la Seguridad Social, en la Licenciatura de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México", el Dr. González Díaz Lombardo propone algunos otros esclarecimientos en torno al Derecho Social. Se refiere en dicho documento, a "la insuficiencia del Derecho Público y del Derecho Privado", a "una nueva sistemática de la Ciencia Jurídica", y revisa el tema de las ramas integrantes del Derecho Social, extendiendo las instituciones de la seguridad social a nuevas áreas: vivienda, protección a la infancia, alimentación y consumo popular (67).

Un concepto más restringido del Derecho Social mexicano expone el Dr. Héctor Fix Zamudio, actual Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El Derecho Social, observado a primera vista --afirma--, constituye un conjunto de normas jurídicas nacidas

- (66) Naturaleza y Ramas del Derecho Social, pág. 63. En la publicación "X Aniversario, Generación de Abogados 1948-1953. Universidad de Guadalajara, México, 1963.
- (67) Hemos consultado el Programa de referencia, en edición mimeográfica.



precisamente con el objeto de proteger y organizar los grupos más débiles de la sociedad"(68). "En cuanto al Derecho positivo mexicano, y tomando en consideración los lineamientos trazados por la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917, podemos afirmar que estrictamente comprende cuatro grandes sectores:

"a) El Derecho agrario, especialmente referido a los núcleos de población ejidal y comunal y los pequeños propietarios (art. 27 constitucional).

"b) El Derecho del trabajo y de la previsión social (art. 123 constitucional).

"c) El Derecho de la seguridad social (el mismo art. 123 constitucional, fracción XXIX).

"d) El Derecho burocrático, que adquiere rango constitucional de acuerdo con el apartado B del propio artículo 123 constitucional" (69).

En el ensayo que citamos, Fix Zamudio excluye del Derecho Social el Derecho económico, el Derecho cooperativo y otras expresiones jurídicas. Y se muestra partidario de la opinión que visualiza el Derecho Social, según sus propias palabras, "como un conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes, y en una situación equidistante respecto de la división tradicional en Derecho público y privado, como un tercer sector, una tercera dimensión, que debe considerarse como un Derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un Derecho de integración, equilibrador y comunitario" (70).

(68) Introducción al estudio del Derecho Procesal Social, pág.

19.

(69) Ibidem, pág. 24.

(70) Ibidem, pág. 21. Cfr. También, de este autor, El Juicio de Amparo, págs. 23 a 29, para los antecedentes respectivos.

Considerable atención le ha prestado también al problema jurídico del Derecho Social en México, el Dr. Sergio García Ramírez, a través de sus ensayos denominados Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos (71); El Derecho Social (72) y Tres Textos Precursores en el constitucionalismo social (73). Como lo insinúan los títulos de estos trabajos, García Ramírez destaca una avasalladora penetración de lo social o del Derecho Social en diversos campos jurídicos. "En rigor --nos dice en el último de los ensayos mencionados--, el Derecho Social es producto genuino de lo que cabría válidamente denominar la "irrupción del acento social en el Derecho", tema a todas luces contemporáneo y secuela de las transformaciones operadas en las diversas provincias de la vida social". "Las normas del Derecho Social se multiplican y abarcan gran diversidad de campos, al modo que es fuertemente expansiva y penetrante la preocupación que las genera, nutre e impregna: el propósito tutelar que provoca la socialización del Derecho" (74).

El recuento doctrinal que precede demuestra la innegable coincidencia de un grupo de juristas mexicanos, en proclamar la realidad jurídica del Derecho Social de México, si bien existen diferencias en cuanto a las parcelas o ramas que lo integran, y hasta algún autor lo concibe en forma amplia, casi identificado con el fenómeno de la socialización del Derecho (García Ramírez). Pero en lo que hay acuerdo evidente, también,

- (71) Boletín Mexicano de Derecho Comparado. No. 1 de 1965, págs. 119 a 162.  
(72) Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo IV, No. 59 de 1965, págs. 633 a 660.  
(73) Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nos. 2-3 de 1968, págs. 469 a 480.  
(74) Págs. 470 y 471.

es en incluir el Derecho Agrario como parte del Derecho Social, criterio al que se adhiere la Dra. Martha Chávez P. de Velásquez, al aseverar que "el Derecho Agrario es en nuestro país, una subrama del Derecho Social" (75).

C.- La naturaleza jurídica del Derecho Social.- 1.- Origen y finalidad.- Juristas europeos y latinoamericanos, refiriéndose expresamente al Derecho Social, afirman con notoria reiteración que esta rama jurídica persigue la finalidad suprema de "proteger a los económicamente débiles", y advierten en esta tutela el rasgo dominante del Derecho Social.

Eduardo R. Stafforini estima que "puede considerarse el Derecho Social como el conjunto de principios y normas pertenecientes a las distintas materias jurídicas que, inspiradas en una nueva concepción de la justicia y del hombre, tienen por fin proteger y dignificar a los individuos social y económicamente débiles" (76).

Héctor Fix Zamudio opina que como integrantes del Derecho Social, "en un sentido estricto sólo debemos considerar aquellas disposiciones jurídicas nacidas con el propósito fundamental de tutelar a las clases económicamente débiles, especialmente obreros y campesinos, y por extensión a todos los miembros desvalidos de la sociedad" (77).

- (75) Cfr. El Derecho Agrario en México (2a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1970), pág. 154. Al Derecho Social también alude el Dr. Ignacio Burgoa, refiriéndose al Derecho Agrario como parte de él, en su obra El Juicio de Amparo (7a. ed.), págs. 842, 843 y 844. Este mismo autor se había referido al Derecho Social, como sinónimo de Derecho del Trabajo, en su ensayo denominado Las Normas de Orden Público y el Interés Social.
- (76) Cfr. Concepto y contenido del Derecho Social. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Año IX, No. 37 de 1954, pág. 69.
- (77) Introducción al estudio del Derecho Procesal Social, pág. 27.

Según el concepto de Paul Horion, "el Derecho Social dice relación a las reglas e instituciones que tienen por objeto mejorar la suerte de las personas que trabajan bajo la dependencia de otro y aun, por extensión, de todas las personas que viven de su trabajo" (78), explicando este autor que la incorporación al Derecho Social de los independientes, de los que trabajan por su propia cuenta, se debe a que el legislador los considera como "économiquement faibles".

Por nuestra parte, creemos que la expresión "económicamente débiles" acusa una vaguedad ajena al rigor de los criterios jurídico-científicos (79), y que la precisión del origen y de la finalidad del Derecho Social --dos aspectos básicos en el problema de su naturaleza jurídica-- exige un tratamiento de mayor consistencia.

La economía artesanal y doméstica, que dominó durante muchos siglos hasta el fin de la época feudal, permitió al hombre dar una solución más o menos llevadera al problema de su subsistencia material, porque le fue posible acogerse a una economía de consumo propio (el campesinado) o a una manufactura para la cual era fácil disponer de herramientas propias (el proletariado urbano). El hombre era dueño o usufructuario de los instrumentos de una producción que no rebasaba los límites de su uso familiar o del mercado local reducido.

Pero cuando se inicia, con la revolución industrial in-

(78) Op. cit, pág. 23.

(79) Aunque en sentido diferente a nuestro criterio, Eugenio Pérez Botija ha señalado que "desde el punto de vista estrictamente jurídico, la idea que se encierra dentro de "económicamente débiles" es perturbadora. El Derecho no cabe construirlo con categorías económicamente aproximativas" (El Derecho del Trabajo; Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1947; pág. 60).

glesa (siglo XVIII), la economía capitalista fabril, el fenómeno de la proletarización de las masas obliga a vastos sectores de la población europea a depender del trabajo asalariado en la fábrica, para poder vivir. La producción industrial priva al hombre de los instrumentos de labor individual, los que son propiedad exclusiva del fabricante capitalista (maquinarias, materias primas, etc.), y convierte la fuerza humana, la energía humana, aplicada al trabajo de las fábricas, en la única fuente de recursos económicos, para la vida de la mayoría de la población, transformada en clase trabajadora.

El capitalismo fabril de los primeros tiempos se desarrolló bajo la égida del libre juego de la economía, en que la fuerza humana de trabajo era pagada como cualquier artículo de comercio, y en que el trabajador no merecía otra consideración que la del pago de salario, a cambio de la cantidad concreta de trabajo que rindiera al fabricante. hombres, mujeres y niños, en número cada vez más creciente, fueron explotados de modo brutal en las fábricas, porque necesitaban trabajar en ellas para devengar el magro salario que constituía su único recurso de vida.

El Estado capitalista respondió al interés de la burguesía, y limitó su función al aseguramiento de la paz pública, considerando que no debía intervenir para nada, en la esfera de las relaciones económicas. El desenfreno explotador del capitalismo y la actitud leseferista del Estado llevaron a las masas al desastre social, a la miseria económica. Los vínculos familiares fueron destruidos, porque el hombre, la mujer y hasta los niños debían alquilarse para poder vivir. Las enfermedades, la extenuación física, se adueñaron del cuerpo de tantas

víctimas del capitalismo. La vida de los barrios pobres, con todas sus lacras morales y sociales, degeneró colectivamente a la población. La pavorosa "cuestión social" amenazaba incluso la supervivencia del régimen capitalista (80).

En presencia de estas situaciones de aplastamiento colectivo, que diezaban la vitalidad y la marcha normal de las sociedades; y debido a las protestas de la clase trabajadora, el Estado capitalista se vio constreñido a dictar, paso a paso, una legislación de tipo intervencionista, en diversos campos. El movimiento cartista en Inglaterra (1836-1843) y las revoluciones francesas de 1830 y 1848, crearon el clima ideológico general y el fermento social para la aparición del Derecho del Trabajo. En la Inglaterra de la primera mitad del siglo XIX surgió la legislación fabril (Leyes de 1833, 1844, 1847 y 1850), reglamentaria de la jornada de trabajo, sobre todo para los niños y mujeres, lo que inicia la evolución jurídica que en unas cuatro décadas habrá cimentado los pilares básicos del Derecho Laboral. En efecto, ya entrada la segunda mitad del siglo pasado, las leyes sobre seguro en la Alemania de Bismarck, las Leyes sobre la asociación profesional en Inglaterra y Francia, las de limitación de la jornada de trabajo en los países europeos más industrializados, y otras medidas semejantes, hace que el Derecho Social asuma, en su primera expresión histórica, la forma de Derecho del Trabajo.

Pero esa "cuestión social", apenas mitigada por la legis-

---

(80) Sobre las condiciones de la clase trabajadora europea durante la etapa inicial de la industrialización y hasta la mitad del siglo pasado, véanse: Engels Federico, La Situación de la Clase Obrera en Inglaterra (Buenos Aires: Editorial Futuro, 1946) y Dolléans Edouard, Historia del Movimiento Obrero (Buenos Aires: EUDEBA, 1961), "tomo I.

lación obrera, continúa siendo el cáncer del régimen capitalista. En las grandes urbes, la población trabajadora lleva una existencia de precariedad económica y de grandes infortunios sociales (vivienda, salud, desempleo, educación limitada, desnutrición, etc.). Y en el agro, las condiciones de vida no son menos difíciles para la clase campesina, expropiada por el latifundio y condenada a la miseria minifundista. Tal ha sido el resultado inevitable de la organización capitalista de la sociedad, que polariza hacia una minoría propietaria la acumulación de la riqueza económica creada por el trabajo de la mayoría asalariada, depauperada, explotada. Los problemas sociales del capitalismo aumentan y se complican, al impulso de su desarrollo también espectacular. Las crisis de las dos guerras mundiales de este siglo, en que culminan y florecen las grandes contradicciones del sistema, refutan trágicamente a todos sus panegiristas.

La dominación económica y política de las colonias, las ha incorporado, en escala mundial, a todas las características del régimen; y en ellas se repasan, con las limitaciones permitidas por la hegemonía metropolitana, pero en sus rasgos fundamentales, todas las lecciones históricas de aquél, agregando ciertas particularidades inherentes al coloniaje hoy más económico que político, denominado subdesarrollo. Los amplios sectores de la población del "tercer mundo" viven explotados y marginados.

En todos los niveles del mundo capitalista, aun en el de los países industrializados, la cultura de la pobreza sienta sus reales, y la población trabajadora necesita curar su desgastada salud, habitar en viviendas más higiénicas y más nume-

rosas, asegurarse contra el desempleo, garantizar su vejez, adquirir y elevar su poder adquisitivo, incrementar su educación y su capacitación técnica, corregir sus desviaciones morales. Porque si tida esa enorme "cuestión social" no hallara un contralor efectivo, revertiría catastróficamente sobre el propio sistema y lo aniquilaría. Así, el organismo estatal ha tenido que transformarse radicalmente, de Estado-gendarme en Estado-bienestar; y su ordenamiento jurídico ha experimentado las mutaciones que han reemplazado el Derecho individualista, con el Derecho Social, a consecuencia de las presiones engendradas por la gran lucha de clases sociales antagónicas, propia de la sociedad capitalista.

Debido a ello han nacido y se han desarrollado las instituciones del Derecho del Trabajo, con sus restricciones y prescripciones, a fin de prevenir la degeneración física y económica del proletariado; del Derecho de la Seguridad Social, para mantener la salud y una soportable vejez de la clase trabajadora; del Derecho Agrario, para sustraer al campesinado de la miseria rural; del Derecho de Prevención Social y del Derecho protector de los menores, para prevenir la degeneración moral de la juventud y de los adultos, principalmente en los sectores obreros (81); del nuevo Derecho de arrendamientos de vivienda, para dar albergue a las masas trabajadoras; del Derecho Económico intervencionista, para suplementar el poder adquisitivo de los asalariados; y, en algunos países, del Derecho que protege a grupos marginados, que también contribuyen a

(81) A propósito de las reformas penales mexicanas de 1971, el Dr. Sergio García Ramírez se refiere al "moderno Derecho penal, que apunta ya, por muchos caminos, al Derecho Social" (Cfr. La Reforma Penal de 1971 (México: Ediciones Botas, 1971), pág. 7.



engrosar el gran mercado capitalista, nacional e internacional.

De lo que se trata, entonces, es de posibilitar la supervivencia del capitalismo, dentro de las nuevas situaciones creadas por el propio régimen; se trata de mantener los fundamentos del sistema de producción capitalista, es decir, la institución de la propiedad privada, que genera, en la economía local y mundial, la ganancia, la plusvalía; se trata de estructurar jurídicamente las válvulas de seguridad para el régimen, y por ello se adscribe una función social a la propiedad privada, al capital; se establece el impuesto progresivo sobre las utilidades como mecanismo de redistribución y se pone en vigencia todo un cúmulo de instituciones jurídicas análogas. Es una transacción --a la larga, insostenible-- entre la propiedad particular de un puñado de capitalistas, y la propiedad colectiva de la sociedad, porque los cimientos de aquella atraviesan por una honda crisis. De ahí que el nuevo segmento del Derecho actual del Estado democrático-burgués, el Derecho Social, sea un ordenamiento jurídico de luchas y concesiones propias de un sistema agonizante, un régimen jurídico de transición, entre el Derecho individualista del pasado y el Derecho socialista del porvenir; un Derecho Social que lleva la impronta, entre los estancamientos y los conflictos de un mundo que muere y otro que nace, de las bases estructurales de una sociedad distinta.

De este modo, el Derecho Social no es, simplemente, el Derecho que protege a los "económicamente débiles"; sino el Derecho que reivindica a los sectores que sufren la explotación económica y la marginación social creadas por el sistema

capitalista. El criterio impreciso pero limitado, de la "debilidad económica", como distintivo del Derecho Social, debe ceder el paso al criterio realista y amplio de la "explotación económica" y de la "marginación social" de las clases depauperadas.

Hay, en Latinoamérica, grandes masas que no tienen la más mínima participación en las decisiones económicas, culturales, políticas y sociales, de sus respectivos países; son las masas marginadas o marginales(82). Pero al mismo tiempo, forman un sector de la clientela electoral de los partidos, y un sector de la clientela económica, mucho más importante, de la clase propietaria. De otro lado, el sistema capitalista ha organizado un vasto mecanismo de explotación general de las grandes mayorías de la población, usado el término "explotación" en su sentido marxista, de producción de plusvalía (83). Los sectores marginales y las grandes mayorías explotadas, en el re juego de las luchas de clases y de las inevitables concesiones (válvulas de seguridad) de un régimen que trata de alargar su vigencia, son los destinatarios de ese Derecho Social.

Limitándose a la significación económico-social de las tierras comunales de que son dueñas las comunidades indígenas de México, Jorge Martínez Ríos considera que "la subsistencia de tierras de comunidad son el mejor reducto del marginalismo" (84).

(82) Véase en González Casanova Pablo, La Democracia en México (2a. ed.; México: Ediciones Era, S. A., 1967, págs. 119 a 125, un planteamiento general sobre el marginalismo en México.

(83) Cfr. González Casanova Pablo, Sociología de la Explotación (2a. ed.; México: Siglo XXI Editores, S.A., 1970), págs. 24 y ss.

(84) Tenencia de la Tierra y Desarrollo Agrario en México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1970.

2.- Derecho Social, Derecho Público y Derecho Privado.-

Transcurridas las dos terceras partes del siglo XX, ya muy pocos juristas osan negar que la clasificación doctrinaria de todo el territorio jurídico en Derecho Público y Derecho Privado, hace tiempo que entró en desuetud, por efectos del fenómeno de la socialización del Derecho, primero, y de las concreciones vigorosas del Derecho Social, en las últimas décadas. El Derecho del Trabajo, primera manifestación del Derecho Social, hizo periclitar el dualismo de la vieja distinción, que los ideales jurídicos de la Revolución francesa habían replantado, importándola del Derecho Romano y de la Escolástica medieval. En los días actuales, cuando muchas instituciones del Derecho del Trabajo, del Derecho de la Seguridad Social, del Derecho Agrario y del Derecho Económico se han internacionalizado; y cuando el Derecho Social ha cobrado voluminosas y capitales expresiones en algunos países, debemos considerar que ese dualismo ha sido plenamente rebasado(85).

Desde 1933, José Castán Tobeñas afirmaba que "integrado el Derecho Laboral por elementos del Derecho Público y del Derecho Privado, sobrepasa la clásica división bipartita de las disciplinas jurídicas y crea una tercera agrupación, llamada a ocupar un puesto intermedio entre el Derecho individual y el Derecho del Estado" (86). El mismo jurista español, en un ensayo de 1966, denominado La idea de justicia social, llegó a considerar que "la clasificación de lo público y lo privado tiene

(85) Véase en De Buen Demófilo, Introducción al Estudio del Derecho Civil, págs. 16 a 29, una importante y significativa elaboración del contraste jurídico entre Derecho Público y Derecho Privado.

(86) Hacia un Nuevo Derecho Civil (Madrid: Editorial Reus, S. A., 1933), pág. 19.

cada vez menos actualidad como lo demuestra la propia aparición del Derecho Social (para Castán, el Derecho Social es el Derecho del Trabajo), que viene, en cierto sentido, a superarla" (87).

A más de las citas doctrinales que quedan hechas en las páginas de esta misma sección, pues algunas se refieren al lugar del Derecho Social en el sistema de las Ciencias Jurídicas, insistamos en que, para Eduardo R. Stafforini, "las nuevas instituciones del Derecho Social no reconocen precedentes en las concepciones jurídicas tradicionales" (88). Héctor Fix Zamudio concibe el Derecho Social "como un aspecto autónomo, como una nueva dimensión jurídica diversa de las dos tradicionales, la individual para el Derecho Privado y la colectiva para el Derecho Público" (89). Y el Dr. Ignacio Burgoa ha expresado que "el dualismo jurídico, para el que toda norma o es de Derecho Público o es de Derecho Privado sin posibilidad de optar por una clasificación intermedia.... se ha visto desconcertado con la aparición de nuevas relaciones sociales que difícilmente pueden considerarse, en rigor, de coordinación, de supraordinación o de supra a sub-ordinación, y cuya regulación ha originado el surgimiento de disciplinas jurídicas antes desconocidas, como es, principalmente, el Derecho del Trabajo, y el cual, merced a las dificultades que presenta su contumaz inclusión en el Derecho Público o en el Derecho Privado, se ha

---

(87) En Revista General de Legislación y Jurisprudencia, No. 3 de 1966. Madrid. Pág. 214.

(88) Panorama actual del Derecho Social en Argentina. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XV, No. 58, abril-junio de 1965, pág. 451.

(89) Introducción al estudio del Derecho Procesal Social, pág. 19.

bautizado, no sin razón, con la denominación de Derecho Social" (90).

Efectivamente, las nuevas ramas jurídicas, cada vez más amplias y especializadas, no pueden ser encuadradas en el marco ya estrecho del binomio Derecho Público o Derecho Privado. Los nuevos fenómenos jurídicos de nuestro mundo en crisis han ido mucho más allá de una clasificación doctrinal vetusta, que si todavía es útil como criterio sistemático para las ramas jurídicas tradicionales, ya perdió su eficacia científica ante las nuevas instituciones. Por ende, el Derecho del Trabajo, el Derecho de la Seguridad Social, el Derecho Agrario y las demás disciplinas jurídicas mencionadas, integran ese conjunto especial, autónomo, unitario, pero dinámico y en crecimiento, que denominamos Derecho Social, distinto a las dos categorías tradicionales de Derecho Público y Derecho Privado.

3.- Notas jurídicas dominantes.- a) Carácter reivindicatorio.- La reivindicación de las clases y grupos sociales explotados y marginales, que persigue el Derecho Social, tiene fundamento económico primario en la relación de explotación a que nos hemos referido. Por la necesidad vital de subsistencia, el trabajador presta al capitalista un servicio asalariado, que genera la plusvalía apropiada por este último. Las prestaciones y los derechos reconocidos por el Derecho Social a los trabajadores, a la masa que forma el gran mercado de la industria y del comercio capitalistas, se traducen en percepciones económicas directas e indirectas, que los hacen partícipes en la

---

(90) Cfr. en Doce Estudios Jurídicos (México: Editorial Porrúa, S. A., 1953), el ensayo titulado Las Normas de Orden Público y el Interés Social. Pág. 83.

plusvalía creada por el trabajo humano de esos mismos trabajadores, de esa misma masa. No sólo aquellos derechos y prestaciones del trabajador (el Derecho Laboral) acusan ese carácter reivindicatorio, sino también otras prestaciones, como las relativas a los seguros sociales (el Derecho de la Seguridad Social), o las que se relacionan con la tierra (el Derecho Agrario), puesto que si el servicio que llevan a cabo los trabajadores acumula plusvalía, la compra que deben hacer de toda clase de mercancías o el consumo oneroso de servicios contribuyen a garantizar la concreción de esa plusvalía en manos de la clase capitalista. Ello es así, evidentemente; y como dice Marx, "una vez que el obrero ha sufrido la explotación del fabricante y ha recibido su salario en metálico, se convierte en víctima de otros elementos de la burguesía: casero, tendero, prestamista, etc." (91).

La organización jurídica que a través de la Constitución y las Leyes consagra la institución de la propiedad privada del capital (medios de producción), encuentra también en sí misma, en el Estado, el instrumento indispensable para plasmar y hacer efectivo el Derecho Social, que se concreta en una serie de instituciones (las obreras, las de seguro social, las agrarias, etc.), actuando siempre el mecanismo estatal como el gran árbitro que posibilita esa participación de las clases explotadas y marginales, si bien reducidamente, en la riqueza nacional, en la plusvalía, ya en forma de derechos directos, ya en forma de prestaciones de variada índole.

Uno de los juristas mexicanos que con mayor énfasis han

91) Cfr. Manifiesto del Partido Comunista. En Obras Escogidas de Marx y Engels, Editorial Progreso, Moscú, 1969, pag. 41.

destacado el carácter reivindicatorio del Derecho del Trabajo (y que nosotros extendemos al Derecho Social), es el maestro Alberto Trueba Urbina, cuyo criterio sobre el particular se sintetiza en los siguientes apartes:

"Las normas reivindicatorias de los derechos del proletariado son, por definición, aquéllas que tienen por finalidad recuperar en favor de la clase trabajadora lo que por derecho le corresponde en razón de la explotación de la misma en el campo de la producción económica" (92).

"Las bases de la legislación del trabajo consignadas expresamente en el artículo 123 de la Constitución de 1917, con fines reivindicatorios, se consignan en las fracciones IX, XVI, XVII y XVIII, que consagran como tales los derechos a participar en las utilidades, a la asociación profesional y a la huelga" (pág. 237).

La raíz y la fuente nutricia de este elemento reivindicatorio del Derecho Social es, precisamente, un nuevo concepto de justicia, que ha sustituido a la vieja concepción de ella: la justicia social. La controvertida noción tradicional de la justicia, como fin y sustento del Derecho, en la que los juristas difícilmente alcanzaron algunas coincidencias, hoy ha dado lugar a la tesis específica, plena de concreciones inmediatas, de la justicia social, que a decir del maestro ya desaparecido José Castán Tobeñas "es algo más que una justicia que asegure a todos en la vida social un cierto nivel de vida material y, consiguientemente, un bienestar económico. Ha de proteger aquélla el mínimo de vida y de desarrollo no sólo físico, sino tam-

---

(92) El Nuevo Derecho del Trabajo, pág. 236.

bién intelectual y moral a que todo hombre tiene derecho"(93).

El Derecho Social tiene carácter reivindicatorio, con rasgos más acentuados en unas instituciones que en otras, porque la justicia social lo penetra y vivifica, para restituir a las clases explotadas y marginales, cuando menos, una parte de la riqueza acumulada y sostenida por el trabajo humano de tantos seres que tuvieron la desdicha histórica de nacer en una sociedad en la que una fracción minoritaria se ha apropiado de los instrumentos de producción, dejando a la mayoría ante la alternativa enajenada de ganar el pan, como se lee en la Biblia, con el sudor de la frente.

b) Derecho imperativo.— Como el Derecho Social persigue finalidades reivindicatorias y proteccionistas, sus normas revisten un firme carácter imperativo; sus prescripciones son mandatos que obligan a los respectivos destinatarios, sin ofrecer mayores posibilidades para que éstos regulen las situaciones jurídicas correspondientes dentro de los márgenes de una libertad que anteriormente era uno de los postulados básicos del Derecho individualista. Grandes áreas del Derecho Social tienen fuerza obligatoria incontrastable, para los particulares que caen dentro de su esfera normativa.

A veces, los ordenamientos legislativos que integran el Derecho Social contienen declaraciones expresas sobre el carácter de orden público o de interés público, que el mismo legislador adscribe a dichas Leyes. El artículo 5o. de la Ley Federal del Trabajo (1970) establece que "las disposiciones de esta Ley son de orden público"; y el artículo 1o. de la Ley

(93) La idea de justicia social. Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Madrid. No. 3 de 1966, pág. 221.



Federal de Reforma Agraria enuncia el principio de que "su contenido es de interés público y de observancia general en la República".

También la idea de orden público se encuentra entre las más discutidas por la doctrina del Derecho. El Código de Napoleón asimiló el orden público a las normas jurídicas inderogables, al disponer en su artículo 6o. que "no se pueden derogar por convenciones particulares las leyes que interesan al orden público y a las buenas costumbres", con lo cual ratificaba la fórmula de Ulpiano: "privatorum conventio iuri publico non derogat". Pero igualmente el orden público se extiende al Derecho Privado, como en el caso del Derecho de Familia, que siendo reputado como parte del Derecho Civil, es inderogable, por ser de orden público. Todo el proceso legislativo de la codificación ha seguido el modelo francés, poniendo como límite de la libertad contractual el orden público. No obstante, graves dificultades dominan la precisión de lo que deba entenderse por éste. El mismo alcance de la idea de orden público ha sufrido transformaciones; y en la actualidad puede sostenerse que hay un orden público político, social, económico, nacional, internacional, pues su campo ha venido ampliándose firmemente. Muchos tratadistas de nuestros días consideran que la noción de orden público es de "contenido vago" y que "escapa a la lógica y al rigor del Derecho" (94). El Dr. Ignacio Burgoa considera que "la idea de orden público, que tiene perfiles tan

(94) Cfr. La Convention Européenne des Droits de l'Homme a-t-elle, dans le cadre du droit interne, une valeur d'ordre public? Ensayo de W. J. Ganshof Van Der Meersch, en la obra Les Droits de l'Homme en Droit Interne et en Droit International (Bruxelles: Institut d'Etudes Européennes. Université Libre de Bruxelles, 1968), pág. 156.

sinuosos y vagos, no ha logrado comprenderse en una definición atingente ni fundarse en un criterio certero, claro e invariable que fije su esencia misma" (95).

Como límite de la libertad contractual, el orden público es un principio de excepción. Planiol y Ripert hacían referencia a una gran regla jurídica no escrita formalmente, pero absolutamente cierta: "todo lo que no está prohibido por la ley, está permitido". "La libertad es la regla --añaden--; la voluntad privada es autónoma, salvo las limitaciones fijadas por la ley" (96). El individualismo jurídico permitía un ámbito extenso a la voluntad de las personas, y únicamente le oponía el valladar restringido del orden público (hasta cierto punto, las buenas costumbres se incluyen en él), limitado en los primeros tiempos a la esfera de lo político (97). Las leyes de la época actual, en número creciente, fueron reduciendo las facultades reglamentarias de la voluntad privada, y los juristas se dieron a ensanchar la órbita del orden público, pues como decimos, se ha distinguido un orden público de carácter político, otro de carácter social, otro de carácter económico, e incluso se diferencian el sector del orden público interno o nacional, y el del orden público internacional. Pero así, ya el orden público va dejando de ser una excepción, para convertirse en la regla. Por ejemplo, en el Derecho del Trabajo, en el Derecho Económico, etc.

(95) Cfr. en Dos Estudios Jurídicos el ensayo Las Normas de Orden Público y el Interés Social, pág. 57.

(96) Traité Élémentaire de Droit Civil (12a. ed.; Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1939), Tomo I, pág. 117.

(97) En la Constitución mexicana, la libertad de pensamiento puede ejercerse sin restricciones, salvo en el caso de que "perturbe el orden público" (artículo 6o.).

Parece entonces preferible entender el Derecho Social, no como un Derecho de orden público --noción de naturaleza jurídica excepcional--, sino como un Derecho de carácter imperativo, puesto que en una crecidísima proporción, sus normas constituyen ordenamientos jurídicos compulsivos, frente a los cuales el dogma de la autonomía de la voluntad privada dejó de existir. Son ordenamientos en los cuales priva el mandato legislativo, la reglamentación excluyente de la ley, mandato y reglamentación absolutamente inderogables para la voluntad del individuo.

c) Derecho de clases y de grupos sociales.— La Revolución francesa legisló para la humanidad, para el hombre, para el ser humano abstracto, imbuida de un individualismo a outrance. El Derecho Social legisla para clases o para grupos sociales. En el Derecho del Trabajo, para empleadores y para trabajadores: clase capitalista y clase trabajadora. En el Derecho Agrario, para campesinos y para propietarios particulares: campesinado y burguesía rural. En el Derecho de arrendamientos, para inquilinos y para dueños de edificios: grupo desposeído y burguesía urbana. En el Derecho de la Seguridad Social, para la clase trabajadora, menesterosa, depauperada (98).

En ocasiones, se ha subrayado el carácter clasista del Derecho Laboral y de otras ramas del Derecho Social, señalando su finalidad proteccionista de la clase obrera, etc. Creemos que más bien debe destacarse el Derecho Social como reglamentario de relaciones jurídicas entre clases, o reglamentario de grupos sociales; como sucede en el Derecho del Trabajo, que se

(98) Muy pocas veces los altos empleados, que teóricamente tienen derecho a la seguridad social, lo ejercitan, pues prefieren sufragar servicios profesionales costosos, en vez de hacer uso de servicios socializados.

refiere esencialmente a la relación obrero-patronal, es decir, a empleadores y a trabajadores; o en el Derecho Inquilinario, que vincula a dueños de habitaciones y a arrendatarios. Y en cuanto a la índole tutelar o proteccionista del Derecho Social, consideramos más importante, amplio y profundo su carácter reivindicatorio, ya examinado. Es cierto que algunos sectores del Derecho Social acusan una tendencia protectora, como acontece con el Derecho Tutelar de los Menores. Mas los ordenamientos jurídicos reivindicatorios del Derecho Social resultan más numerosos y abarcadores (esto en cuanto al número de destinatarios), que la legislación simplemente tutelar o proteccionista, cuya naturaleza de tal no negamos, sino que ubicamos en rango secundario y subordinado.

d) Derecho de nuevas jurisdicciones.— Un nuevo Derecho, producto de distintas realidades económicas y sociales, que responde a la "cuestión social" generada en virtud del desarrollo capitalista, no podía ser actuado mediante los viejos organismos judiciales, por la jurisdicción ordinaria, cuya mentalidad, modos de acción y decisiones, se habían conformado en los moldes del Derecho individualista y tradicional.

Los nuevos ordenamientos del Derecho Social han venido exigiendo jurisdicciones especiales, desvinculadas de la justicia ordinaria, con distintos procedimientos, con jueces y organismos diversos, para hacer posibles una interpretación y una aplicación del Derecho Social, que excedieran, lo mismo que sus normas sustantivas, las virtualidades individualistas del viejo Derecho.

La jurisdicción tripartita del Derecho del Trabajo y del

Derecho Burocrático (99); la jurisdicción administrativa particular del Derecho Agrario; la jurisdicción tutelar de menores o la jurisdicción familiar; la jurisdicción específica de la seguridad social; genéricamente, las jurisdicciones especiales del nuevo Derecho, también se perfilan ya como una regla, cuando antes, unos pocos fueros especiales, como el militar, el eclesiástico o el mercantil, constituían la excepción.

D.- Contenido del Derecho Social Mexicano.- La ley del desarrollo desigual del capitalismo en el mundo contemporáneo; los fenómenos económicos propios de la hegemonía imperialista; las expresiones económicas del capitalismo de subdesarrollo, dan nacimiento a diversas manifestaciones del Derecho Social. Unas ramas de éste se perfilan con mayor fuerza en unos países; otras surgen exclusivamente en algunos Estados; todas tienen peculiaridades específicas, resultantes a veces de situaciones muy particulares de cada país. Cuando algunas expresiones jurídicas se han quedado en la etapa de la simple socialización del Derecho, otras se han transformado radicalmente en Derecho Social.

Por otra parte, hay autores que predicán una doble perspectiva de este Derecho: un Derecho Social en sentido amplio; y un Derecho Social concebido restrictivamente. Además, los juristas de hoy no tienen un criterio unánime en cuanto al concepto del Derecho Social.

---

(99) En México, la jurisdicción laboral es tripartita y especial, ejercida por las Juntas de Conciliación; lo mismo que la burocrática, encargada de dirimir las controversias entre el Estado y los trabajadores a su servicio, adscrita al Tribunal Federal respectivo. Los conflictos de los asegurados con el Instituto Mexicano del Seguro Social son decididos por su Consejo Técnico y por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Y existen la jurisdicción especial de menores y la de lo familiar.

Todo ello se traduce en falta de coincidencia, tanto legislativa como doctrinalmente, respecto del contenido del Derecho Social. Para nosotros, es fundamental el origen y el fin de este Derecho, en cuanto que responde a la necesidad de posibilitar la supervivencia del régimen capitalista, mitigando la "cuestión social" engendrada por la explotación económica y la marginación social inherente a dicho régimen. Tal es el ámbito propio del Derecho Social, desde el punto de vista de la teoría jurídica.

En el caso concreto de México, sus desarrollos legislativos nos llevan a precisar el contenido del Derecho Social Mexicano, dentro de la concepción expuesta en el párrafo precedente, como el conjunto jurídico vigoroso que hoy forman las siguientes ramas:

- 1) El Derecho del Trabajo (Ley Federal del Trabajo, de 1970);
- 2) El Derecho de la Seguridad Social (Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, de 1943 y sus reformas de 1970; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de 1959; Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, de 1962);
- 3) El Derecho Agrario (Ley Federal de Reforma Agraria, de 1971);
- 4) El Derecho Burocrático (Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, de 1963);
- 5) El Derecho Cooperativo y de Mutualidades (Ley General de Sociedades Cooperativas, de 1938, y Leyes complementarias);
- 6) El Derecho Económico (Ley de Monopolios, de 1934, reformas y reglamentos; Decreto que crea la Compañía Nacional

na autónoma hay que buscarla en que los preceptos aplicables a ella sean distintos, aunque sólo sea por el detalle, de los aplicables a otras disciplinas; y tan numerosos y homogéneos, que justifican la formación de un sistema especial" (100). Agregamos que cuando el legislador reglamenta separadamente y con alguna extensión ciertas materias jurídicas, es porque en ellas se da un contenido especial, y a veces hasta excepcional, con principios numerosos propios y homogéneos.

Otro de los rasgos fundamentales de la autonomía es el de las instituciones jurídicas especiales de una rama del Derecho. La mayor parte de los sectores del Derecho Social, tal como lo hemos concebido, presentan instituciones características, y a veces exclusivas, de cada uno de ellos, no en número y grado uniforme, pero sí con innegable concreción jurídica.

La actuación de una rama del Derecho, con jurisdicción y procedimientos especiales, concurre a informar, también, uno de los requisitos de la autonomía de un sector jurídico; y a propósito del Derecho Social, acabamos de caracterizarlo como un Derecho de jurisdicciones especiales.

El grupo de fenómenos que puntualizamos en las líneas antecedentes incita a los juristas, desde un principio, a enjuiciar científicamente esas ramas autónomas, y prontamente adquiere cuerpo la doctrina jurídica en torno a ellas, por lo que el conjunto de criterios doctrinales sobre las mismas, va afinando toda una teoría y toda una metodología de cada rama autónoma, que repercuten en la especialización de la enseñanza universitaria respectiva.

---

(100) Introducción al estudio del Derecho Civil, pág. 31.

Sin embargo, no hace demasiado tiempo que José Castán To-  
beñas, refiriéndose a las ramas que algunos juristas califica-  
ban de autónomas, expresaba su opinión restrictiva sobre el  
particular: "Hemos de reconocer que, por lo que se refiere al  
Derecho del Trabajo (llamado también Laboral o Social) es muy  
explicable y está ya bastante consolidado su rango autónomo...  
Mas sería muy prematuro reconocer sustantividad e independen-  
cia sistemática a las otras ramas o disciplinas de referencia  
conexionadas con el Derecho Mercantil (caso del Derecho Econó-  
mico) o dependientes del Derecho Civil (caso del Derecho Agrar-  
rio, el del Inquilinato, el Registral Inmobiliario y el de Fa-  
milia)" (101).

Creemos haber demostrado que, en México, el desarrollo le-  
gislativo de un grupo numeroso e importante de ramas del Dere-  
cho, y la naturaleza jurídica especial de ese conjunto, en ge-  
neral, y de las ramas mencionadas, en particular, posibilitan  
que, con toda propiedad científica, se hable de un Derecho So-  
cial, con ramas autónomas y características. Una de esas ramas  
es la que se vino integrando con las Leyes de la Reforma Agrar-  
ria, y que podemos denominar, con precisión jurídica, Derecho  
Agrario.

B.- Caracteres jurídicos específicos.- 1.- La reivindica-  
ción agraria.- El origen y el proceso de la Reforma Agraria  
Mexicana se vinculan directamente con el desarrollo del siste-  
ma capitalista en México. Para convertir a los millones de  
peones acasillados, que el latifundismo expropió y mantuvo en  
condición económica de servidumbre, en una parte considerable

(101) La Ordenación Sistemática del Derecho Civil, pág. 103.



del mercado nacional, era necesario reconocerles derecho sobre la tierra, a fin de dotarlos de poder adquisitivo. Y con tal objeto se presentaba como inevitable sustraer la propiedad de la tierra a los latifundistas, porque no la había en otra parte. Expresamente, el artículo 27 constitucional, fundamento básico de la Reforma Agraria Mexicana, ordena el fraccionamiento de los latifundios y consagra, a propósito del nuevo derecho de propiedad territorial, la idea de la distribución equitativa de la riqueza pública. La sustracción de la propiedad de la tierra, de manos del latifundista, para entregarla en aprovechamiento directo y exclusivo al campesino, introduce un cambio en la percepción de la plusvalía agraria, suprimiendo la renta absoluta de la tierra de que se apropia el terrateniente propietario. Como lo reconoce Edmundo Flores, "desde el punto de vista especializado de la economía, la reforma agraria es una medida llanamente redistributiva: una exacción de capital a unos cuantos terratenientes que se distribuye entre muchos campesinos y el Estado.... "La reforma agraria reduce la demanda privada de los terratenientes (consumo) y libera recursos que pueden entonces aplicarse simultáneamente a aumentar el nivel de consumo de los campesinos y la tasa interna de la formación de capital" (102). Se evidencia de este modo, el carácter reivindicatorio del Derecho Agrario, pues las Leyes mexicanas de reforma Agraria han mantenido y hecho viable el reparto de la tierra.

2.- Una legislación extensa, imperativa y excepcional.- Desde la Ley de 6 de enero de 1915, hasta la reciente Ley Fe-  
(102) Investigue ahora y reforme después. Artículo en la revista "Mundo Nuevo", No. 38 de 1969, pág. 36. Buenos Aires.

deral de Reforma Agraria, pasando por los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, la abigarrada, profusa y extensa legislación agraria fue haciéndose cada vez más voluminosa, más compleja, más técnica también, hasta culminar en la Ley de 1971, de 480 artículos, repartidos en siete Libros, que recogen los aspectos básicos, en sus caracteres sustantivos, procedimentales y económicos, de la Reforma Agraria, mediante su institucionalización jurídica. Al menos en México, se trata de una legislación codificada, de un verdadero Código, aunque últimamente se ha querido usar la denominación de Ley Federal de Reforma Agraria.

Las Leyes agrarias mexicanas de este siglo, siempre han tenido un objeto propio, concreto, específico: la relación jurídica del hombre con la tierra, para su mejor aprovechamiento, dentro de las concepciones de un régimen burgués-capitalista. Es lo que la Ley de 1971 califica de materia agraria en sus artículos 7, 16 y 211.

En la legislación agraria a que aludimos, hay muy poco espacio para que la voluntad de sus destinatarios pueda determinar los regímenes jurídicos respectivos. Es una legislación forzosa, imperativa, que proclama su propia índole de interés social, para significar que en muy poco margen toma en cuenta las voluntades individuales, las que no pueden renunciar a ella, a sus derechos, ni pueden derogarla, sustituirla con regulaciones particulares.

3.- Nuevas instituciones jurídicas.— La Reforma Agraria Mexicana puede reclamar el título de originalidad en muchos aspectos de este movimiento social y jurídico. Creó nuevas acciones y procedimientos, y nuevas instituciones sustantivas a-

grarias. Le dio un nuevo contenido a la propiedad rural, con una frase breve pero fecunda, al sujetarla a "las modalidades que dicte el interés público", señalamiento que ha originado una especial estructura jurídica de dicha propiedad.

Estableció las acciones de restitución, dotación y creación de nuevos centros de población agrícola, así como los procedimientos especiales correspondientes.

Y sobre todo, con paso firme, vino construyendo la nueva y esencial institución jurídica que se conoce con el nombre de ejido, tierras con especial situación en manos de un núcleo de campesinos. Con el ejido se perfila netamente la pertenencia del Derecho Agrario al Derecho Social, puesto que la persona jurídica que forma el ejido no puede ser ubicada, ni dentro del Derecho Público, ni dentro del Derecho Privado.

Otra de las instituciones fundamentales agrarias, en México, es la de los titulares de derechos agrarios, por cuanto que, desde la Constitución, se establecieron importantes restricciones sobre la capacidad para ser propietario de tierras rurales, entre otras razones, para evitar el uso de sociedades anónimas como instrumento simulado de acumulación de la tierra en pocas manos.

4.- Un Derecho de clases o de grupos sociales.- Una de las ramas integrantes del Derecho Social que más contribuye a destacar su carácter de Derecho de clases sociales, es el Derecho Agrario. En México, el derecho a la tierra ejidal está reservado expresamente a los campesinos que la trabajen de manera personal (artículo 200, fracción III, de la Ley actual. Hay una población de millones de habitantes, que está vinculada en forma directa a la tierra ejidal o comunal: el campesinado,

perjuicio de la elaboración independiente del problema de las fuentes jurídicas del Derecho Agrario, al que por su importancia teórico-sistemática, dedicamos una sección especial, inmediatamente.

IV.- Las Fuentes Jurídicas del Derecho Agrario Mexicano.

A.- Generalidades.- No procede tratar en esta obra, ni siquiera sintéticamente, el espinoso problema de las Fuentes del Derecho, que tantas y tan controvertidas páginas ha inspirado a la Ciencia Jurídica. Aunque la misma clasificación tradicional, de fuentes materiales y fuentes formales ha sido atacada, incluso acusando a estas últimas de participar de las características atribuidas a las primeras (104), tenemos que optar por la aceptación de la idea de fuentes formales, como punto de partida en la presente sección.

Y debido a ello es necesario que intentemos fijar, aproximadamente, un concepto explicativo de lo que entendemos por fuentes jurídicas formales. Para nosotros, Fuentes del Derecho, desde el punto de vista formal, son las categorías de normas jurídicas en que el Derecho se concreta. En última instancia, las fuentes del Derecho son las mismas normas jurídicas, las cuales son precisadas, interpretadas y aplicadas por el científico del Derecho, y particularmente por el juzgador; pero se agrupan en categorías formales, para su mejor estructuración y estudio jurídicos. A veces las mismas normas contienen una autoclasificación formal; y otras veces, la doctrina y la jurisprudencia las precisan y clasifican.

El mismo ordenamiento jurídico designa ciertas fuentes

---

(104) Cfr. Cueto Rúa Julio, Fuentes del Derecho (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1965).

formales: la ley y la costumbre, predominantemente. Más cuando la norma positiva no les da nombre a ciertas fuentes, los tratadistas y los jueces lo hacen, como ha sucedido, en algunos casos concretos, con los principios generales del Derecho, con la equidad, con la doctrina, etc. Si un ordenamiento jurídico permite tipificar y distinguir una Fuente del Derecho, consideramos que se la debe tener por fuente formal, aunque no haya sido denominada y aceptada expresamente, en ese carácter, por el legislador.

También creemos útil la división jerárquica en fuentes principales y fuentes supletorias, porque muchas Leyes plantean esa división, al hacerle frente a la necesidad de sancionar un mecanismo que haga posible la solución de los casos no previstos por el legislador: las llamadas lagunas legales.

B.- Breve referencia a las fuentes jurídicas en el Derecho Social.- Hay ordenamientos positivos del Derecho Social que mencionan de modo directo las fuentes jurídicas formales; pero algunos no resuelven en forma expresa ese problema.

En la Ley Federal Mexicana del Trabajo, su artículo 17 dispone que "a falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6o., se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales del Derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad".

En materia de Derecho Burocrático, la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado (1963), establece en su artículo 11 que "en lo no previsto por esta Ley o disposicio-

nes especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del Derecho y la equidad".

Sobre el tema de referencia, la legislación agraria mexicana se ha quedado rezagada, por cuanto que no existe en ella ninguna disposición general sobre las fuentes jurídicas del Derecho Agrario. Esta omisión resulta sensible porque es necesario que todo legislador suministre una pauta de solución para los vacíos de leyes generalmente extensas, lugar común que ha debido contemplar la legislación agraria. Como en la Ley Federal de Reforma Agraria hay normas que, por separado hacen mención de algunas fuentes específicas, es inevitable tomar en cuenta esas disposiciones, para elaborar un criterio con respecto a las Fuentes Formales del Derecho Agrario.

C.- La Constitución, la Ley y el Reglamento.- El Estado de Derecho Constitucional, que es la forma política en que culmina el Estado liberal burgués, descansa sobre un orden jurídico que ha colocado en su cúspide la norma constitucional, como pauta de máxima jerarquía y a la que están subordinadas todas las otras normas jurídicas, que válidamente no pueden vulnerarla, ni en su texto, ni en su sentido. Por tanto, la fuente jurídica formal, por excelencia, del Derecho Agrario Mexicano, es el artículo 27 de la Constitución, que consagra las bases constitucionales de la Reforma Agraria.

En rango inmediato siguiente se encuentra la Ley, cuya virtualidad se extiende, en materia agraria, a todo el territorio nacional, es decir, la Ley de carácter federal, a la que están sometidas las Leyes de los Estados o entidades fe-

derativas, pues la misma Constitución, desde 1917, reconoció una competencia legislativa limitada a los Estados, para fijar el máximo de extensión de la propiedad rural, para el fraccionamiento de los latifundios y para organizar la deuda agraria.

El tercer lugar, en el orden de prelación de las normas jurídicas, les corresponde a los Decretos reglamentarios de las Leyes respectivas, ya que en la práctica estatal, fundada casi siempre en disposiciones constitucionales, se reconoce esa competencia reglamentaria al Poder Ejecutivo. En el caso de la Ley Federal de Reforma Agraria, esta facultad de reglamentación se contiene en el artículo 476, conforme a cuyo texto "el Ejecutivo de la Unión proveerá al exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en esta Ley, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueren necesarios".

D.- La analogía.- La Ley Agraria ordena que a ciertas situaciones se aplique el trámite estructurado expresamente para otros casos, lo que constituye el uso legal de un procedimiento analógico. La dotación de aguas se tramita como la dotación de tierras (artículo 318). El acuerdo para accesiones especiales de aguas exige la precisión de los mismos datos que la dotación de aguas (artículo 324). Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas de la dotación ejidal (artículo 334). Estas normas procedimentales de envío pueden servir al intérprete y al juzgador para fundamentar el uso de la analogía, como fuente formal del Derecho Agrario, sobre todo en caso de vacíos o lagunas legales.

Existe el caso especial del juicio de conflicto por límites comunales, para el cual el artículo 390 dispone que "el Código Federal de Procedimientos Civiles será supletorio de esta Ley", supletoriedad que se funda, innegablemente, en razones de analogía, y única situación en que la Ley Agraria admite la división jerárquica de fuentes principales y fuentes supletorias.

E.- Usos y costumbres.- Con mucha parquedad, la Ley menciona los usos y las costumbres. "La extensión del solar (en la zona de urbanización del ejido) se determinará atendiendo a las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino" (artículo 93). La forma de aprovechamiento de los aguajes sigue "las costumbres y los usos establecidos" (artículo 240).

F.- La equidad.- Algunos derechos y obligaciones se distribuirán "en forma equitativa", o "equitativamente", como lo establece la Ley, para el aprovechamiento de aguas (artículo 57); para que los ejidatarios aporten su trabajo en los deslindes de parcelas (artículo 311), y para la asignación de éstas en terrenos no laborables (artículo 314) (105).

G.- Jurisprudencia e interpretación presidencial.- Sin duda alguna que las decisiones emitidas por las autoridades agrarias han venido elaborando una verdadera jurisprudencia, cuyas soluciones tienen y tendrán especial acatamiento en la materia.

Esta fuente jurídica se ha concretado por medio de su o-

---

(105) Anotemos aquí que en un caso específico, la Ley mexicana se refiere a la moral, admitiendo en la reposición de documentos perdidos "todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral o al Derecho" (art. 441).



peración ordinaria, a través de los fallos que deben dictar las autoridades agrarias competentes, pero al mismo tiempo hay dos vías que han fortalecido la jurisprudencia a que nos referimos: las circulares y la facultad interpretativa presidencial. Ya hemos reproducido el artículo 476 de la Ley Agraria, el cumplimiento de la cual es susceptible de ser movilizado por medio de circulares. Aunque no se trata de un modus operandi exclusivo del Derecho Agrario mexicano, sino que es propio de grandes áreas del Derecho de México, principalmente del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, la circular agraria ha tenido una gran importancia en la decisión sobre situaciones no previstas por la legislación respectiva. Y en ocasiones, ha sido el instrumento formal de pautas que hasta han llegado a contradecir la propia Ley.

La misma circular ejecutiva ha sido el vehículo de una especial facultad adscrita al Presidente de la República, por las Leyes y Códigos Agrarios, para resolver "las dudas que se susciten en la aplicación de la Ley" (artículo 480). Desde los primeros años de la Reforma Agraria, y todavía en los últimos tiempos, numerosos e importantes problemas planteados por esa Reforma, en cuanto a la aplicación de sus Leyes, se complicaban en razón de las insuficiencias o contradicciones de éstas, por lo que se impuso la facultad presidencial de resolver las dudas de aplicación. Es lógico que estas dudas se promuevan, también, en cuanto a la interpretación de las cláusulas legales. Y lo que, en el fondo el artículo 480 (igual a las disposiciones correspondientes de Códigos anteriores) consagra, es una fórmula para hacerle frente a lagunas y a deficiencias del texto legal. fórmula que puede adoptarse por medio de Decretos

o Circulares.

Todavía debemos destacar fuertemente que las facultades presidenciales en materia agraria abarcan un cometido mucho más amplio que el interpretativo (de por sí, éste es muy importante), pues en su carácter de suprema autoridad agraria el Presidente "está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley" (artículo 80.), y todas las demás autoridades estatales deberán coordinar y programar sus funciones agrarias "conforme a los principios que dicte el Presidente de la República" (artículo 128).

Así, esta facultad interpretativa y de aplicación de la Reforma Agraria, es una fuente jurídica formal de gran predicamento, tanto en la teoría como en la práctica. Y en el tema de las fuentes jurídicas formales, constituye una particularidad especialísima del Derecho Agrario Mexicano.

H.- El orden jerárquico de las fuentes agrarias.- Al tratar de la Constitución, la Ley y el Reglamento, hicimos hincapié en que guardaban, entre ellas, un orden jerárquico, en razón de la pirámide de normas creada en el Estado Constitucional de Derecho.

En cuanto a las demás fuentes formales mencionadas, no existe ni un precepto ni un principio expreso, que determinen orden de prelación alguna entre tales fuentes. Sin embargo, estimamos que la jurisprudencia agraria (106) y la interpretación

(106) Al emplear esta expresión, nos referimos principalmente a la jurisprudencia agraria administrativa, a la que ya hemos adjudicado el carácter de fuente formal, aunque la Ley no la menciona directamente. Existe la jurisprudencia agraria judicial, por consecuencia de los juicios de amparo en materia agraria, la cual está sujeta a todos los fenómenos propios de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y demás tribunales constitucionales.

presidencial (básicamente las circulares) son de mayor importancia jurídica que la analogía, los usos y costumbres, y la equidad, como fuentes jurídicas formales del Derecho Agrario mexicano.

Cabe observar que la naturaleza de estas últimas fuentes (analogía, uso, costumbre, equidad) no está suficientemente tipificada en la Ley, aunque las menciones legales a ellas permiten que el intérprete y el juzgador les reconozcan la sustancia propia y característica de cada una.

S E G U N D A   P A R T E

BASES CONSTITUCIONALES DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

"Toda la tierra; y pronto".

Narciso Bassols (1928).

**CAPITULO TERCERO**

**NORMAS AGRARIAS DEL CONSTITUYENTE DE QUERETARO**

I.- Preliminares.

La más profunda, entre las causas generadoras de la Revolución vivida por México a partir de 1910, la constituyó el problema agrario. Cuando el país comenzaba a superar ese largo y convulsionado período de crisis, se optó por convocar a un Congreso Constituyente, a fin de darle cauce jurídico a los objetivos de reconstrucción nacional alentados por los grupos rebeldes que habían triunfado en la lucha armada. La Constitución política aprobada en Querétaro, a comienzos de 1917, hubo de consignar soluciones para el problema agrario: las de su artículo 27.

Tal precepto no podía ser una fórmula mágica, al conjuro de la cual se equilibraran prontamente las fuerzas económicas de naturaleza antagónica, que estaban en la base de aquel problema. Era un esquema, a través del cual ciertas fuerzas sociales triunfantes buscaban un acomodo favorable, una superación de las condiciones de explotación y sometimiento que hasta entonces habían prevalecido en el agro mexicano.

Cuando ese esquema fuera llevado a la realidad social, sufriría las presiones de viejas fuerzas no liquidadas y de las nuevas que surgirían inevitablemente de su propia matriz. De ahí que esa realidad social, dinámica por naturaleza, se tradujera en una serie de reformas al artículo 27 constitucional, en 1934, en 1937, en 1945 y en 1947 (107), en las cua-

(107) Nos referimos a las reformas de carácter agrario hechas al artículo 27. Existen otras, como las relativas al petróleo y a la energía eléctrica, de innecesaria referencia en esta obra. A más de las mencionadas en el texto superior, hubo otra reforma en 1948, que se debió a reciprocidad diplomática, sobre la propiedad de inmuebles ocupados por legaciones o embajadas extranjeras. La reforma de 1960 no alteró el régimen de la tierra, y sólo en unos pocos detalles modificó el de aguas.

les influirían poderosamente las experiencias que de tiempo en tiempo se perfilaron en el proceso de la Reforma Agraria Mexicana. Por ello, el estudio jurídico de las bases constitucionales del régimen de tierras y aguas rurales, exige que se examinen el texto original del artículo 27 y las reformas aludidas, lo que forma el contenido de esta Segunda Parte.

Precisar el alcance jurídico de la formulación primitiva del artículo 27, aprobado en Querétaro, no es asunto meramente histórico, puesto que las reformas constitucionales posteriores a 1917 han conservado, en gran parte de su extensión, las normas originales, por lo que muchas de las apreciaciones vertidas en este Capítulo son válidas para las disposiciones vigentes.

Nos atenderemos al aspecto jurídico de las normas respectivas, pero también incidiremos en explicaciones de carácter histórico, económico o sociológico, a propósito de la génesis de algunas instituciones, o cuando ello sea inevitable para la mejor interpretación de las mismas. Por ende, nos vemos obligados a iniciar nuestra exposición por medio de una referencia informativa a las Leyes agrarias del período revolucionario, sobre todo a la de 6 de enero de 1915, que no sólo fue el antecedente legislativo inmediato del artículo 27 constitucional, sino también, en buena medida, fuente material del mismo, como que todavía en 1934 se consideró procedente incorporar la mayor parte del texto de esa Ley, a la nueva redacción de dicha norma constitucional.

Como respuesta a una situación conflictiva de gran envergadura social, el Derecho Agrario es una rama jurídica cuya importancia vital está por encima de toda ponderación. En el

caso particular de México, hay un interés trascendente en el estudio de los fundamentos constitucionales del régimen agrario, que si en 1917 se concretó como una pauta de eminente originalidad en el constitucionalismo del siglo XX, a lo largo de once lustros ha constituido la expresión de los esfuerzos colectivos de México, por resolver uno de los problemas capitales, el agrario, que es común, en sus dimensiones de esencia, a todos los pueblos de América Latina.

II.- Antecedentes Legislativo y Sociales del Artículo 27.

A.- La ley agraria de Durango en 1913.- Según afirmación del Ing. Pastor Rousix, quien actuaba como Gobernador del Estado de Durango en 1913, en dicha entidad se dictó la "primera Ley Agraria de la Revolución" (108), el 3 de octubre de ese año.

Luego de considerar, entre otras motivaciones, "que los pueblos actuales del Estado han quedado reducidos a la mayor miseria, porque los terrenos que tuvieron durante el gobierno virreinal han pasado a aumentar la superficie de la hacienda vecina, sobre todo, durante el período de la pasada dictadura, con lo cual los habitantes del Estado han perdido su independencia económica, política y social, pues han pasado de ciudadanos a siervos", dicha Ley estableció que "los habitantes de los pueblos que en la actualidad carezcan de terrenos, tienen derecho a solicitar del Gobierno, por una sola vez, que se

(108) Cfr. Génesis de los Artículos 23 y 123 de la Constitución Política de 1917 (2a. ed.; México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959), pág. 277. Idéntica afirmación hace Carlos Tello, La Tenencia de la Tierra en México (México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1968), pág. 9.



les conceda una superficie proporcionada al número de habitantes" (artículo 2o.); que "los terrenos se expropiarán de las haciendas inmediatas a los pueblos o congregaciones" (artículo 3o.); que "el Gobierno pagará a los propietarios expropiados el valor del terreno en bonos agrarios" (artículo 4o.); y que "el Gobierno podrá erigir nuevos pueblos en los lugares del Estado en que lo juzgue necesario" (artículo 10).

La reproducción de estas normas tiene por objeto subrayar los problemas y las soluciones que se plantearon legislativamente desde los primeros tiempos del movimiento agrario mexicano de este siglo.

B.- La ley agraria de 1915.- Vencido por las armas revolucionarias el gobierno del general Victoriano Huerta, remanente militar del porfirismo en alianza con el capital extranjero que intentaba detener la marea revolucionaria, los jefes de los grupos armados (Venustiano Carranza, Emiliano Zapata y Francisco Villa) no alcanzaron el acuerdo político que se intentaba plasmar, como base de un gobierno legítimo y acatado (109), por lo que se reanudó la etapa de lucha sangrienta a fines de 1914, ahora no contra un Gobierno, el que era inexistente por la anarquía imperante, sino entre las mismas facciones revolucionarias.

El señor Carranza, como jefe de la Revolución constitucionalista, decretó en diciembre de 1914 una serie de adiciones al Plan de Guadalupe, que era el programa mínimo de objetivos enarbolados desde 1913, adiciones en las que se compro-

(109) Este esfuerzo de unidad entre los grupos armados revolucionarios se frustró en la Convención de Aguascalientes, reunida desde octubre de 1914, cuyos debates fueron el preludio de la prolongación de una guerra civil que costaría a México grandes sacrificios en vidas humanas y en riqueza pública.

metía a dictar "todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país", y entre ellas las "leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados"; "legislación para mejorar la condición del peón rural"; "revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país"; "hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que sean necesarias para el reparto de las tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos"; "instalado el Congreso de la Unión.... le someteré las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales aquéllos que deban tener dicho carácter".

Se trataba, pues, de un programa de reformas sociales, bajo cuya égida las fuerzas de Venustiano Carranza llamaban al pueblo a la lucha bélica, oponiendo tal programa al de la fracción zapatista (Plan de Ayala, aprobado en noviembre de 1911) y a los propósitos de los ejércitos del Norte, comandados por Francisco Villa. Pasando de la promesa a la acción legislativa, y con el evidente fin de incorporar las masas campesinas a los ejércitos constitucionalistas, Carranza promulgó la Ley de 6 de enero de 1915, sobre el problema agrario.

Desde 1910, cuando inició Francisco I. Madero la lucha política en contra del reeleccionismo de Porfirio Díaz, la cuestión agraria fue agitada como objetivo social, pues el Plan de San Luis Potosí (octubre de 1910), proclamado por el

señor Madero, establecía que "siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos" (punto 3o. del Plan maderista).

Durante la presidencia de Madero, el problema agrario mereció la atención de varios ciudadanos, e incluso algunos Diputados redactaron proyectos de leyes, en los que se planteaban medidas específicas para afrontarlo. A tal respecto, se destacó la labor del diputado Luis Cabrera, quien en diciembre de 1912 hizo presentación de un proyecto legislativo, que sustentó por medio de elocuente y amplio discurso, en el que describía con todo vigor las condiciones económicas y sociales de la masa campesina y abogaba por la reconstitución de los ejidos de los pueblos. Se atribuye a Luis Cabrera la paternidad en la redacción de la Ley agraria de 1915 (110), la que no pudo aplicarse extensamente, debido a la situación de guerra civil en que se debatía el país. Pero durante los primeros años de gobierno del señor Carranza, es decir, entre 1915 y 1917, e incluso hasta 1920, dicha Ley sirvió de base jurídica para la distribución total de 132.639 hectáreas de tierra, entre 59.848 beneficiados.

Por ser un instrumento jurídico plasmado en medio de las azarosas circunstancias revolucionarias aludidas, y tal vez por la misma condición de haberse sancionado como estandarte social de una lucha armada, la Ley de 1915 concretó varias so-

(110) Cfr. Silva Herzog Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana (6a. ed.; México: Fondo de Cultura Económica, 1969), Tomo II, pág. 319.

luciones inmediatas acertadas, pero se resentía de vacíos notorios y aún de errores que bien pronto su vigencia destacaría.

El marco histórico y social del nacimiento y de la aplicación de la Ley de 6 de enero de 1915 también fue determinante en la redacción del artículo 27 constitucional, tal como lo aprobó el Constituyente de Querétaro, y por ello resultaba inevitable que nos hubiéramos detenido en las circunstancias relacionadas con dicha Ley.

C.- Las leyes agrarias de Francisco Villa y de Emiliano Zapata.- Durante el año de 1915, en que se recrudeció la lucha armada entre los ejércitos comandados por Venustiano Carranza, Francisco Villa y Emiliano Zapata, los dos últimos también siguieron el ejemplo del primero, que a comienzos de ese año había promulgado la Ley sobre cuestiones agrarias.

La derrota militar de Villa, por las fuerzas constitucionales de Carranza, a mediados de 1915, eliminó toda posibilidad de que la Ley General Agraria, promulgada por aquél el 24 de mayo tuviera alguna aplicación práctica. Jurídicamente (111), es un documento de medidas generales, poco concretas en su mayoría, del que vale la pena recordar dos disposiciones de interés: según la primera, "los gobiernos de los Estados expedirán leyes para constituir y proteger el patrimonio familiar sobre las bases de que éste sea inalienable, que no podrá gravarse ni estará sujeto a embargos" (artículo 17); y por la segunda, de carácter programático, "la Federación expedirá leyes sobre crédito agrícola, colonización y vías generales de comu-

---

(111) Cfr. el texto de esa Ley en Silva Herzog Jesús, Op. cit., Tomo II, pág. 217.

nicación y todas las demás complementarias del problema nacional agrario" (artículo 19).

Emiliano Zapata, en desarrollo del Plan de Ayala (1911) y de las acciones agraristas de sus ejércitos, publicó la Ley Agraria, de 28 de octubre de 1915. Sus medidas se perfilaban como las más radicales: "para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país, con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades, y de aquellos predios que, por no exceder del máximo que fija esta ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios" (artículo 4o.); se declaran de propiedad nacional los predios rústicos de los enemigos de la Revolución" (artículo 6o.), como "pena de confiscación" (artículo 7o.); "a los actuales aparceros o arrendatarios de pequeños predios se les adjudicarán éstos en propiedad, con absoluta preferencia a cualquier otro solicitante, siempre que esas propiedades no excedan de la extensión que cada lote debe tener conforme lo dispuesto por el artículo anterior" (artículo 11) (112).

Las tres leyes agrarias de los jefes de facciones empeñadas en la guerra civil revolucionaria eran índice elocuente de la imperiosa urgencia con que el problema de la tierra demandaba ineludible enfrentamiento.

D.- La realidad confrontada por el Constituyente.— La reforma integral de la Constitución democrático-liberal de 1857, o sea la aprobación de una nueva Carta política, llevaba a que

(112) Cfr. la citada Ley en Womack Jr. John, Zapata y la Revolución Mexicana (México: Siglo XXI Editores, S. A., 1969), pág. 398.

el Constituyente se replanteara toda la compleja problemática en torno al derecho de propiedad, como premisa de las fórmulas directas que optara por sancionar con respecto al asunto agrario. Debía partir de las normas constitucionales vigentes, es decir, del artículo respectivo de la Carta de 1857, tal como había sido reformado en 1873 y 1901.

En el proyecto presentado al Constituyente por el señor Carranza, se repetía el texto del artículo 27 y sus reformas, para ratificar el respeto al derecho de propiedad privada, con la limitación clásica de la expropiación u ocupación por causa de utilidad pública, mediante indemnización previa. Además, reglamentaba en seis incisos las limitaciones de la propiedad con respecto a las corporaciones religiosas, instituciones de beneficencia, sociedades civiles y comerciales y empresas bancarias. Establecía el uso común de terrenos ejidales, con una solitaria mención del tenor siguiente:

"Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutará en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida".

En el Mensaje con que presentó al Congreso de Querétaro su proyecto de Constitución, el señor Carranza explicaba:

"El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización cuando así lo exija la utilidad pública.

"Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que

se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan" (113).

Pero el Congreso Constituyente de 1917 estaba integrado por destacados líderes militares y sociales, que la Revolución acababa de colocar en primera línea. Ellos conocían en carne viva el problema agrario; sabían del saqueo experimentado por los recursos naturales del país durante el régimen porfirista; habían presenciado los sacrificios cruentos de las masas campesina y obrera, en la lucha armada cuyas últimas batallas estaban todavía en curso.

La Revolución del Sur, nombre con que se conocía al movimiento agrario zapatista, mantuvo en jaque sucesivamente a las fuerzas militares gobiernistas de Porfirio Díaz, de Francisco León de la Barra, del propio Francisco I. Madero, de Victoriano Huerta y de Venustiano Carranza (es decir, de 1911 a 1919), y de hecho había puesto en práctica las ideas directrices del Plan de Ayala. El 30 de abril de 1912, Zapata y sus lugartenientes ordenan la restitución de 12.417 hectáreas al pueblo de Ixcamilpa de Guerrero, "tierras que les habían sido usurpadas por la fuerza bruta de los caciques", según el texto del acta respectiva (114). Y durante todos los años de operaciones bélicas, los campesinos zapatistas ocuparon haciendas

- (113) Tanto el Mensaje como el Proyecto de Venustiano Carranza pueden leerse en la compilación Levas Fundamentales de México, dirigida por Felipe Tena Ramírez (México: Editorial Porrúa, S. A.; 3a. ed., 1967).
- (114) Cfr. en Chaves P. de Velásquez Martha, El Derecho Agrario en México (2a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1970), pag. 292. Cfr. también Tello Carlos, Op. cit., pag. 9. Cfr. igualmente Aguilera Gómez Manuel, La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México, pag. 109.

y tierras, en ejecución de aludido Plan de Ayala (115).

Digno de cita es el hecho del reparto de la hacienda Los Borregos, entre los campesinos de Matamoros, efectuado por el general Lucio Blanco y sus tropas, el 30 de agosto de 1913 (116).

Era muy difícil que el Constituyente de Querétaro soslayara o silenciara el magno problema de México en todos los tiempos: la cuestión de la tierra.

El mayor o menor grado de radicalismo que se imprimiera a las soluciones de esa cuestión, iba a depender de las fuerzas sociales dominantes en el seno de esa Asamblea y de las que le presionaran desde fuera. El movimiento agrario de mayor empuje y consistencia producido por la Revolución, que fue acaudillado por Emiliano Zapata en los Estados del Centro y Sur (Plan de Ayala), estaba siendo exterminado sistemáticamente por las fuerzas constitucionalistas, y se le había excluido, lógicamente, así como a los villistas también derrotados, de toda participación en el Congreso de Querétaro. Sin embargo, en éste se advirtió que la insolución del problema de la tierra no sólo equivalía a defraudar a los contingentes campesinos y obreros que lucharon dentro del Ejército constitucionalista (117), sino que hubiera dejado subsistente una causa po-

- (115) Véase en Womack Jr. John, *Op. cit.*, una vívida historia documentada del movimiento zapatista.  
(116) Cfr. Huizet Gerrit, *La Lucha Campesina en México* (México: Centro de Investigaciones Agrarias, 1970), pag. 22. También Silva Herzog Jesús, *Op. cit.*, Tomo II, pag. 31.  
(117) El diputado Bojórques, al discutirse el artículo 27 en la sesión permanente iniciada el 29 de enero de 1917, se expresó así: "Ha sido una magnífica idea la de la Comisión al sostener como precepto constitucional el decreto de 6 de enero de 1915, que fue una de las promesas más grandes de la revolución y uno de los documentos que en un momento histórico, sirvió como bandera, sirvió como fundamento para que los verdaderos revolucionarios



derosa de rebeldía social.

El ambiente reformista que prevaleció en el Constituyente, lo sintetiza el Inr. Pastor Rouaix, en los términos que siguen, y que reproducimos por tratarse de una fuente auténtica de conocimiento sobre el particular:

"Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates, pues se comprendía que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se destruía, y todo el sacrificio de la Patria, iban a ser estériles, porque ninguna reforma radical sería posible. Las promesas infantiles que contenía el Plan de San Luis sobre la restitución a los pequeños propietarios de los terrenos que hubieran perdido por despojos arbitrarios; el programa ya juvenil, del Plan de Ayala, que ofrecía la expropiación de las tierras de los pueblos usurpadas por los hacen-

---

comprendieran dónde se encontraba la justicia. En mi concepto el decreto del 6 de enero de 1915 fue uno de los que trajeron el mayor contingente al seno de la revolución" (Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960). Tomo II, pág. 1084.

El diputado Jara también reiteró esa opinión, según consta a páginas 1096, del mismo Tomo II.

dados; las leyes agrarias y ejecutorias radicales del gobierno de Durango, que estuvo a mi cargo; las disposiciones de varios jefes militares en favor del campesinado; y finalmente los decretos que ya en la madurez de la Revolución, había dictado la Primera Jefatura, como la ley de 6 de enero de 1915; los acuerdos sobre la explotación del petróleo y sobre otras concesiones que monopolizaban el aprovechamiento de los productos naturales y el programa todo de reformas que se delineaban en el decreto de diciembre de 1914, caerían irremisiblemente ante el primer amparo que dictara cualquier juez de Distrito al restablecerse el orden constitucional, trayendo consigo el ruidoso fracaso de la Revolución" (118).

Cuando el grupo de diputados presididos informalmente por el Ing. Rouaix, que redactaron la iniciativa de proyecto del artículo 27, hizo presentación de la misma, la exposición de motivos correspondiente fue encabezada con las siguientes expresiones:

"El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En ese artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional" (119).

### III.- Soluciones del Constituyente de 1917.

La Constitución Mexicana aprobada en la ciudad de Querétaro destinó, pues, su artículo 27 a definir el régimen jurídico

(118) Op. cit., pág. 154.

(119) Léanse los demás conceptos de esa exposición de motivos en la obra mencionada del Ing. Rouaix. Pág. 164.

de la propiedad territorial y de los recursos naturales, dicho en forma genérica. Referimos nuestro enfoque a aquellos aspectos que se relacionan con la cuestión agraria, a saber: la concepción del derecho de propiedad territorial; el derecho de propiedad privada; las fórmulas sobre el problema agrario existente; las restricciones a ciertas personas para adquirir tierras, y el régimen de aguas (120).

A.- El titular originario de la propiedad territorial.- Enfrentado a la necesidad nacional de conceder tierras a los pueblos y al campesinado; ante la pavorosa realidad de un latifundio sin parangón; y por saber que diversas formas jurídicas de propiedad raíz se habían superpuesto en el campo mexicano por espacio de cuatro siglos, el Constituyente estimó útil formular una base jurídica que le permitiera hacerles frente de manera adecuada a las complejidades del problema de la tierra. A ello responde la cláusula inicial del artículo 27, concebida en los términos que siguen:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho

(120) La extensión del texto original del artículo 27; su mayor extensión en las reformas de 1934 y años siguientes, y su falta de ordenamiento estructural, hacen difícil la identificación de sus diferentes apartes, por lo que el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, luego de aseverar que dicho precepto "adolece de una defectuosa organización de las materias que contiene" (El Sistema Agrario Constitucional, pág. 1), numera marginalmente en forma continuada los diversos párrafos del mismo, y a todo lo largo de la obra a que nos referimos, identifica esos párrafos según su propia numeración marginal, con el propósito evidente de eludir confusiones. Nosotros identificaremos con expresiones numerales los primeros apartes o incisos, a más de designar como fracciones las distinguidas con números romanos en el texto de referencia.

de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Se quería establecer el principio jurídico de una pertenencia original de tierras y aguas al Estado (la propiedad de ellas "corresponde originariamente a la Nación"), a fin de obtener la consecuencia lógica de que la propiedad privada (la de los particulares) era y sería un derecho derivado y concedido por su titular primitivo ("la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares"). La finalidad íntima de esta declaración principista no podía ser otra que la de prevenir jurídicamente cualquier objeción de un propietario privado, en contra del régimen de derecho que el propio artículo 27 establecería a continuación, para la propiedad privada de tierras y aguas. Incluso quedaba proscrita la posibilidad de que los tribunales, adictos persistentemente a favorecer los intereses particulares propietarios, hicieran prevalecer los viejos títulos, frente a las medidas gubernamentales que tendieran a reconocer derechos agrarios a la masa desposeída.

Efectivamente, la exposición de motivos incorporada a la iniciativa original de proyecto del artículo 27, que se presentó al seno del Constituyente, dice sobre este particular: "La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la Nación, no está sin embargo en las ventajas ya anotadas con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios sin perjuicio de los latifundis-

tas.. En efecto, la Nación reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes" (121).

Andrés Molina Enríquez, uno de los asesores conspicuos del "núcleo redactor" del proyecto de artículo 27, había dado muestras muy evidentes, en sus obras, de una gran preocupación por las formas coloniales de la propiedad de la tierra y aun había propuesto, en las mismas, específicas soluciones para fraccionar gradualmente el latifundio (122). El abogado Molina Enríquez conocía profundamente la evolución jurídica de la propiedad territorial, y había abrevado también en los autores que la estudiaron. Entre ellos, y a quien Molina Enríquez cita con frecuencia, se encontraba el Lic. Wistano Luis Orozco, de cuya obra *La Organización de la República*, tomamos el siguiente pasaje:

(121) La exposición de motivos mencionada no es un modelo de rigor jurídico. Introduce, sin necesidad alguna, la debilísima tesis de la asimilación entre el derecho de propiedad absoluta de los reyes y el derecho territorial del Estado, así: "Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación... y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo, en las mismas condiciones que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado". Don Pastor Rouaix ha expresado que la exposición introductoria del proyecto de artículo fue redactada por el señor Andrés Molina Enríquez.

(122) Cfr. Los grandes Problemas Nacionales (México: Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana,, 1964), cuya primera edición data de 1908.

"Pero nosotros queremos hablar en el presente título, no de ese dominio eminente, concepto estrictamente político; sino de un dominio civil reservado a la Nación Mexicana sobre todas las tierras concedidas a particulares y corporaciones por el poder soberano, desde el principio de la época colonial hasta el día de hoy" (123).

Aunque es definitivo el testimonio del Ing. Pastor Rouaix, quien presidió los trabajos preliminares de redacción del proyecto de artículo 27, en el sentido de que fueron varias las personas que intervinieron efectivamente en esa redacción, entre las cuales estuvo el señor Molina Enríquez, parece indudable que la afirmación de la propiedad originaria de la Nación, a la que habían acudido juristas como el propio Molina Enríquez y Wistano Luis Orozco, tuvo acogida entre los constituyentes que más se empeñaron en la preparación del artículo, si bien dicha tesis no requería los fundamentos jurídicos que desde años atrás les habían complacido a varios juristas mexicanos.

Así lo puntualiza categóricamente el Ing. Rouaix, al afirmar que "seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente, eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos: nos hu-

(123) Citado por Mendieta y Núñez, en El Sistema Agrario Constitucional, pág. 17.

biera bastado la consideración de que un Estado como representante, director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares" (124).

En realidad, tanto como los argumentos de la exposición redactada por el señor Molina Enríquez, tampoco era necesario el postulado relativo a la propiedad originaria de la Nación, puesto que el Poder constituyente no tiene ataduras de ninguna clase al adoptar la organización jurídica del Estado, y puede regular todos los aspectos de ésta (por ejemplo, la estructura o régimen de la propiedad), sin limitaciones y sin consideración obligada para con los llamados "derechos adquiridos". Es buena prueba de ello el mismo artículo 27, en lo relativo al subsuelo, porque consignó el principio de que "corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales", y para ello no se estimó indispensable declarar que la propiedad de los minerales correspondía originariamente a la Nación. Del mismo modo que la Ley de 1915 no necesitó para sus restituciones y dotaciones, de un principio como el que inaugura el artículo 27, éste habría podido prescindir de esa fórmula, sin mengua para el resto de su contenido.

Empero, una declaración como la que inicia el artículo

---

(124) Op. cit., pág. 163.

27 de la Carta política mexicana tenía que parecerles muy en razón a quienes estimaban indispensable que se hiciera justicia agraria a la masa campesina que había ofrendado su sangre en los campos de batalla de la Revolución, restituyéndoles sus viejas posesiones, o dándoles acceso a la tierra acaparada por los latifundistas.

Por lo mismo, la existencia del primer párrafo del artículo 27 obliga a reconocerle la significación que emana de su propio texto, la cual no puede ser otra que la de concretar una premisa principista de las medidas expropiatorias y confiscatorias en que se extiende dicho artículo.

Siguiendo la tradición de los textos constitucionales del siglo pasado, en México y en muchos otros países de América Latina, que equiparaban y usaban indistintamente los términos "Nación" y "Estado", el artículo 27 constitucional le confiere a la Nación el carácter de titular del derecho originario de propiedad sobre tierras y aguas, en vez de emplear el vocablo "Estado", que hoy tiene una acepción bien precisa (125). "La palabra Nación --explica Lucio Mendieta y Núñez-- en el artículo 27 constitucional, debe tomarse (aun

---

(125) No sólo en el aparte primero del artículo 27 se empleó la palabra "nación", sino también en los apartes 3, 4, 5, 6 y en la frase introductoria de las fracciones relativas a la capacidad de ciertos sujetos para adquirir tierras, así como en las fracciones I, II y en el inciso final del propio artículo 27. Sin embargo, en el artículo 5o. el Constituyente hizo uso de la palabra "Estado" en su acepción jurídica específica: "El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso" (inciso 3o.). Y aun en la fracción I del artículo 27 relativa a la nacionalidad mexicana de los propietarios de tierras y aguas, se dijo: "El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros .....



cuando técnicamente no lo es), como sinónimo de Estado. Sólo al Estado mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de las tierras y aguas a que alude el primer párrafo que analizamos y si se dice Nación, es sólo prolongando un viejo error o una ficción de nuestra literatura jurídica" (126).

No obstante lo que acaba de exponerse, Konstantin Katsarov, refiriéndose a la Carta mexicana de 1917, emite el parecer de que "otro elemento llama la atención en esta parte del texto del artículo 27 de esta Constitución". La propiedad primaria, verdadera de la tierra y de las aguas no pertenece al Estado, sino a la "Nación". Evitando la palabra "Estado" y sustituyéndola por la de "Nación", el legislador ha querido subrayar la prioridad del elemento social y económico en la naturaleza de la propiedad del Estado sobre el elemento de la soberanía y del poder" (127).

El traductor mexicano de esta importantísima obra de Katsarov, Dr. Héctor Cuadra Moreno, autor del extenso Apéndice de la misma, sobre el Derecho Mexicano, atribuye la titularidad al Estado, así: "La propiedad originaria de la tierra pertenece al Estado (nación) --declara nuestra Constitución" (pág. 626; y repite el vocablo a pág. 628).

Independientemente de las ideas que se hubieran exteriorizado en el Congreso Constituyente de 1917, el principio inicial del artículo 27 no ofrece dudas en cuanto al objetivo de su fraseología: estipular el derecho originario del Estado so-

(126) Op. cit., pág. 7.

(127) Teoría de la Nacionalización (México: Instituto de Derecho Comparado de México, 1963), pág. 59. Sin embargo, el propio Katsarov, en otras líneas dedicadas, más adelante, al artículo 27, afirma que según él "la propiedad de la tierra y de las riquezas naturales pertenece en principio al Estado..." (pág. 60).

bre tierras y aguas, reconociendo que la propiedad privada que sobre ellas ejercieran los particulares era una derivación, una transmisión hecha por el Estado. Con relación a los propietarios particulares que habían adquirido sus títulos previamente a 1917, esta ficción jurídica trataba de dejar esos viejos pergaminos en precario.

Pero hay autores que le confieren a la pauta constitucional de que tratamos, un sentido y un propósito diversos. El Dr. Ignacio Burgos, por ejemplo, siguiendo a M. G. Villers, estima que "el concepto de "propiedad originaria" empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio. Semejante consideración formula el Licenciado M. G. Villers en una interesante monografía sobre el artículo 27 de la Constitución, al asentar que "el dominio originario a que se refiere esta primera parte del artículo 27 es el dominio eminente, tal como se reconoce en el Derecho Internacional, es el ejercicio de un acto de soberanía de la nación sobre todo el territorio en el cual ejerce actos de autoridad" (128).

(128) Ofr. Las Garantías Individuales (5a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1968), pág. 442. A página 444 de esta misma obra, el Dr. Burgos es del criterio de que "la más acertada explicación que puede darse al párrafo primero del artículo 27 constitucional, desde el punto de vista de su gestación parlamentaria, consiste en suponer que los constituyentes de Querétaro trataron de fundar, en la declaración contenida en dicha disposición, la intervención del Estado en la propiedad privada para solucionar, sobre todo, el problema agrario. En otras palabras, urgía establecer una base hipotética que legitimase principalmente el fraccionamiento de los latifun-

Disentimos de la respetable opinión reproducida, porque no creemos que se deba dar a la primera cláusula del artículo 27 la interpretación dirigida a entenderla como mera expresión del dominio eminente del Estado sobre el territorio nacional. En ningún momento el Constituyente de 1917, al consignar esa pauta, se propuso consagrar el simple derecho estatal de dominio eminente, sino que estableció un principio jurídico de adscripción de la propiedad de tierras y aguas al Estado, originariamente, para que ningún propietario privado pudiera pretender derechos superiores fundados en las formas coloniales de propiedad, títulos de antigua data que las Constituciones y leyes mexicanas del siglo XIX habían aceptado como legítimos, al estatuir el respeto a la propiedad privada de las personas. No cabe interpretar aisladamente la declaración inicial del artículo 27, sino fijar su sentido sistemáticamente, es decir, en el contexto de todos sus incisos.

Cabe indicar, ahora, que en opinión del Dr. Mendieta y Núñez (129), las menciones al término "nación", en el artículo 27, como equivalentes de Estado, circunscriben el alcance de ese término a los órganos federales del Estado mexicano, con

dios de acuerdo con un principio teórico primario, el cual se tradujo en considerar que la Nación es la "propietaria originaria" de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, a fin de excluir todo derecho preferente que sobre ellas alegasen los particulares. Ahora bien, según lo hemos dicho, la propiedad de "origen" a que alude el precepto constitucional citado no es sino la atribución al Estado Mexicano de todo el territorio que integra su elemento físico como ingrediente substancial de su ser y sobre el que desarrolla su poder soberano o soberanía".

(129) Op. cit., págs. 76 y siguientes.

exclusión de los órganos estatales, o de los Estados particulares que integran la Federación mexicana. Comparte el ilustre jurista y sociólogo, lo mismo que otros autores como el Dr. Ignacio Burgoa (130), a este respecto, tesis expuesta por la Suprema Corte de Justicia, en Amparo Directo 6656/56. La propiedad originaria que se proclama corresponde al Estado mexicano, como un todo, y no a las diversas entidades federativas.

El alcance prístino de la atribución originaria de tierras y aguas a la Nación, en los términos del artículo 27 constitucional, no es problema de simple interés histórico, ni está limitado a México. Una reforma aditiva de la Constitución de Bolivia, en 1961, declaró que "siendo las tierras del dominio originario del Estado, le corresponde a éste la distribución, redistribución y reagrupamiento de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales del pueblo" (artículo 163). Y la Ley de Reforma Agraria boliviana, de 2 de agosto de 1953, aún vigente, contiene la siguiente norma básica: "El suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la República, pertenecen por derecho originario a la Nación boliviana" (artículo 10.).

No puede negarse que esta fórmula legal proviene de la declaración contenida en el artículo 27 constitucional de México. (131) El conocido expositor de la Reforma Agraria boliviana, Dr. Arturo Urquidí, la interpreta en el sentido de que "la ley no atribuye aquel derecho al Estado, por la sencilla con-

(130) Op. cit., pág. 448.

(131) Es posible que la influencia apuntada de un texto sobre el otro se relacione con la asesoría que el economista mexicano Adundo Flores le prestó al gobierno de Bolivia, en calidad de técnico de la FAO, durante la etapa de redacción de la Ley de 1953.

sideración de que siendo el Estado "la organización política de la clase económicamente dominante", no coincide ni puede coincidir con la sociedad general, en este caso con la Nación toda. Ya que dentro de nuestra estructura social, el Estado representa la organización clasista del poder político, la Comisión redactora de la Ley de Reforma Agraria estimó conveniente asignar el derecho originario sobre el territorio a la Nación integralmente considerada, y no sólo a una parte de ella, o sea a la clase o clases sociales investidas con el poder del Estado" (132).

Sin embargo, no podemos compartir el ilustrado criterio anterior, no tanto porque con posterioridad a la Ley de 1953 la reforma constitucional de 1961 había reconocido expresamente que las tierras pertenecían al "dominio originario del Estado", sino sobre todo porque la misma Ley boliviana de 1953 (artículo 67) hace revertir "al dominio del Estado" las tierras baldías que se adjudicaron conforme a la Ley de 26 de octubre de 1905, en vez de hacerlas revertir "a la Nación". La reversión en favor del Estado implica que la norma legal relativa a la propiedad originaria de la Nación (artículo 10. de la Ley boliviana), tiene en la propia Ley sentido idéntico al que se le puede adscribir legítimamente a la pauta del precepto mexicano, sin perjuicio de que la norma constitucional boliviana de 1961 lo hubiera clarificado terminantemente.

---

(132) Esta opinión del Dr. Urquidí fue vertida en su Conferencia titulada La Reforma Agraria en Bolivia, que sustentó dentro del Curso Académico sobre la Reforma Agraria en América Latina, celebrado en septiembre de 1971, bajo los auspicios de varias entidades profesionales mexicanas y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Citamos el texto mecanográfico de esa Conferencia.

Aunque la letra del artículo 27 está orientada, en su mayor extensión, hacia la regulación de la propiedad territorial, es necesario convenir en que las expresiones "propiedad privada" y "propiedad" que se emplean en su primer y tercer apartes, se fundan implícitamente en el llamado derecho de propiedad privada, en la institución de la propiedad privada, históricamente calificada de individual, institución jurídica que comprende bienes muebles y bienes inmuebles, para usar una clasificación tradicional de todos los bienes. En otras palabras, los incisos primero y tercero del artículo 27, consignan de modo tácito la institución de la propiedad privada, el derecho individual a la misma, aunque no lo hacen en la forma clásica del constitucionalismo del siglo XIX, mediante una declaración dogmática. Mas no cabe duda de que el Constituyente de 1917, en el fondo de sus referencias a la transmisión estatal del dominio de tierras y aguas a particulares, como constitutiva de la propiedad privada inmueble, hacía descansar la organización económica del Estado mexicano sobre la institución de la propiedad privada, pero dándole la estructura especialísima que se perfila en el aparte tercero del artículo 27, al cual nos referiremos próximamente.

El inciso inicial de que tratamos emplea los términos "propiedad", "dominio" y "propiedad privada". El primero lo usa con respecto a la pertenencia estatal de tierras y aguas, de la que originariamente el Estado es titular o dueño: propietario. Cuando el Estado transmite "el dominio de ellas a los particulares", entonces surge la propiedad privada de tierras y aguas. ¿Es el "dominio" que se transmite a los particulares, una institución jurídica distinta a la "propiedad" de

que es titular el Estado? ¿Y si es distinta, por qué se le denominó "propiedad" al derecho del Estado, y también "propiedad", aunque añadiéndole el calificativo de "privada", a la de los particulares? Tal vez en el fondo de estas preguntas haya una simple cuestión terminológica. Pero su planteamiento nos lleva a reafirmar que el sentido cabal de la norma radica en que, a través de ella, el Constituyente hizo ostensible la circunstancia de que sólo el Estado se puede proclamar como dueño originario, y por tanto preeminente, de las tierras y de las aguas (éstas son su propiedad); y que los particulares únicamente pueden invocar una titularidad secundaria, subordinada, derivada, sobre tales elementos (un dominio), cuando el Estado se los transmite (propiedad privada). La propiedad del Estado es originaria; la de los particulares, derivada: un dominio.

Es obvio que tal concepción puede tener consecuencias jurídicas muy amplias; y el Constituyente las dedujo, en el mismo artículo 27, tanto por vía general, como en casos específicos, si bien las derivaciones que se concretan en dicho precepto no agotan el acervo de las que legítimamente podrían deducirse del texto comentado.

**B.- Regulación de la estructura de la propiedad privada.**

**1.- Norma y problemas de su interpretación.**- La segunda declaración que podríamos calificar de programática o principista, contenida en el artículo 27, dice:

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

una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este fin se decretarán las medidas necesarias.... para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

¿Cuál es el significado jurídico de la frase "las modalidades que dicte el interés público? ¿En qué consiste éste? ¿Cuál es el sentido de la frase sobre "los elementos naturales susceptibles de apropiación"? ¿En qué consiste "la sociedad" a que se refiere la última parte de este inciso?

Ya hemos destacado en nota de referencia anterior, que la exposición de motivos incorporada a la iniciativa del proyecto de artículo 27 no es un modelo de rigor jurídico; pero tampoco lo es el propio texto de dicha disposición (133). De ahí que sea necesario convenir, como una cuestión básica en cuanto a su hermenéutica, en que la sola interpretación gramatical de su redacción no puede tener la fuerza de argumento decisivo para determinar su alcance, y que esa interpretación literal

---

(133) En su obra tantas veces citada (Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917), el Ing. Pastor Rouaix explica la situación de premura y al mismo tiempo de ardor reformista con que se redactaron y aprobaron las dos normas capitales de la Carta mexicana. Con respecto al artículo 27, debemos reproducir los párrafos pertinentes: "Rápidamente hemos expuesto los fundamentos, causas y razones que tuvimos presentes al formar la iniciativa para la obra que habíamos emprendido, que con gran satisfacción la vimos terminada en un lapso de tiempo que, desgraciadamente, fue muy corto con relación a su trascendencia, pues en esos días el Congreso tenía dos sesiones diarias, y festinado por la urgencia de que la tarea estuviera concluida con oportunidad, para que pudiera ser dictaminada por la Asamblea, cuyo período expiraba el 31 de enero" (pág.162).  
"Presentamos los motivos y razones anteriores como un exculpante ante la Nación, por las fallas e incorrecciones con que resultó el artículo 27 en su texto, que han sido aprovechadas por el despecho del partido



sólo constituye un elemento de juicio, más o menos útil, si se considera que no pocos de los términos fundamentales del artículo 27 constitucional carecían en 1917, y en ocasiones carecen hoy, de una acepción jurídica precisa, categórica, unívoca. En cambio, la finalidad perseguida por el Constituyente, que el texto revela, y aun la virtualidad que en un momento histórico determinado se le pueda adscribir a los textos del artículo 27, tienen un carácter interpretativo de indiscutible supremacía. Así, el esclarecimiento auténtico de su significado, habrá de utilizar los diversos elementos de que puede echar mano el intérprete, pero provisto de lógica, de cultura y de rigor jurídicos.

2.- Criterios doctrinales.- La Constitución confiere al Estado el derecho permanente ("en todo tiempo") de establecer, con respecto a la propiedad privada, "las modalidades que dic-

---

vencido para apoyar ataques infundados, en su apariencia, que hasta ahora, sólo han podido hacer mella en su coraza; pero que dejan insune el cuerpo y el espíritu del artículo 27, que perdura y perdurará en el cielo de la Patria como bandera enhiesta de una Revolución que tuvo representantes que la comprendieron y la afirmaron" (pág. 164).

"Motivo de ataques enconados y de comentarios despectivos de la casta favorecida por el antiguo régimen, y la cual forma el partido conservador de un pasado de injusticia, ha sido la precipitación con que se aprobó un conjunto de preceptos tan radicales y de tanta trascendencia para la Nación, sin que hubiera habido un debate concienzudo en el que se hubieran expuesto los fundamentos, los propósitos y razones que tuvieron los iniciadores y dictaminadores y las observaciones, objeciones y repulsas de los inconformes; pero la génesis del artículo y el procedimiento con que fue elaborado que ha sido expuesto en este trabajo, explica la escasez de oradores del pro y del contra y la falta de una verdadera discusión en la sesión del Congreso. Al igual que el artículo 123, la formación del 27 fue hecha por todos los diputados que tenían interés y estaban documentados en el problema agrario y en los derechos de la propiedad y todos ellos fueron los que se congregaban en la ex-capilla del obispado, en juntas privadas para estudiar y formular

te el interés público". Los juristas de México han dado, desde un comienzo, diversas interpretaciones en torno a esta disposición constitucional, y hasta las opiniones se dividieron en la Suprema Corte de Justicia, cuando se trató de fijar su significación. Debido a ello pudo decir el Dr. Ignacio Burgoa que "el alcance de la disposición constitucional que faculta a la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, es, sin embargo, difícil de precisar" (134); y Mendieta y Núñez lo siguieron: "La verdad es que ni en el Derecho nuestro ni en el extranjero hay antecedentes sobre el concepto de modalidad y a esto se deben las vaguedades, las desorientaciones; nos movemos en un plano de conjeturas que ni siquiera tienen punto de partida en el pensamiento del legislador porque ignoramos cuál sería su intención al introducir este nuevo concepto constitucional" (135).

En realidad, poco ofrece en tal sentido el Dictamen de la Comisión constitucional que estudió el proyecto de artículo 27, Comisión que introdujo en el texto la idea relativa a las modalidades, cuando consigna dicho Dictamen que "claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es

---

las bases del artículo; y varios de ellos, con el que esto escribe, concurrieron a las discusiones, también privadas, de la Comisión Dictaminadora, por lo que una gran mayoría de representantes populares conocía a fondo el proyecto antes de ser presentado, por haber contribuido con sus luces para formarlo, siendo cada uno de ellos un propagandista y un apóstol de la buena nueva entre el resto de los compañeros" (págs. 214 y 215).

(134) Op. cit., pág. 446.

(135) Op. cit., págs. 67 y 68.

susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los ciudadanos; deber que no podrá cumplir sin el derecho correlativo". Y lo único de interés en este juicio es el criterio de que la propiedad "había sufrido modalidades en el pasado" y que "podría admitir otras en el porvenir", con lo cual se insinuaba que la idea de "modalidades" tenía sus antecedentes de tipo tradicional, pero que podía asumir nuevas concreciones, conforme a las cuales resultaba "que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto".

Acudiendo al sentido literal, Mendieta y Núñez trata de precisar el concepto de "modalidad", contrastándolo con el de expropiación, y opina que "si como hemos dicho, modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de esos atributos". "La modalidad cambia la figura jurídica del derecho de propiedad --agrega-- y puede ser tan general que abarque a toda la propiedad o aun en el caso de que se refiera a un género o clase de propiedad o a la propiedad ubicada en cierta región" (136).

La tesis de Mendieta y Núñez es compartida, en lo esencial, por el profesor Ignacio Burgoa, para quien "la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, a saber, el

(136) Op. cit., págs. 71 y 81.

derecho de usar de la cosa (ius utendi), el de disfrutar de la misma (ius fruendi) y el de disposición respectiva (ius abutendi)" (137).

En concepto de la Dra. Martha Chávez P. de Velásquez, las modalidades pueden ser de muy variada índole: limitativas, prohibitivas, transitorias, restrictivas, ampliatorias, totales, parciales, generales o para grupos, etc.; y considera que "la modalidad no merma la esencia del derecho de propiedad, no su fondo, sólo su forma o su ejercicio" (138).

3.- Criterios jurisprudenciales.— Sin duda que el vocablo "modalidades", en la acepción empleada por el Constituyente de 1917, carece, como se ha dicho, de una significación jurídica precisa y de tradición. No era raro, entonces, que los tribunales mexicanos se vieran confrontados con la necesidad de determinar su concepto. A este propósito, la Suprema Corte de Justicia de México, en sentencia de 1932, llegó a externar los importantes criterios que reproducimos a continuación:

"Por modalidad a la propiedad privada, debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la forma jurídica de la propiedad. Son, pues, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación sustancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especifi-

(137) Op. cit., pág. 447.

(138) Op. cit., pág. 318.

car ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opere en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquélla produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

"Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad a la propiedad privada y de expropiación, las diferencias que las separan son fácilmente perceptibles, pues la primera supone una restricción al derecho de propiedad, de carácter general y permanente, y la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, el expropiado, a la entidad, corporación o sujeto beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción parcial de las facultades del propietario; la expropiación importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización; en aquélla, la supresión de facultades parciales del propietario, se verifica sin contrapres-

tación alguna, en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados, o lo que es lo mismo, en la modalidad, la restricción del derecho de propiedad se verifica sin indemnización y, en cambio, la expropiación sólo es legítima cuando media la indemnización correspondiente" (139).

Resulta evidente que los criterios definitorios de la Suprema Corte, en cuanto a la modalidad, además de cierta imprecisión en algunas frases, adolecen de una rigidez excesiva, puesto que la modalidad puede ser de duración transitoria, y no sólo permanente; puede traducirse no sólo en limitaciones o restricciones, sino también en obligaciones que impongan un hacer determinado, etc. No obstante, en términos generales esos criterios jurisprudenciales constituyen un aceptable esfuerzo de definición del vocablo examinado, cuyo concepto no puede agotarse en fórmulas racionales más o menos inflexibles. Las realidades sociales, más fecundas que toda previsión humana, seguirán suministrando inéditas situaciones que habrán de enriquecer y transformar la significación de la palabra mencionada.

4.- Criterios legales.- Es tradicional, en muchos Códigos Civiles, y en los tratadistas sobre la materia, referirse a las "modalidades" de las obligaciones: condición, plazo, solidaridad, etc. Por ejemplo, el Código Civil mexicano para el Distrito y Territorios Federales dedica el Título Segundo de su Libro Cuarto, a las "modalidades de las obligaciones"; pero

(139) Cfr. Amp. en Rev. 605/32, parcialmente reproducido en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones (México: Cámara de Diputados. XLVI Legislatura, 1967). Tomo IV, págs. 917 y 918).

no define lo que sean éstas.

Parece que la expresión constitucional de "modalidades" no presenta mayor relación directa con el significado que la palabra tiene en los Códigos Civiles. Sin embargo, el mismo Código Civil mexicano ya mencionado (1928) establece que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" (artículo 830), siguiendo la fraseología constitucional.

El Código Agrario de 1942 dispuso que "a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen" (artículo 130). En tanto que la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, en una disposición muy parecida a la anterior, se refiere a "las modalidades y regulaciones que esta ley establece" (artículo 51).

"Limitaciones y modalidades", o "modalidades y regulaciones" son formas de expresión que sugieren distintos significados para las dos palabras, puesto que si fueran sinónimas no habría habido por qué emplearlas como términos diferentes, una al lado de la otra.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo (1970) alude a "las modalidades expresamente consignadas en esta Ley" (artículo 56), y señala que trabajadores y patronos "establecerán en convenio las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere este capítulo" (artículo 143), a más de tratar de "las modalidades para que se proporcionen habitaciones" (el mismo artículo 143) y de "las modalidades para

la construcción de nuevas habitaciones" (artículo 147). Cualquiera sea la connotación que se le quiera dar al uso que la Ley del Trabajo hace de la palabra "modalidades", es innegable que ésta ha sido concebida con gran amplitud conceptual.

5.- Balance de criterios sobre la modalidad.- Un balance de los criterios doctrinales, jurisprudenciales y legales que hemos examinado, en torno al vocablo "modalidad", nos permite concluir que a dicho término, aplicado a la propiedad privada, debe dársele un significado amplísimo, que puede comprender condiciones, finalidades, plazos, formas de aprovechamiento o uso, requisitos de transmisión, obligaciones, límites, afectaciones, restricciones, gravámenes, etc., de toda propiedad privada. En una palabra, las más diversas formas especiales, o modos particulares, de que puede ser revestida esa propiedad. Para nosotros no sólo es modalidad aquello que afecte a una de las tres facultades tradicionales, clásicas, romanas, de la propiedad, sino también cualesquiera de las situaciones jurídicas que acabamos de mencionar, no taxativa ni exhaustivamente.

La tesis consistente en limitar la modalidad a la supresión o limitación de las facultades quiritarias, conduciría a negar, por ejemplo, que la obligación que se establece constitucional o legalmente, compeliendo a los dueños de pequeñas propiedades rústicas a aprovecharlas económicamente (a no mantenerlas improductivas), es una modalidad. Esa obligación no afecta el derecho de uso, ni el de disfrute, ni el de disposición; por el contrario, impele al uso o al disfrute; y es una típica modalidad. La prohibición de recurrir en amparo, impuesta a ciertos propietarios de tierras, constituye también una modalidad restrictiva del derecho de propiedad privada,



porque afecta a su titular; aquí tampoco hay supresión o limitación en las facultades tradicionales del dueño de otras épocas. Lo que acontece es que la idea de modalidad consignada en el aparte tercero del artículo 27 introduce un cambio profundo en la estructura jurídica del derecho de propiedad privada; y a esa idea, legítimamente, no se la puede estrechar en el lecho de Procusto de las concepciones superadas del Derecho Civil individualista.

6.-Singularidad histórica de la norma.- Por nuestra parte, creemos que el inciso tercero del artículo 27 constitucional tiene una destacada importancia histórica en el constitucionalismo social del presente siglo y que en su interpretación debe tomarse en cuenta el conjunto de los conceptos fundamentales que en él figuran.

Bien habría podido el Constituyente de Querétaro limitarse a incorporar a la Carta política las normas principales de la Ley de 6 de enero de 1915, sobre restitución y dotación de ejidos, como en parte lo hizo, y con ello habría ganado el mérito de la primacía en elevar a rango de norma constitucional esas reivindicaciones agrarias. Pero fue mucho más lejos, porque después de proclamar al Estado como titular originario de la propiedad de tierras y aguas, estableció el principio esencialísimo de que la estructura de la propiedad privada iba a depender del interés público. Hasta 1917, ninguna Constitución había llevado a su articulado una concepción semejante sobre el derecho de propiedad privada (140). Y en este sentido, la

(140.) Las normas del artículo 27 repercutieron en la Constitución española de 1931 y en la de Ecuador de 1929, mas lamentablemente, pese a su originalidad, la Carta mexicana no tuvo la influencia directa que merecía tener en el constitucionalismo de las primeras décadas del siglo

Constitución mexicana se colocó en posición diametralmente opuesta a la que, desde sus antecedentes norteamericano y francés del siglo XVIII, mantuvo el constitucionalismo de todo el siglo pasado: la concepción de la propiedad privada como un derecho sagrado, inviolable, natural e imprescriptible, del que sólo se podía privar a la persona por causa de utilidad pública y previa indemnización (141).

Sólo la doctrina constitucionalista francesa había alcanzado la idea de la función social de la propiedad privada, al terminar la primera década del siglo XX. "El legislador puede --afirmaba León Duguit, en su Tratado de Derecho Constitucional-- imponer a la propiedad privada individual todas las restricciones que sean conformes a las necesidades sociales a las cuales corresponde" (142). Dicho autor había señalado muy enfáticamente, en su obra Les Transformations du droit privé depuis le Code Napoléon (París, 1912), la función social de la propiedad, afirmando que "la propiedad ya no es el derecho subjetivo del propietario, es la función social del detentador

XI, tal vez por el aislamiento cultural en que en tal época vivían los pueblos latinoamericanos, no sólo entre sí, sino también con respecto a otros pueblos del mundo. Sin embargo, esa Constitución todavía es fuente de normas básicas en varios países de América, principalmente en los Estados centroamericanos, cuyas recientes Constituciones repiten algunos preceptos del Código político de México.

(141) "No se ocupará la propiedad para uso público sin justa indemnización", dice la Enmienda 5a. de la Constitución norteamericana. "El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión"; "Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización", según los artículos 2o. y 12 de la Declaración francesa de 1789.

(142) Tomo III, pág. 616. París, 1923.

de la riqueza" (143). Pero esas fórmulas de Duguit aún no se habían plasmado en ningún texto legal o constitucional en 1917. Fue la Constitución alemana de Weimar, en 1919, la que llevó a su articulado el precepto de que "la propiedad obliga. Su uso debe estar al servicio del interés general" (artículo 153), por lo que en el constitucionalismo europeo se avanzó hasta formular expresamente la función social de la propiedad, y en el latinoamericano se consignaron preceptos como el artículo 26 de la Constitución colombiana (reformas de 1936) y el artículo 47 de la Constitución panameña de 1941, que, respectivamente, dicen: "La propiedad es una función social que implica obligaciones"; y "La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar". La Constitución boliviana de 1938 consignó el principio de que "la propiedad es inviolable, siempre que llene una función social". La mayor parte de las Constituciones latinoamericanas ratifican expresamente la función social que tiene la propiedad privada.

Difundida y constitucionalizada categóricamente la idea de la función social de la propiedad privada, la doctrina jurídica mexicana, años después de 1917, ha visto en el aparte tercero del artículo 27 una expresión concreta de esa función social. Mendieta y Núñez ha escrito que "para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas natura-

---

(143) Pág. 158 de la edición francesa. Pág. 178 de la traducción española de Carlos G. Posada; edición de Francisco Beltrán, Madrid, sin fecha.

les así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" (144).

La Dra. Martha Chávez P. de Velásquez ha considerado que "en donde no cabe lugar a dudas, de que campeaba en la Comisión y en todo el Congreso Constituyente la idea de consagrar el Derecho de Propiedad con función social, es en la parte del proyecto aprobado sin discusión, que dijo desde ese texto original, que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", y agrega dicha autora que "en todas las opiniones expuestas se notó, que aunque inspiradas en doctrinas originariamente diversas, todas ellas tendían y coincidían en darle al concepto de propiedad, una función social..."(145).

El Dr. Héctor Cuadra Moreno también ha estimado que "el artículo 27 constitucional delinea vigorosamente el carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las Constituciones modernas, algunas de las cuales la tomaron como ejemplo o modelo" (146).

Y hasta la misma Suprema Corte de Justicia de México, en el Amparo en Revisión 605/32, expresó que "como noción complementaria, debe agregarse a lo expuesto, que la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada, no es otra que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el inte-

(144) Cfr. El Sistema Agrario Constitucional, cuya primera edición es de 1932; págs. 31 y 32 de la 3a. edición, de 1966).

(145) Op. cit., págs. 315 y 316.

(146) Cfr. Katzarov Konstantin, Teoría de la Nacionalización; Apéndice del Dr. Cuadra, pág. 627.

rés público sobre el interés particular, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente. Finalidad que encuentra su cabal justificación en que el derecho de propiedad no se considera ya como un poder absoluto, irreductible, desorganizado, soberano y hasta despótico, sino que representa una función social que tiende y debe tender forzosamente a la satisfacción de las necesidades colectivas".

Tal vez los miembros de la Comisión Redactora del proyecto de Código Civil para el Distrito y Territorios Federales estuvieron entre los juristas mexicanos que más se adelantaron a vincular la tesis de las modalidades impuestas a la propiedad privada, con la teoría europea de la función social, pues en la Exposición de Motivos de ese Código, aprobado en 1928, se lee lo que sigue:

"Al tratar de la propiedad se separó la Comisión de la tendencia individualista que campeaba en el Derecho Romano, en la legislación napoleónica y en gran parte de nuestro Código Civil, y aceptó la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social. Por tanto, no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe moderarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder frecuentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no usara de su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales" (147).

(147) Cfr. Código Civil para el Distrito y Territorios Federales (23a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1969), pág. 19.

Meses después de aprobada la Constitución mexicana de 1917, en Rusia se instaura el régimen socialista de los medios de producción, se nacionaliza drásticamente la tierra (noviembre de 1917), en virtud de los famosos Decretos redactados por Lenin el día del triunfo de la Revolución proletaria, y se extingue con ello el derecho de propiedad privada del suelo, estableciéndose su propiedad colectiva (148).

La honda conmoción social producida por la Revolución mexicana, en la que el problema de la tierra había adquirido la categoría de causa motora, al lado de otras; la Revolución socialista en Rusia, y la gravedad de la cuestión social que había hecho crisis en Europa a consecuencia de la primera guerra mundial, generan una transformación radical del derecho de propiedad privada de la tierra, casi simultáneamente, aunque con niveles diversos de radicalismo.

7.- Hacia una interpretación de los fundamentos constitucionales.- En el inciso tercero del artículo 27 se reconocen al Estado dos derechos específicos que en el plano gramatical aparecen enunciados en dos complementos verbales directos de la siguiente manera: 1) el Estado tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; 2) y el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Siguiendo la fraseología de esta norma, y la división gramatical expuesta, cabe advertir que la "distribución equitativa de la riqueza" no tendría nada que ver con las mo-

(148) Ya reprodujimos, en la Primera Parte de esta obra, los puntos 1, 2 y 5 del Decreto sobre la tierra, a que nuevamente nos referimos.

dalidades sobre la propiedad privada.

Una interpretación de base gramatical, un tanto análoga a la que resulta de la división anterior, es la que propone el Dr. Mendieta y Núñez del modo siguiente: "Una exigencia de construcción gramatical nos obliga a considerar que las palabras "con este objeto" se refieren a lo más inmediato del párrafo a que tales palabras se contraen, o sea "la distribución equitativa de la riqueza pública"; así resulta, además, confirmado con la enumeración subsecuente: fraccionamiento de latifundios, creación de nuevos centros de población agrícola, etc.; medidas, todas ellas, que más que modalidades a la propiedad, significan equitativa distribución" (149). En otras palabras, para este autor, las modalidades a la propiedad no tienen por qué relacionarse con la distribución equitativa. Lo que torna admisible nuestra afirmación de que, gramaticalmente, el texto constitucional tiene dos partes diferenciadas.

Sin embargo, la más ligera reflexión sobre el aparte tercero, en cuanto al significado de los conceptos que utiliza, produce serias dudas en relación con su claridad y delimitaciones, ambas aparentes. ¿Qué es interés público? ¿Con qué finalidad se establecen modalidades sobre la propiedad privada? ¿Qué son elementos naturales susceptibles de apropiación? ¿Es la tierra un elemento natural? ¿Qué es riqueza pública?

En el tenor literal de la primera cláusula del artículo 27, la propiedad privada la forma el dominio de los particulares sobre tierras y aguas, concedido por el Estado. No obstante, hemos visto que en el fondo de esa disposición se encuen-

---

(149) Op. cit., pág. 62.

tra la institución de la propiedad privada sobre bienes muebles e inmuebles. Y así como en el caso de la expropiación nadie discute que puede comprender las dos clases de bienes, aunque el texto constitucional no lo diga, será inevitable aceptar que las modalidades susceptibles de ser impuestas sobre "la propiedad privada" también incluyen los bienes muebles e inmuebles.

¿Qué son elementos naturales? Una impresión superficial con respecto a los primeros apartes del artículo 27, parecería indicar que se establece una diferencia entre las tierras, por una parte, y los elementos naturales, como los minerales, las salinas marítimas, piedras preciosas, etc., por la otra. Empero, tan elemento natural es un yacimiento minero, como la tierra, miradas las cosas desde el punto de vista ordinario de la Economía Política (150). Las aguas mismas, que la definición de la cláusula primera del artículo 27 incluye en su fórmula de la propiedad privada, al lado de las tierras, son innegablemente un elemento natural. Ambos, tierras y aguas, son susceptibles también de apropiación. Y como elementos naturales, igualmente pueden ser regulados, para una mejor distribución de la riqueza pública, pues como dice el Dr. Mendieta y Núñez, en la última cita que de su criterio hemos hecho, el fraccionamiento de los latifundios, la creación de nuevos núcleos poblados, etc., "más que modalidades a la propiedad, significan equitativa distribución". Lo que deseamos destacar,

(150) Cfr. los ensayos de Enrique Beltrán, Carlos Tello y José S. Silos A., en la edición colectiva denominada Los Recursos Naturales y la Reforma Agraria (México: Centro Nacional de Productividad, 1969).



como conclusión, es que la frase "elementos naturales" no descarta a las tierras y aguas, no descarta tampoco a la propiedad privada de ellas, y que para distribuir equitativamente la riqueza pública, tanto se pueden regular los elementos naturales, como imponer modalidades a la propiedad privada, mueble o inmueble.

Riqueza pública viene a ser, así, todo el conjunto de bienes de valor o de aprovechamiento económicos, o que tengan uso vital (tierras, aguas, minerales, casas, fábricas, explotaciones agrícolas, empresas comerciales, dinero, mares territoriales, etc.). Riqueza pública será no sólo la que pertenece al Estado, estrictamente, sino la que se encuentra en la sociedad, incluso como propiedad privada o como bien libre, pero de uso vital en el último caso. Por ello es por lo que la frase final del aparte tercero del artículo 27 se refiere a las medidas que deben tomarse para evitar "los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad". Aquí, "propiedad" y "sociedad" tienen la más amplia acepción que pueda concebirse; y el daño o menoscabo de la riqueza pública, de los elementos naturales y de toda propiedad, se traduce en perjuicio para la sociedad.

Debemos examinar, ahora, el concepto de "interés público", porque no son cualesquiera las modalidades que pueden imponerse a la propiedad privada, sino las que dicte ese interés. Para Mendieta y Núñez, "las modalidades que puede imponer el Estado a la propiedad privada son aquéllas que dicte el interés público, es decir, en el presente y en el futuro, y como el interés público no es algo definido e inmutable sino que varía en razón del tiempo, del lugar, de las circunstancias, resul-

taría absurdo limitar de antemano ese interés, enumerando las modalidades" (151).

Según el Dr. Ignacio Burgoa, el interés público es "un interés general personalmente indeterminado" (152).

En el criterio de la Dra. Martha Chávez P. de Velásquez, "la verdad es que no es lo mismo interés particular, interés social, interés público e interés nacional; pero también es cierto que todos ellos se implican en forma mediata y que no existe un lindero claro o una exclusión firme entre ellos"(153).

Ya la Suprema Corte de Justicia había sentado la tesis de que "no puede marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede entenderse por interés público, por interés social y por interés nacional.... pues, en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público" (154).

No se negará la importancia de que el intérprete del artículo 27 se forme un concepto del interés público, por difícil que sea precisarlo, ya que las modalidades sobre la propiedad privada que autoriza la norma constitucional, han de fundarse en ese interés, expresión que cierra el artículo 27 cuando se dispone la nulidad de contratos que "impliquen perjuicios graves para el interés público".

Un primer esclarecimiento puede suministrarlo la circunstancia de que el artículo 27 se refiere a la expropiación (a parte segundo), "por causa de utilidad pública y mediante in-

(151) Op. cit., pág. 62.

(152) Op. cit., pág. 446.

(153) Op. cit., pág. 321.

(154) Amp. en Rev. 605/32.

demnización (155). La utilidad pública es un elemento de la expropiación, y en ésta hay que indemnizar. Pero para imponer a la propiedad privada las modalidades "que dicte el interés público", no se requiere, necesariamente, la indemnización, no sólo porque el texto constitucional no la exige directamente, sino porque racionalmente tampoco se presenta como una condición indispensable. Interés público y utilidad pública son, entonces, concepciones distintas. El primero tiene mayor amplitud, y se opone, lógicamente, al interés particular. "El concepto de utilidad pública —dice el Dr. Burgoa— es eminentemente económico" (156). A más de que la expropiación se dirige a privar del derecho respectivo, total o parcialmente, al propietario, suponiendo bienes específicos. El interés público y las modalidades que en él se basen, concierne a situaciones mucho más generales.

La facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, subordina toda la estructura de ésta a ese interés primordial. Desaparece el derecho individualista, más o menos absoluto, en aras de los intereses de la sociedad, porque un interés público no puede concebirse sino como un interés positivo de ésta.

Cuando medie un interés público —esa ancha zona de las conveniencias generales— se podrán establecer constitucionalmente modalidades sobre la propiedad privada. Corresponderá al legislador y a la jurisprudencia, no definirlo, pero sí determinar si existe o no, en casos concretos.

(155) Es cierto que el artículo 27 no parece emplear uniformemente, en cuanto a su sentido, la expresión "utilidad pública", al usarla varias veces en contextos diferentes.

(156) Op. cit., pág. 449.

Otro de los factores de gran significación, en el artículo 27, es el que trata de "una distribución equitativa de la riqueza pública". Hemos adelantado que no entendemos esta frase como referida exclusivamente a la regulación de los elementos naturales, y que nada se opone a que las modalidades sobre la propiedad privada tengan también la finalidad de distribuir equitativamente la riqueza pública (157). Ahora precisa llamar la atención sobre el hecho de que cuando el Constituyente introdujo en el aparte tercero el objeto claro y nítido de la distribución equitativa de la riqueza pública, estaba llevando a la Constitución un elemento de la mayor trascendencia. Consideramos que elevaba a norma constitucional el desideratum de una sociedad, de un sistema económico, de un Estado, en el cual la riqueza pública estuviera equitativamente distribuida, y que para ello ese Estado se adjudicaba, de modo expreso, el derecho permanente de imponer modalidades a la propiedad privada y de regular el aprovechamiento de los recursos naturales. He aquí una de las más altas y fecundas ideas económico-sociales del Constituyente de Querétaro, pues dejó expresado en forma definitiva, aunque no lo hizo con la más precisa y dogmática fraseología, el pensamiento

(157) La fórmula de la iniciativa o proyecto original era, estilísticamente, más perfecta. La Comisión Dictaminadora le injertó la referencia a las "modalidades", y así, lo que ganó en profundidad de sentido el aparte tercero, lo perdió en claridad de redacción. Veamos la medida originalmente propuesta: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad...." (Texto tomado de la obra del Ing. Pastor Rouaix: Génesis de los artículos 27...., pág. 172).

de que la sociedad mexicana debía organizarse como un Estado en el cual la riqueza pública, la riqueza nacional, siempre estuviera equitativamente distribuida; que no hubiera una minoría monopolizadora de esa riqueza, de la economía nacional, y una mayoría que se repartiera, a pro-rata forzosa en cada uno de sus miembros, la miseria nacional.

Para el Constituyente de Querétaro, esa distribución equitativa de la riqueza pública no era un ideal lejano, sino un objetivo concreto y permanente. El verbo que lo preside es elocuente: hacer dicha distribución. No se empleó otro vocablo, como procurar, o alcanzar, o proponerse. Hacer una distribución equivale a llevar a cabo un repartimiento; es distribuir. Y la distribución equitativa impone actos de justicia niveladora. "Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública" lleva a cumplir actos de repartimiento justiciero de los bienes que la integran, y hasta de las fuentes de tal riqueza, cuidando de su conservación y aun de su incremento. No se conforma con el mandato constitucional de "hacer una distribución" como la expresada, el optar por el camino de los medios o de las medidas indirectas, o de los procesos más o menos espontáneos de los fenómenos económicos, o de las políticas a largo plazo.

Por ende, creemos que no se concilia con la letra y con la significación jurídica del artículo 27 constitucional, la pauta legal de establecer como causa de expropiación "la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad general, o de una clase en particular"; o "las medidas necesarias para evitar la destrucción de los

elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad", como lo dicen las fracciones VIII y X del artículo 10. de la Ley mexicana de Expropiación, vigente desde 1936. De haber pensado el Constituyente que con la expropiación, es decir, mediante pago de indemnización a los propietarios privados, se iba a distribuir equitativamente la riqueza acaparada o monopolizada, o a evitar daños y perjuicios a los elementos naturales y a la propiedad, se habría dado cuenta de que bastaba el inciso 2o. del artículo 27, sobre la expropiación por causa de utilidad pública, y que estaban de más las menciones sobre distribución equitativa de la riqueza pública y sobre prevención de daños a los elementos naturales y a la propiedad, contenidas en el inciso tercero del mismo artículo. Para hacer una verdadera y efectiva distribución equitativa de la riqueza pública, mediante expropiación, es indispensable pagar miles de millones de pesos, que ningún gobierno estará en capacidad de cubrir. Y llevar tales ideas a Ley de Expropiación, que tiene sólo efectos limitados y en muy reducidas proporciones, equivale a una nulificación demagógica del pensamiento radical del Constituyente de Querétaro.

La interpretación que hacemos, respecto del aparte tercero del artículo 27, no puede olvidar otras disposiciones del mismo precepto, aunque ajenas a la materia agraria, ni algunos otros artículos importantes de la Carta de 1917.

La nacionalización directa e inmediata, de pleno derecho, decretada por el inciso cuarto del artículo 27, en relación con el subsuelo, minerales y sustancias del mismo, es otra norma que ejemplifica el pensamiento social del Constituyente.

Los derechos propietarios que sobre el subsuelo (por ejemplo, el carbón y el petróleo) habían adquirido algunas personas durante la era porfiriana, quedaron anulados sin indemnización, y afirmado el carácter inalienable e imprescriptible del dominio de la Nación mexicana. De este modo se rescataba, para el control estatal, este relevante sector de la riqueza pública, lo que tendía a posibilitar una distribución equitativa de dicho sector de riqueza, transferida su propiedad particular al dominio directo y exclusivo del Estado.

Por otra parte, el Constituyente se empeñó en reconocer trascendentales derechos para la clase obrera, consignándolos como bases inderogables de los contratos de trabajo, en el artículo 123. Los derechos económicos que la Constitución impuso a los patronos en beneficio de los trabajadores, venían a concretar la reivindicación de una parte del producto del trabajo, que hasta entonces era apropiada injustamente por los capitalistas. Con ello, el Constituyente avanzaba por el camino de una distribución equitativa de la riqueza, en favor de un enorme estrato social, de la clase trabajadora, estableciendo un firme pilar para una sociedad económicamente equilibrada, libre de la explotación del hombre por el hombre.

Finalmente, el artículo 28 constitucional acusa también una poderosa tendencia de hondo contenido económico-social, niveladora, distributiva equitativamente de la riqueza económica, al abolir los monopolios, la concentración o el acaparamiento de bienes y productos de consumo colectivo, "y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

En el contexto que forman los artículos 27, 28 y 123 de la Carta política mexicana, la interpretación que proponemos para el inciso tercero es simplemente legítima, como resultado de la exégesis histórica y lógico-sistemática del precepto cuya significación trascendental hemos ensayado inquirir exhaustivamente. Y el sentido general de las tres disposiciones mencionadas, es el de un Derecho Social, que frente al binomio individuo-sociedad hace inclinar fuertemente el fiel de la balanza sobre ésta, dejando en plano secundario al Derecho individualista; y ese Derecho Social, cuyos fundamentos constitucionales acabamos de indicar, viene a ser el producto decantado de un proceso conflictivo de lucha armada como el que vivió México durante la segunda década de este siglo, y que, en última instancia, serviría como base jurídica de la supervivencia reformada de un régimen capitalista.

8.- Síntesis.— Conviene resumir las bases de la interpretación delineada en el punto anterior. El aparte tercero del artículo 27 contiene los fundamentos de una estructura especial de la propiedad privada, que ya no será el viejo derecho natural, absoluto, del individuo, sino la garantía de que cada cual se beneficiará equitativamente de la riqueza pública, en forma de propiedad privada. Es lo que se desprende de los siguientes elementos de esa norma constitucional:

a) La propiedad privada está sujeta permanentemente a la reglamentación estatal, siendo esta última un derecho del Estado ("la Nación tendrá en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada...."; "el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales");

b) El interés público y la finalidad de distribuir equi-



tativamente la riqueza pública son los factores básicos de esa reglamentación estatal;

c) La propiedad privada se estructurará conforme a las modalidades de interés público y según el fin de distribución equitativa de la riqueza pública;

d) El aprovechamiento de los elementos naturales se regulará atendiendo al interés público y al objetivo de la distribución equitativa mencionada.

Indudablemente que no resulta fácil organizar la economía nacional, en el ámbito del Derecho, a base de la propiedad privada y de la finalidad de distribuir equitativamente la riqueza pública. Pero en ese mandato reside la voluntad del Constituyente, que rechazó la idea de una propiedad privada quiritaria, de absoluto provecho y disposición particular, y la sustituyó por la concepción nueva de una propiedad privada que se tradujera en la distribución equitativa de la riqueza pública. Y la originalidad del aparte tercero del artículo 27 no sólo constituye un motivo heráldico de orgullo nacional, sino un reto a la originalidad de las generaciones inmediatamente posteriores, para que con la ciencia y la técnica del siglo XX, llevaran a la práctica el pensamiento formidable de la Carta política de 1917.

Cualquiera diría que nuestra interpretación peca de arbitrariedad, de ideológica y de utópica. A la objeción de arbitrariedad, oponemos el análisis jurídico exteriorizado en las páginas que preceden.

A la tacha de que nuestra concepción es ideológica, respondemos con el argumento de que ella se funda en el texto

adoptado por el Constituyente, actor y testigo de un proceso conflictivo de lucha armada que destruyó gran parte de los bienes de capital de México (riqueza pública) y que costó un millón de muertos mexicanos.

No creemos, en fin, que se pueda asignar al Constituyente de 1917 la idea peregrina de que la fórmula programática que inicia el aparte tercero del artículo 27 se consignaba como un párrafo lírico y demagógico, sin contenido ni fuerza proyectados hacia la transformación de la realidad económica y social de México.

Precisamente por no ser utópica nuestra interpretación, podemos advertir que el Constituyente adoptó, en el artículo 27, varias medidas fundamentales, que desarrollan el aparte tercero, y de las cuales nos ocupamos en seguida.

C.- Nullidades y restituciones.- 1.- El problema de la tierra.- La conquista española y el régimen colonial subsiguiente echaron las bases, en México, para el desarrollo del latifundio feudal. Durante la colonia y la primera mitad del siglo XIX, la Iglesia mexicana fue el latifundista mayor. La Ley de Desamortización de Bienes (1856) y la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero (1859) expropiaron a la Iglesia y la hicieron desaparecer definitivamente como máxima tenedora de la tierra nacional.

Sin embargo, las Leyes mencionadas; las de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1863), las de Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la nueva Ley de Baldíos (1894), hicieron posible que los hacendados o propietarios rurales se convirtieran en grandes latifundistas.

Durante el largo régimen de Porfirio Díaz (1880-1911),

el nuevo tipo de latifundismo mexicano adquirió un auge sin precedentes en el mundo, según expresión del sabio Claudio Jannet recordada por Silva Herzog (158). De 1881 a 1906, las célebres compañías deslindadoras ocuparon 49 millones de hectáreas. Hasta 1890 sólo 29 personas eran miembros de esas compañías, y a comienzos de este siglo, su número había aumentado sólo a 50 personas, lo que explica que en Chihuahua, uno de los socios adquiriera 7 millones de hectáreas; en Oaxaca, otro socio adquirió 2 millones de hectáreas; en Durango, dos socios tenían 2 millones de hectáreas; en Baja California, cuatro socios adquirieron 11 millones y medio de hectáreas. Hay Estados federales de México cuya superficie difícilmente pasa de medio millón de hectáreas. La superficie total de cuatro países de América (Costa Rica, Panamá, Salvador y Haití) sólo alcanza 18 millones de hectáreas; pero los ocho socios latifundistas aludidos acapararon, según lo subraya Silva Herzog, nada menos que 22 millones de hectáreas.

En su obra, Pensamiento y Dinámica de la Revolución Mexicana (México, 1950), Ramón Beteta recuerda datos suministrados por el Ing. Contrán Noble, conforme a los cuales, en los primeros años de este siglo, el 1% de la población era dueño del 97% del territorio nacional; los pequeños propietarios ocupaban el 2% de la propiedad rústica, y los pueblos y comunidades, el 1%; pequeños propietarios, pueblos y comunidades formaban el 96% de la población general; a lo que se agrega que de 70 mil localidades existentes en todo el país, 55 mil estaban

(158) Los datos de éste y del próximo párrafo están tomados de Silva Herzog Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria (2a. ed.; México: Fondo de Cultura Económica, 1964), págs. 116 y ss.).

enclavadas dentro de las haciendas.

El reducido grupo de grandes latifundistas mexicanos podía decir, parodiando a don Luis Terrazas: "México es mío", pues resulta muy conocida la anécdota atribuida a dicho terrateniente de Chihuahua, quien al ser interrogado sobre si era de ese Estado mexicano, respondía: "No, Chihuahua es mío".

La población campesina, desprovista totalmente de tierras, estaba convertida en mano de obra servil (peones acasillados), del sistema económico agrario que operaba en forma de haciendas. "Dentro de los límites territoriales de una hacienda, el propietario ejerce la dominación absoluta de un señor feudal --dice Andrés Molina Enríquez--. Manda, grita, pega, castiga, encarcela, viola mujeres y hasta mata"(159). El peón era víctima de la tienda de raya instalada por el hacendado, en la que compraba malas mercancías a precios altos. El préstamo para fiestas religiosas y profanas soldaba la servidumbre feudal, que mantenía atado a la hacienda al peón acasillado.

El latifundio había despojado a los pequeños propietarios, a los pueblos y comunidades, de sus tierras. Y la hacienda explotaba brutalmente a la población rural, convertida en mano de obra servil. Tal era la condición en que vivían 12 millones de habitantes del campo mexicano, en 1910, de una población total de 15 millones.

2.- Nullidad de los despojos.-- La idea de responder al interés público, imponiendo modalidades a la propiedad privada;

(159) Op. cit., pág. 109.

y el propósito de hacer una distribución equitativa de la tierra (parte de la riqueza pública), exigían la invalidez jurídica, la nulidad de los despojos que habían originado la gran propiedad latifundista.

En consecuencia, como lo estipuló el artículo 27:

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas los condueños, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas, con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915".

"Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario".

"Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declarar-

los nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".

La primera parte de estas nulidades ya estaba contemplada por el artículo 10. de la Ley de 6 de enero de 1915, pero en el texto constitucional hay mayor precisión formal.

Muchas décadas de avance latifundista, con base en diversos procedimientos de apariencias legales, quedaron reducidos a polvo, y se establecía el derecho de restitución de los antiguos dueños.

Como en virtud de la Ley de Desamortización (1856), los ejidos y tierras comunes de los pueblos habían sido fraccionados entre sus miembros, se quiso respetar el derecho correspondiente, y el de quienes hubieran poseído tierras en nombre propio por más de diez años, pero se limitó la extensión de la parcela a un máximo de cincuenta hectáreas, magnitud que en los primeros tiempos se consideró como la extensión que en el ánimo del Constituyente se estimaba adecuada para la pequeña propiedad. En este último caso, se aceptó la indemnización para los propietarios que vieran reducida a un mínimo el área de su pertenencia. Aquí nos encontramos con un caso concreto de modalidad, que se imponía sobre esas propiedades legítimas, porque se las reducía, con indemnización, a 50 hectáreas. Desde luego que con ello se trataba de que hubiera tierras a disposición de los habitantes del campo, arrancándolas del patrimonio de los que tenían en exceso.

La nulidad de contratos y concesiones que hubieran producido acaparamientos de tierras, aguas y bosques, la fundó el inciso final del artículo 27, de manera expresa, en "perjuicios graves para el interés público", lo que constituye un caso es-

pecífico, sancionado por la Carta política, de medida necesaria en razón de ese interés, contra el latifundio. El Ing. Rouaix, quien sugirió esta última nulidad, titular de la cartera de Fomento en esa época y diputado constituyente, explica que "la Secretaría de Fomento había encontrado verdaderas monstruosidades en las concesiones de terrenos otorgadas por los gobiernos porfiristas, mediante las cuales se habían entregado a extranjeros y nacionales millones de hectáreas que conservaban improductivas con enorme perjuicio para la economía nacional y hasta con peligro para la integridad del territorio patrio" (160).

En virtud de las nulidades expresamente establecidas, los terrenos, aguas y bosques de que se había despojado a los pueblos, se restituían a éstos; lógicamente, sin indemnización alguna para los adquirentes dolosos.

A propósito de estas restituciones, cabe llamar la atención hacia la circunstancia de que el derecho respectivo se reconocía a "condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía", o sea, a sus primitivos titulares. De este modo, las restituciones vinieron a ser el punto de partida de la propiedad comunal existente en la actualidad, una de las formas características de tenencia de la tierra en México, junto con el ejido y la pequeña propiedad (161), siendo estas dos últimas, por volumen general de extensión superficial, mucho más importantes

(160) Op. cit., pág. 186.

(161) Ofr. Chávez P. de Velásquez Martha, Instituciones Agrarias de la Revolución Mexicana, en la revista "Pensamiento Político" No. 4 de 1969, págs. 452 y ss. México.

que la propiedad comunal.

D.- Las dotaciones.- Como algunos pueblos o comunidades carecían de títulos jurídicamente perfectos; o no tenían tierras y aguas; o las que tenían eran insuficientes, el Constituyente de 1917 reconoció el derecho a tales bienes, siguiendo normas parecidas de la Ley de 1915 (162), conforme a las estipulaciones del artículo 27 que se transcriben:

"Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad".

"En el caso de que, con arreglo a dicho decreto (6 de enero de 1915) no procediera por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare".

En el primer caso, se disponía la dotación de tierras y aguas en favor de los pueblos, por vía general; especificándose que también procedía ampliar las extensiones insuficientes. La segunda pauta se refiere al caso excepcional de corporaciones que hubieran solicitado la restitución, y ésta no pudiera hacerse, para que entonces la tierra fuese adjudicada como dotación.

El derecho de dotación de tierras, reconocido por el Constituyente en favor de los pueblos, debería cumplirse, "tomán-

(162) Véase en el Anexo Segundo de este Capítulo el artículo 30. de dicha Ley.



dolas de las propiedades inmediatas", pero se dejaba a salvo el respeto a la pequeña propiedad. Y el aparte tercero del artículo 27 finaliza disponiendo que "la adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos expresados se considerará de utilidad pública", con lo cual se daba a entender, un tanto confusa y débilmente, que para la dotación a los pueblos precisaría "adquirir propiedades particulares", como acto de utilidad pública. Sin embargo, como lo veremos con mayor detalle en la Tercera Parte del presente trabajo, el legislador tomó la vía de la afectación de las propiedades próximas a los pueblos, para dotarlos de tierras y aguas, y esta afectación fue considerada como la imposición de una modalidad. En tal virtud, según lo reconoció la Suprema Corte de Justicia, conforme al criterio que ya expusimos, esa dotación no implicaba "contraprestación" alguna, y vino a consumarse sin indemnización para el propietario afectado.

La dotación ordenada constitucionalmente fue otra medida práctica contra el latifundio. Ya no se trataba de la nulidad de los despojos territoriales consumados contra pueblos, congregaciones, rancherías, etc., de acuerdo a lo ya examinado, sino que se tomarían tierras de las propiedades inmediatas, para dotaciones de esos pueblos (163).

(163) Esta terminología, empleada por la Ley de 6 de enero y repetida en el artículo 27 confirma la redacción de dicha Ley de 1915 por Luis Cabrera, quien en su célebre discurso de 3 de diciembre de 1912, decía: "No pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre prescritos; debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora estas cuestiones jurídicas y concretarnos a procurar tener la tierra que se necesita. Así encontraréis explicado, señores, especialmente vosotros, señores católicos, lo que en esta tribu-

A la dotación se asimiló "la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables", según se lee en el aparte tercero del artículo 27.

La restitución de tierras despojadas, con base en la nulidad prevista por el Constituyente, y la dotación en favor de pueblos carentes de terrenos, eran medidas tendientes a la disolución del latifundio y del sistema económico de la hacienda, con lo que se daba un paso firme para que fuera posible una distribución equitativa de la tierra y para que millones de campesinos, segada la fuente de su servidumbre, estuvieran en capacidad de beneficiarse del producto de su propio trabajo.

También debemos señalar que estas dotaciones tenían por titulares, según la letra del artículo 27, a "los pueblos, rancherías y comunidades".

Aparece así, con la Ley de 1915 y el artículo 27 de 1917, la nueva acción agraria conocida desde entonces con el nombre de dotación, y que desde esos años hasta el presente han adoptado muchas legislaciones latinoamericanas. Las Leyes de Reforma Agraria de Guatemala (1952), de Bolivia (1953), de Venezuela (1960), de Colombia (1961), por ejemplo, acogen la dotación; y entre ellas, la de Bolivia tiene un extenso título dedicado a reglamentar meticulosamente la "dotación de tierras".

No obstante que era indispensable la dotación a los pueblos, o históricamente despojados, o con necesidad de tierras, la fórmula adoptada por el Constituyente en el sentido de ha-

---

na dije en ocasión memorable; que había que tomar la tierra de donde la hubiera. No he dicho: "hay que robarla", no he dicho "hay que arrebatarla"; he dicho "hay que tomarla", porque es necesario que para la próxima cosecha haya tierra donde sembrar...."

cer de los "pueblos", o "núcleos de población", el eje subjetivo de la Reforma Agraria, vendría aser pronto una solución insuficiente y de graves repercusiones limitativas. Partir de los pueblos existentes, o por crearse, para afectar en unos cuantos kilómetros a la redonda a los latifundios, confinaba prácticamente al campesinado a los reductos poblacionales, dentro de áreas sin perspectivas para albergar y mantener a un estrato social prolífico y creciente, dejando a salvo no sólo a la "pequeña propiedad", sino incluso al mismo latifundio. Ya lo observaba agudamente Narciso Bassols, en 1937: "Es necesario que alcancen tierra todos los que la necesitan. Para ello es menester que nuestro ejido deje de ser lo que todavía es en la Constitución: la tierra para los pueblos, en vez de la tierra para los pobladores directamente. El alcance de esta diferencia es mucho mayor de lo que pudiera creerse" (164).

E.- El fraccionamiento de los latifundios.- El artículo 27, después de sentar el principio de la imposición de modalidades a la propiedad privada y de regulación de los elementos naturales, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, estableció a renglón seguido en el aparte tercero que "con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios". Y en la penúltima sección del mismo artículo se consignaron las bases directas de ese fraccionamiento:

"Durante el próximo período constitucional el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respec-

(164) Cfr. el ensayo Consumemos la Reforma, en la compilación de sus Obras, editada por el Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pág. 424.

tivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

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

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

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

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

"e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria".

Estamos aquí en presencia de una tercera medida que tiene a la supresión del latifundio. La primera consistió en la nulidad de los despojos; la segunda, en el derecho de dotación de tierras y aguas, a expensas "de las propiedades inmediatas". Ahora se alcanzaba al latifundio en general, dando bases para

que las legislaturas locales, "durante el próximo período constitucional", señalaran la extensión máxima de tierra que podía ser apropiada por una persona natural o moral; para que el excedente fuera fraccionado por los propietarios y puestas en venta las fracciones; para que de no hacerlo el propietario, se decretara por el Gobierno local la expropiación, etc. Insistamos en que el fraccionamiento de los latifundios se concretaba como una situación jurídica distinta al derecho de dotación de tierras y aguas en beneficio de los pueblos, porque en el fraccionamiento de referencia, ya no se requería la existencia de un pueblo necesitado de tierras, sino que se trataba de obligar a los latifundistas a fraccionar y a poner en venta las parcelas que excedieran al límite de superficie que se fijaría por las legislaturas locales.

El Constituyente disponía, históricamente, del caso previo relativo a la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos, en 1856 y 1859, que también se había aplicado a los terrenos de las comunidades indígenas, mediante el fraccionamiento entre los comuneros. La gran propiedad territorial y la economía de hacienda engendrada por ella, que a su vez se tradujeron en la explotación de la mano de obra servil de que venía siendo víctima la enorme masa de campesinos mexicanos, sólo podían liquidarse por medio del fraccionamiento y de la redistribución de la propiedad latifundista. La visión general del Constituyente, a este respecto, fue cierta, porque era inevitable dirigirse contra el latifundio. Pero las medidas concretas se tomaron en medio de fuertes circunstancias limitantes.

"En la imposibilidad que tiene la Comisión -se lee en el

Dictamen con que se presentó el proyecto de artículo 27 al pleno Congreso--, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la Revolución pasar este punto en silencio.... "La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adoptarse indistintamente en toda la extensión de la República.... "Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente".

El movimiento campesino más radical de la Revolución, comandado por Emiliano Zapata, no pudo participar en el Congreso de Querétaro, y el régimen constitucionalista del señor Carranza estaba empeñado en exterminarlo a mano armada, tanto en los días del Congreso como en los meses siguientes. Sin duda que la solución brindada por la Ley Agraria zapatista, en octubre de 1915, era rudimentaria; mas le hacía frente al problema con decisión notable, señalando los límites máximos de la propiedad agraria, conforme a las regiones climatológicas y a las clases de tierras, al establecer las cantidades de 100, 220 (hasta esta cifra y partiendo de la primera, se aumentaban 20 hectáreas en cada renglón), 300, 500 y 1.500 hectáreas (esto último sólo en terrenos eriazos del Norte), como superficies máximas en las diversas regiones, que la misma Ley especificaba. Y declaró

expropiadas todas las tierras que excedieran esos máximos.

Las vacilaciones del Constituyente, al no fijar límites a la extensión de la propiedad territorial, o al no emplear fórmulas de mayor drasticidad a tal respecto, y su remisión del problema a las legislaturas de los Estados (aunque especificando el término del "próximo período constitucional"), contrastan con las medidas concretas, de reconocimiento de derechos específicos, contenidas en el artículo 123, sobre las reivindicaciones obreras. Lo que se explica porque el movimiento obrero tenía mayor organización que el movimiento campesino, y en la lucha armada de las facciones revolucionarias se había adherido unitariamente al grupo constitucionalista que iba a triunfar en 1916, en tanto que el campesinado estaba repartido en las tres facciones, y su vanguardia radical --el zapatismo-- estaba siendo reducida a la impotencia, por medio de una lenta pero efectiva derrota militar.

"Es fácil comprender --asevera Manuel Aguilera Gómez-- que muchos gobernadores carecían de conciencia respecto a los verdaderos alcances de la reforma agraria; por ello, hasta donde tenemos conocimiento, sólo algunas entidades federativas expidieron leyes fijando los límites de la propiedad privada inafectable. En otros casos, se señalaron límites que, lejos de procurar el fraccionamiento de los latifundios, de hecho aseguraban su existencia. Así, por ejemplo, en el Estado de Chihuahua, se definieron como pequeñas propiedades las posesiones privadas de las magnitudes siguientes, conforme a la naturaleza y forma de la explotación del suelo:

- 1.000 has. de riego.
- 2.000 has. de medio riego.
- 4.000 has. de temporal.

40.000 has. de terreno postal"(165).

En 1917, el Constituyente mexicano brindó a los latifundistas la oportunidad de que fraccionaran ellos mismos, voluntariamente, sus grandes propiedades, y de que pusieran en venta las parcelas fraccionadas. Ya vimos la forma evasiva en que algunas legislaturas locales llegaron a reglamentar esa oportunidad; y ha sido notoria la oposición tenaz de los latifundistas, por medios legales y por medios fraudulentos, al fraccionamiento de las grandes propiedades. Recientemente, en 1969, la Ley de Reforma Agraria peruana también estableció la posibilidad de las "parcelaciones por iniciativa privada" (artículos 108 a 115). Mas la experiencia inmediata de acciones dolosas y parcelaciones simuladas obligaron al Gobierno del Perú a reformar drásticamente la Ley originaria, por medio del Decreto 18003, de 25 de noviembre de 1970, para evitar que la parcelación voluntaria, como dijo el Dr. Roberto Mac-Lean y Estenós, continuara convirtiéndose en "la martingala de una parcelación amañada y fraudulenta que en nada cambiaba la estructura injusta y obsoleta de la propiedad rural, frustrando de esta suerte la acción de la Reforma Agraria" (166).

F.- La pequeña propiedad.- En el aparte tercero del artículo 27 se enusera, entre las medidas agrarias directas que según el Constituyente debían tomarse, "el desarrollo de la pequeña propiedad". Este mismo aparte, al reconocer el derecho de dotación de tierras y aguas a los pueblos que no las tuvie-

(165) La Reforma Agraria en el Desarrollo de México, pág. 122.

(166) La Reforma Agraria en el Perú, conferencia dictada en el Curso Académico sobre Reforma Agraria en América Latina, celebrado en septiembre de 1971, bajo los auspicios de varias entidades profesionales mexicanas y de la Facultad de Derecho de México. Texto mecanográfico.



ran, indicaba que las tierras se tomarían de las propiedades inmediatas, "respetando siempre la pequeña propiedad".

Existen otras normas, en el artículo 27, que dejan traslucir, menos directamente que las anteriores, la inclinación del Constituyente por la pequeña propiedad. En el caso de restituciones, a consecuencia de las nulidades establecidas por el artículo de que tratamos, en que el Constituyente admitía que las tierras y aguas volvieran a poder de "la comunidad", se estipulaba que "sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanescan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento". Las frases que hemos subrayado insinúan una voluntad no muy oculta, para llegar a la división de esa propiedad comunal. Voluntad que se hace más evidente en la Fracción VI del artículo 27, relativa al disfrute común de las tierras de los pueblos, "entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras".

Y hay un ejemplo de salvaguarda de esa pequeña propiedad, en la norma que exceptúa de las nulidades, "las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídos con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas". Aquí la restitución también cede ante la pequeña propiedad, a la que ya el Constituyente, al menos en este caso concreto, señala la extensión máxima expresada.

La pequeña propiedad implica la tenencia de la tierra en mano de jefes individuales de familia, que se erigen en propietarios personales de ella. Contrariamente, la propiedad comunal

se traduce en la tenencia colectiva de la tierra, por grupos familiares que manejan en común esa propiedad. La situación jurídicas de ambas propiedades es diversa, y diversa también la estratificación social que de cada una de ellas se deriva. De ahí que la innegable preferencia del Constituyente por la pequeña propiedad le llevara a sugerir la aprobación de una ley que dividiera la propiedad comunal de los pueblos.

Es posible que esta primacía que el Constituyente quiso reconocerle a la pequeña propiedad, explique la circunstancia bastante extraña de que el artículo 27 constitucional, a lo largo de toda su extensión, no hubiera empleado una sola vez la palabra "ejido" (tampoco lo hizo el proyecto de la iniciativa), a pesar de que se inspiró mucho en la Ley de 6 de enero de 1915, cuyo objetivo fundamental, según se repite en ella, fue el de la "reconstitución de los ejidos". Incluso, cuando ratifica formalmente los actos restitutorios o dotatorios efectuados en virtud de esa Ley, el artículo 27 se cuida de referirse a "ejidos" y dispone que "se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915" (aparte tercero). No ignoraba el Constituyente que la restitución o dotación a los pueblos creaba o restablecía una propiedad comunal, y que según el artículo 11 de la Ley de 1915 esos terrenos los disfrutaban los vecinos del pueblo "en común".

Es verdad, como lo comprueba Mendieta y Núñez, que "bajo la vigencia de la Ley de 6 de enero de 1915, con el nombre de ejidos, se dieron a los pueblos tierra que jurídicamente no son ejidos, puesto que su goce no es comunal, ni están desti-

nados a ganados" (167), lo que el propio autor se explica en otra de sus obras, en razón de que "el licenciado Cabrera no quería la reconstitución del antiguo ejido colonial.... sino que entendía como ejido, la tierra destinada a sostener la vida de los pueblos" (168). Pero estas apreciaciones no las vincula dicho autor a las causas probables del hecho anotado, en el sentido de que el Constituyente hubiera evitado, en forma deliberada, el uso de la palabra "ejido", omisión que, a nuestro modo de ver, fue debida al íntimo pensamiento del Constituyente en el sentido de que se produjera un tránsito del ejido o de la propiedad comunal hacia la pequeña propiedad. Sea como fuere, lo cierto es que bajo la terminología y las directrices de la Ley de 6 de enero de 1915, e incluso dentro de los primeros años de vigencia del artículo 27, la propiedad ejidal adquirió el gran desarrollo a que en su oportunidad nos referiremos, hasta cuando la reforma constitucional de 1934 la mencionó expresamente en el rango de institución jurídica suprema, al lado de la pequeña propiedad. El respeto constitucional a ésta implicaba un límite claro a las dotaciones de ejidos. La propiedad ejidal iba a tener un límite; llegaba hasta donde pudiera encontrarse con la pequeña propiedad. No fijó el Constituyente la magnitud superficial de esta última, y su silencio dio lugar a diversos ensayos legales; pero la enmienda constitucional de 1947 optó por señalar su extensión, definitivamente.

(167) Op. cit., pág. 127.

(168) El Problema Agrario de México (10a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1968), pág. 178.

G.- Deuda agraria e indemnizaciones.- Hubo en el artículo 27 una norma tradicional que, con otros factores, perturbó el criterio del Constituyente. Nos referimos al aparte segundo, que trata de la expropiación por causa de utilidad pública, con indemnización. El instituto jurídico mencionado es la única limitación al sagrado derecho de propiedad privada, que admitió el constitucionalismo finisecular del siglo XVIII, y que el liberalismo del siglo pasado defendió a todo lo largo de su vigencia ideológica. Cuando el Estado se ve constreñido por la necesidad pública a hacer uso de una propiedad particular, la expropia, y paga su valor al dueño. Es decir, que reemplaza un bien por otro; queda el propietario con un valor económico igual.

Al concluir el aparte tercero del artículo 27, luego de autorizar que para las dotaciones se tomaran tierras de las propiedades inmediatas, se declaró que "la adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública". Ya sabemos que conforme al inciso segundo del mismo artículo, la "utilidad pública" es la base de la expropiación, y que ésta obliga a indemnizar. Por ello, cuando la oración final del aparte tercero declara de "utilidad pública" la adquisición de propiedades, crea un factor de incertidumbre alrededor del carácter confiscatorio de la dotación de tierras en favor de los pueblos, autorizada por el mismo inciso tercero.

En el aparte que sigue a la Fracción VII, el artículo 27 dice: "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de

acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras". Aquí vuelve a asociarse, aunque la fórmula no tenga una redacción muy precisa, la utilidad pública con la indemnización por expropiación.

Una tercera pauta de interés en el aspecto examinado es la de que en los repartimientos hechos por virtud de la Ley de 1856, el excedente de 50 hectáreas debería ser devuelto a la comunidad, "indemnizando su valor al propietario", según lo pertinente del artículo 27. Es un caso especial de restitución a una comunidad, pero que obligaba a indemnizar, en tanto que las restituciones por despojos no causaban indemnización.

Estas tres disposiciones del artículo 27, últimamente comentadas, predispusieron el ánimo del Constituyente a tratar el fraccionamiento de los latifundios como un caso de expropiación, sujeto al pago de indemnizaciones, apartándose de la norma adoptada en cuanto a dotaciones y restituciones a los pueblos, que por regla general, y como aplicación del principio de las modalidades que afectarían a la propiedad privada, no obligaban a cubrir indemnización alguna. La afectación de las grandes propiedades, para las dotaciones previstas constitucionalmente, no se traducían en indemnización, porque era necesario dotar a los pueblos de las tierras y aguas que necesitaran. La restitución en casos de despojos, que el artículo 27 declaraba nulos, tampoco exigía la indemnización, como se advierte de la Fracción constitucional relativa a las nulidades.

El problema de una reforma agraria; de la disolución de

inconcebibles latifundios; de quitar la tierra a un puñado de monopolistas para colocarla en manos de millones de campesinos miserables y sin tierras, es muy distinto al caso de la expropiación por causa de utilidad pública.

Sin embargo, en materia de fraccionamiento de latifundios por vía general (distinto al de las dotaciones de tierras inmediatas a los pueblos), que las leyes locales iban a reglamentar, el Constituyente optó, como lo repetimos, por el sistema de venta directa hecha por los propietarios y, en caso de negativa de éstos, por la expropiación, para que se vendieran fracciones, mediante pagos anuales por lapso de veinte años, al 5% de interés máximo. El literal e) del aparte a que nos estamos refiriendo, obligaba al propietario "a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada". Está claro que si los adquirentes pagarían por anualidades, los bonos estatales sólo representaban una garantía, una obligación subsidiaria del Estado.

La solución económica, pues, del fraccionamiento de latifundios, fue la de que los nuevos propietarios de extensiones pequeñas pagaran, a largo plazo, su valor a los latifundistas, con la garantía del Estado.

El Constituyente, con gran clarividencia, señaló el objetivo de la "distribución equitativa de la riqueza pública", como uno de los factores de la acción estatal en materia de tierras y elementos naturales. Pero fue inconsistente con ese principio, y con su declaración de la propiedad originaria estatal de tierras y aguas, al establecer el pago de ciertas expropiaciones agrarias, por el Estado, y el pago de las fraccio-

nes de latifundios, por parte de los adquirentes. El fraccionamiento de aquéllos, para hacer un reparto gratuito de la tierra a millones de campesinos desamparados, constituía una distribución equitativa de ésta; en su virtud, se daría una parcela, una propiedad, un valor económico, a quienes nada tenían, sustrayéndola al patrimonio de los que tenían demasiado. Pensar que ese campesino miserable iba a poder pagar la parcela, era algo utópico.

El Plan de Ayala (1911) y la Ley Agraria zapatista(1915) expropiaban la gran propiedad y confiscaban la propiedad de los enemigos de la Revolución (169), limitando los derechos territoriales a una parcela específica. Y el movimiento zapatista, en el Sur, se había lanzado a la ocupación de las haciendas y los latifundios, y estaba, como se dice en el Plan de Ayala, "manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión".

Pero la ausencia de criterio uniforme de las normas constitucionales, en cuanto a expropiación o confiscación de los latifundios, reflejo de las indecisiones que había sobre el particular en las fuerzas constitucionalistas, propiciaría durante años una serie de accidentadas contradicciones en lo relativo a la indemnización por las afectaciones de la gran propiedad.

Ante la imposibilidad económica, y ante la negativa práctica de muchos campesinos para pagar las tierras dotadas, el Gobierno se vio obligado a soslayar la exigencia constitucional de pago, como consta en la Circular No. 34, de 31 de ene-

(169) La identificación de tales "enemigos" sólo podía ser hecha siguiendo criterios subjetivos de los revolucionarios triunfantes.

ro de 1919, de la Comisión Nacional Agraria, que instruyó a las Comisiones Locales Agrarias para que hicieran firmar a los beneficiados "una constancia en la que manifiesten los vecinos su conformidad por escrito en pagar a la Nación el valor de los terrenos que se les van a dotar" (170).

Un año después se dicta la Ley de 22 de enero de 1920, que crea la Deuda Pública Agraria. Se dispuso entonces que el Ejecutivo Federal "indemnizará a los propietarios de los terrenos de que se ha dotado o se dote en lo sucesivo a los pueblos..... e igualmente indemnizará a los propietarios de los terrenos restituidos o que se restituyeren a los pueblos... cuando proceda la indemnización conforme a la Ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución Federal" (artículo 1o.); y se ordenó la emisión de bonos, "hasta por la cantidad de cincuenta millones de pesos oro nacional", redimibles en 20 años, para cubrir tales indemnizaciones" (artículo 2o.).

Los decretos reglamentarios de esta Ley se dictaron en 1922 y 1925, y se emitieron varias series de bonos, los cuales pudieron ser canjeados por bonos de la deuda pública interior de cuarenta años, a partir de 1938, canje que se hizo obligatorio por decreto de 1951. Una medida legal que debe tenerse en cuenta, a propósito de la deuda agraria, es la del inciso final del artículo 11 de la Ley de 1915, que reconoció el derecho a indemnización por las expropiaciones agrarias, pues las leyes posteriores lo ratificaron; se le dio redacción definitiva en la reforma constitucional de 1931 y se incorporó

(170) Cfr. esta Circular en Fabila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (México: Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., 1941), pág. 338.



a las Fracciones XIV y XV del artículo 27 constitucional, en la reforma constitucional de 1934.

Para pagar reclamaciones por afectación de tierras, se emitió un total de 24 millones de pesos en bonos, cuyo rescate se hizo en el mercado pagando del 5% al 16% de su valor nominal. También hubo algunos propietarios influyentes que fueron pagados en efectivo o con tierras rurales o urbanas. La mayor parte de las tierras dotadas llegaron a confiscarse de hecho, pues no se pagó indemnización alguna por ellas. Y a los campesinos dotados o restituidos, en definitiva no se les pudo exigir pago de las tierras.

A causa de fuertes presiones diplomáticas de los Estados Unidos del Norte, por las expropiaciones de tierras hechas a nacionales de ese país, el Gobierno mexicano pagó 12 millones de dólares, entre 1938 y 1955.

Puede calcularse que de cerca de 40 millones de hectáreas expropiadas hasta 1960, sólo se indemnizó una ínfima parte; algo más de 2 millones de hectáreas; pero muchos años después de las afectaciones hechas y en la forma de que dan idea los párrafos anteriores.

Resumiendo la experiencia mexicana sobre este aspecto importante de la reforma agraria, el Dr. Edmundo Flores ha considerado que "en lo referente a las expropiaciones comunes, corrientes y aisladas, la regla de la pronta y total indemnización es válida; pero, en cambio, por lo que toca a la reforma agraria, dada la importancia de sus objetivos y su carácter colectivo e impersonal, la indemnización debe ajustarse a las posibilidades de pago del Estado deudor, tanto en lo que se refiere al valor de los bienes expropiados como al tiempo nece-

sario para el pago" (171).

En referencia al problema de la indemnización en las Reformas Agrarias de México, Bolivia y Cuba, Antonio García ha opinado que "ninguna reforma estructural habría podido operar sometándose a las reglas clásicas del Derecho burgués, indemnizando a los propietarios latifundistas por la abolición del monopolio sobre la tierra agrícola o por la liberación de los siervos, colonos, aparceros, comuneros y peones adscritos a esa estructura de dominación. La fuerza de los hechos --más que razonamientos de tipo económico-- impusieron una línea confiscatória en las tres reformas agrarias, como un método destinado a asegurar sus objetivos en la redistribución del ingreso" (172).

La gran mayoría de las Leyes de Reforma Agraria dictadas en América Latina durante las últimas décadas han optado por indemnizar a los propietarios expropiados con bonos de deuda agraria, a largo plazo. No ha transcurrido tiempo suficiente para determinar la mayor o menor eficacia práctica de esta solución, como ha sido el caso de México.

H.- Restricciones en los titulares de bienes raíces.— En el proyecto presentado por el señor Carranza al Congreso Constituyente, se recogían las prohibiciones contenidas en las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones eclesiásticas y civiles para ser propietarias de bienes raíces, y se extendían restricciones del mismo tipo a sociedades por acciones y a instituciones de beneficencia. El Constituyente hizo más drásticas esas restricciones, e incluyó a los extranje-

(171) Cfr. Tratado de Economía Agrícola (México: Fondo de Cultura Económica, 1961), pág. 345.

(172) Cfr. su ensayo Esquema para una Sociología de la Reforma Agraria, pág. 83, en la revista mexicana "Problemas del Desarrollo", No. 4 de 1970, UNAM.

ros.

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización --dice el artículo 27-- y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones...." Pero se aceptaba condicionalmente que los extranjeros pudieran adquirirlas, excepto en las fronteras y playas.

Las asociaciones religiosas no podrán "adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos"; tampoco podrán hacerlo, con respecto a fincas rústicas, las sociedades por acciones, a las que sólo se permiten los terrenos necesarios para las industrias que no sean agrícolas. En el caso de los bancos, sólo podrán tener en propiedad o en administración los bienes raíces necesarios para su objeto.

Las instituciones de beneficencia pública o privada sólo podrán adquirir los bienes raíces indispensables para su objeto; pero se les permite tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, en plazos no mayores de diez años, siempre y cuando no tuvieran relación con organizaciones o ministros de cultos religiosos.

A los pueblos, rancherías, etc., se les permite "disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan" o restituyeren, y en esta Fracción VI, el artículo 27, enfatizando un principio establecido por la Ley de 1915, reconoció a los "conduenāsgos, rancherías, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población" el carácter jurídico de sujetos del Derecho Agrario, lo que había tenido cierto antecedente en la legislación colonial, cuando se otorgó la propiedad comunal a los pueblos (ejidos, propios, etc.).

Fuera de los casos en que expresamente se aceptaba, de

modo restringido, la propiedad o administración de bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, ninguna otra corporación civil podía tener o administrar esos bienes y capitales, excepto los edificios destinados a su objeto.

Quería el Constituyente, con estas disposiciones del artículo 27, que el latifundio y la gran propiedad no subsistieran en mano de corporaciones civiles, religiosas o de beneficencia, ya que ha sido común que a través de la organización de personas jurídicas o morales se trate de evadir prohibiciones o restricciones que el legislador o el Constituyente consideraran necesario establecer.

Las disposiciones sobre restricción en los titulares de bienes raíces complementan eficazmente las demás normas del artículo 27 sobre limitaciones a la propiedad territorial.

I.- El régimen de las aguas.- Las condiciones climatológicas e hidrográficas de México hacen que las aguas tengan una gran importancia para la agricultura. "La aridez del país, de la que sólo se libra una faja en la costa del Golfo de México y una zona pequeña en la del Pacífico, ha sido siempre bien conocida y resentidas por los campesinos al perder sus cosechas" (173).

Las normas constitucionales sobre la tierra obligaban al Constituyente a ocuparse en forma simultánea del régimen de las aguas. Por lo mismo, cuando el artículo 27 comienza por establecer la propiedad originaria, no sólo lo hace con respecto a la tierra, sino que incluye las aguas en ese derecho original. Varios apartes del artículo 27, referentes a los derechos a-

---

(173) Orive Alba Adolfo, La Irrigación en México (México: Editorial Grijalbo, S. A., 1970), pág. 15.

grarios de los pueblos, mencionan las tierras y las aguas, como elementos de restitución y dotación.

Pero el aparte quinto del artículo 27 contiene una declaración expresa y detallada en virtud de la cual "son también propiedad de la Nación las aguas..." "de los lagos interiores conectados a corrientes constantes; las de los ríos o arroyos afluentes; las de los ríos fronterizos, lo mismo que sus cauces, lechos o riberas, etc. En una palabra, las aguas que pueden ser de uso colectivo pertenecían a la Nación. El antecedente inmediato de estas disposiciones consta en la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación, de 1902, que contenía el régimen de las concesiones de aguas.

La finalidad de la norma resulta muy clara, por cuanto que no iba a tener objeto dotar de tierras a los pueblos y al campesinado, si a la vez no se les garantizaba el aprovechamiento de las aguas indispensables para la explotación agrícola de la tierra. Y la Nación se reservaba la propiedad de las aguas, para estar en capacidad de organizar, regular y permitir las varias formas de uso que fueran necesarias o adecuadas.

El artículo 10. de la Ley de 1915 declaraba nulos los acaparamientos de tierras y aguas de los pueblos, rancherías, etc., y con dicha Ley se inició el tratamiento jurídico análogo que recibieron ambos elementos, cuando comenzó la actividad estatal cuya denominación se impondría a breve plazo con la expresión hoy clásica de Reforma Agraria.

J.- El patrimonio de familia.- Entre las varias adiciones que introdujo la Comisión Dictaminadora constitucional en el proyecto primitivo del artículo 27, se encuentra la del lite-

ral g) del aparte sobre la reglamentación del fraccionamiento de los latifundios. Dicha disposición está redactada así:

"Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno".

Al referirnos a la Ley agraria de Francisco Villa, al comienzo de este largo Capítulo, llamamos la atención sobre su artículo 17, que proponía la organización del patrimonio familiar, en términos semejantes a los adoptados después por el artículo 27.

La institución de que tratamos es de origen norteamericano, y desde los últimos años del siglo XIX tuvo extensa repercusión mundial hasta el primer tercio de este siglo. Hoy ha perdido completamente esa importancia general.

La Ley mexicana de Relaciones Familiares (1917) reglamentó limitadamente el patrimonio de familia (artículo 284) y el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales (1928) se preocupó por organizar muy previsoramente el patrimonio urbano y rural de las familias (artículos 723 a 746).

Según la legislación vigente, los bienes que integran el patrimonio familiar son la casa habitación y en ciertos casos una parcela de tierra cultivable. La inalienabilidad e inembargabilidad de estos bienes indican que el propósito fundamental es el de garantizar a la familia, en la cual generalmente hay menores, un patrimonio mínimo que esté a salvo de las contingencias económicas desfavorables de la vida, o de dilapidaciones que acaben con los bienes de quien está obligado a dar alimentos.

Las limitaciones que la misma Ley ha establecido en cuanto al valor máximo del patrimonio familiar (artículo 730 del Código Civil mencionado); la naturaleza de los mismos bienes que lo constituyen (artículo 723, casa y parcela); las obligaciones que se señalan con respecto a los bienes; y la falta de tradición, en Latinoamérica, de este instituto jurídico, lo han convertido en letra muerta, pues son escasísimos los patrimonios familiares que se han constituido en México, hasta la fecha.

K.- La ley de 1915 y el artículo 27.- En tres distintas ocasiones, el artículo 27 constitucional se refirió expresamente a la Ley de 6 de enero de 1915. En el aparte tercero, se confirman las dotaciones "que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915". En la Fracción VI se reconoció a los pueblos el derecho de disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que se les restituyeran "conforme a la Ley de 6 de enero de 1915". Y a propósito de las nulidades, se estipulaba que las tierras, bosques y aguas del caso les serían restituidas a las poblaciones "con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional".

No obstante lo anterior, y según hemos visto previamente, algunas pautas del artículo 27 repetían, casi al pie de la letra, varios artículos de la referida Ley de 1915, como en el caso del aparte tercero, sobre dotaciones de tierras y aguas a los pueblos que carecieran de ellas; o como en el caso de las nulidades; o como en el de las restituciones que se harían a consecuencia de esas nulidades. En esta forma, la prórroga expresa de la vigencia del Decreto de 6 de enero, como ley cons-

titucional, duplicaban la reglamentación de ciertos aspectos del régimen de tierras y aguas.

Ya por Decreto de 19 de septiembre de 1916, los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de 1915 habían sido reformados, sin que el Constituyente de 1917 se hubiera referido expresamente a esta reforma (174). En diciembre de 1931, el Congreso de la Unión reformó el artículo 10 de la Ley de 1915, con todos los procedimientos de una modificación a la Carta Magna, lo que no pocos autores consideraron como la primera reforma al artículo 27, porque éste había ordenado la continuidad de vigencia de aquel Decreto de 1915, "como ley constitucional". Sin embargo, esta continuidad de vigencia, con el carácter de ley constitucional, la entendemos en el sentido de que se confería a dicho Decreto la fuerza jurídica de precepto constitucional, pero parece difícil sostener que dicha Ley hubiera quedado incorporada a la Constitución de 1917, y específicamente a su artículo 27, como lo estiman Mendieta y Núñez (175) y otros autores, porque hasta donde sabemos, en ninguna parte de la Constitución se

(174) Por Circular No. 31, de 8 de octubre de 1917, la Comisión Nacional Agraria aclaró que "lo racional y lógico es que al ser elevada a rango constitucional la ley de 6 de enero de 1915, lo haya sido tal y como se encontraba vigente con todas sus adiciones y reformas en el acto en que fue expedida la Constitución general de la República".

(175) Cfr. El Sistema Agrario Constitucional, pág. 154. La Ley de 10 de diciembre de 1921, que derogó la Ley de Ejidos de 1920, consignó en su artículo 2o. la declaración de que "el Decreto preconstitucional de 19 de septiembre de 1916, que reformó los arts. 7, 8 y 9 del Decreto también preconstitucional de 6 de enero de 1915, quedó de pleno derecho abrogado por el artículo 27 de la Constitución Federal vigente", consignándose también allí el parecer de que "ese mismo Decreto (el de 1915) fue incorporado al artículo 27 de la propia Constitución". En el Dictamen de las Comisiones que estudiaron la reforma constitucional de 1934, en la Cámara de Diputados, se dice: "En Querétaro.... se consideró conveniente incorporar al texto constitucional, mediante simple declaración, la Ley de 6 de enero de 1915" (Parachos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV, pág. 703.



dijo que la Ley de 1915 quedaba incorporada a la Carta política, ni que formaba parte de ella, sino que continuaría en vigor como ley constitucional.

Sea como fuere, si la continuidad de la vigencia de la Ley de 1915 en algunos casos creaba confusiones respecto de la aplicación del artículo 27, en otros vino a fortalecer esa aplicación, como ocurrió con respecto a las autoridades encargadas de llevar adelante la Reforma Agraria, que fueron las que creó el artículo 4o. de esa Ley.

Vale la pena subrayar algunas situaciones especiales creadas por la vigencia simultánea y a igual rango jurídico del artículo 27 y la Ley de 1915, situaciones a que ya hemos aludido.

Según la Ley de 6 de enero, las afectaciones de terrenos para dotar a los pueblos que carecieran de ellos se harían mediante expropiación (artículo 3o.); mas en el aparte tercero del artículo 27 la dotación acordada en términos muy semejantes a los de la Ley de 1915, no implicaba expropiación, puesto que esa norma silenció lo relativo a que tal acto fuera expropiación "por cuenta del Gobierno", como decía la Ley. En estas condiciones, declarada ley constitucional la de 6 de enero, íntegramente, surgía una indudable antinomia entre los dos textos examinados, que seguramente coadyuvó a las diferencias de criterio que hubo en los primeros años de la Reforma Agraria, sobre la procedencia o improcedencia de la indemnización en caso de dotaciones a los pueblos.

Las nulidades de despojos decretadas por el artículo 27 utilizaron en buena parte la redacción de nulidades de que trata el artículo 1o. de la Ley de 6 de enero, con lo que se

superponían innecesariamente, sobre el mismo punto, las dos normas.

En el artículo 10 de la Ley de 1915, cuando judicialmente se invalidara una restitución, al propietario particular que hubiera obtenido la sentencia en su favor sólo se le reconocía el derecho a la indemnización, que le pagaría el Gobierno. En tanto que el artículo 27, cuando no procediera la restitución de tierras solicitada por una corporación, "se le dejarán aquéllas en calidad de dotación", lo que asimilaba el caso al de dotación (sin indemnización, por supuesto) contemplada en el aparte tercero, planteándose así otra contradicción entre el artículo 27 y la Ley mencionada.

Se advierte, pues, que la Ley de 1915, dictada en la etapa bélica, fue mucho menos radical que el artículo 27, redactado por una fracción ya triunfante al final de esa etapa. El reconocimiento de la jerarquía constitucional para las normas de la Ley de 6 de enero, y la prolongación de su vigencia en 1917, crearon situaciones jurídicas antitéticas, frente al texto del artículo 27, que rigió costáneamente a aquélla. Este conflicto jurídico fue superado mucho tiempo después, como lo veremos en el próximo Capítulo.

ANEXO NUMERO UNO

TEXTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL PROMULGADO EN 1917

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos natura

les y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la -  
sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tie-  
rras y aguas, o no las tengan en cantidad... suficientes para las--  
necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de -  
ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre  
la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de te-  
rrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto  
de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particula-  
res necesarias para conseguir los objetos expresados se considerará  
de utilidad pública.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los mine-  
rales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos cons-  
tituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes -  
de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan -  
metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de  
piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente-  
por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición  
de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos;  
los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los  
combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de  
hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares te-  
rritoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Interna-  
cional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los la--  
gos interiores de formación natural que estén ligados directamente-

a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos -- afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente -- hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten -- los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, -- el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de

**BIBLIOTECA CENTRAL  
D. R. A. M.**

las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convenga ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las -- fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán -- los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por si o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno federal, quien de terminará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, convento o cualquier otro edificio que hubiere sido -- construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al do

minio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los -- servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respec-- tivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren -- para el culto público, serán propiedad de la nación;

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada -- que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investiga-- ción científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o di-- rectamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y adminis-- trar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los pla-- zos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las insti-- tuciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, -- administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aun-- que éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán ad-- quirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de es-- ta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fa-- bril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, -- podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la ex-- tensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, que el Ejecutivo de la Unión o-- de los Estados, fijarán en cada caso;

V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes

de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo:

VI.- Los condesazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa ex-



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

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o --parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, --rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones --de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de --1956; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produz--can iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y --aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán--restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, --que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que--con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución --la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dota--

tación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesita re. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legal mente constituida.

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

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, - se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropia- ción.

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

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deu da especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a- los Estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, -- determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de se rá inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones he- chos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan - traído por consecuencia el acaparamiento de tierra, aguas y rique-- zas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se -

faculta el Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impli-  
quen perjuicios graves para el interés público.

ANEXO NUMERO DOS

DECRETO de 6 de enero de 1915, declarando nulas todas las Enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los -- pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constituciona-- lista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me en-- cuentro investido, y

CONSIDERANDO: Que una de las causas más generales del males-- tar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento,-- que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio -- de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que-- ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aque-- llas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, queda-- ron en poder unos cuantos especuladores;

Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas;

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y dislindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia;

Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, y por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la protección que la ley de terrenos baldíos, vigente, quiso otorgar--

les al facultar a los síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cues-tiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, -- por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los Estados estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las explotaciones de los terrenos de que se trata;

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y -- montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las -- congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la -- gran masa de la población de los campos otro recurso para provisionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo -- a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que -- esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía;

Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como -- un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras -- clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor -- de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; por -- que, aparte de que estos intereses no tienen fundamento legal, des -- de el momento en que fueron establecidos con violación expresa de --

las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extrños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse esos derechos -- por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio;

Que es probable que, en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin, por cualquiera otra causa, pero como el motivo que impide la restitución, por -- más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifi-- que que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos;

Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los - -



grandes principios inscriptos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país;

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, no adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:  
Artículo 1o.- Se declaran nulas:

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

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tie-

rras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

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

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

Artículo 3o.- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindan

te con los pueblos interesados.

Artículo 4o.- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, -- presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II.- Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III.- Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 5o.- Los comités particulares ejecutivos dependerán en cada Estado de la comisión local agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 6o.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1o. de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder-

Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7o.- La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, irá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al comité particular ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8o.- Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité particular ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la comisión local agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

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

ciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10.- Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida.

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

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

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

Artículo 12.- Los gobernadores de los Estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos.

Transitorio.- Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en ca-

da una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

Constitución y Reformas. H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince. V. Carranza. Rúbrica.

CAPITULO CUARTO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1934

I.- Revolución y Reformismo Constitucional.

Aunque no participamos de esa suerte de canibalismo histórico, que interpreta el progreso de la humanidad como consecuencia de una permanente orgía de sangre humana, es innegable que las transformaciones estructurales en materia política y económica obedecen a procesos revolucionarios, una de cuyas expresiones es la lucha armada, en cuyo fondo subyace el problema del antagonismo de clases sociales (lo que no significa, desde luego, que toda lucha armada sea una revolución). El advenimiento de un Estado de tipo capitalista, en el siglo XVIII; y el surgimiento de un Estado de tipo socialista, en la centuria presente, han presenciado el cumplimiento de esa ley histórica. El nuevo Derecho recoge esos profundos cambios estructurales, perfilando instituciones jurídicas radicales, que reemplazan a las del antiguo régimen.

Los términos generales del problema agrario de México, a principios de siglo, se sintetizan en un sector terrateniente, latifundista, que había concentrado inconcebiblemente la propiedad territorial, y establecido la forma económica de la hacienda, frente a una masa campesina de doce millones de mexicanos, sumida en el envilecimiento económico del peonaje acasillado y en la degeneración social de la servidumbre. Además, sobre el país estaba pendiente la necesidad inmediata del desarrollo capitalista, representada por un estrato social incipiente, una burguesía en agraz, debido al escaso desarrollo de la industria.

La opresión política porfirista fue la chispa de combustión que hizo estallar el andamiaje de una sociedad signada por tan abismales contradicciones, primero en forma de lucha



armada antigobiernista (la etapa de Madero), y después en contienda armada en que ya se planteaba desnudamente la cuestión social (la etapa de guerra civil revolucionaria). Pero ni la vanguardia obrera, ni la vanguardia campesina tuvieron un papel hegemónico en esa lucha armada. La clase de los hacendados y el régimen político en que se sustentaba perdieron su función protagonista y dominante, aunque intuían un acomodo subsidiario en el triunfo de los sectores menos radicalizados, que eran los de la incipiente burguesía.

De ahí que la solución de ese problema agrario, en manos de la fracción constitucionalista, planteada inicialmente en la Ley de 1915, y llevada a la Constitución en el artículo 27, fue la de dar tierra al campesinado, afectando el latifundio, por medio de la restitución de los terrenos despojados a las comunidades, de la dotación de tierras a los nuevos pueblos y del respeto al pequeño propietario, pero todo ello a través de un instrumental legalista, de inevitables efectos limitados e intrincada lentitud. De esta manera, la lucha armada revolucionaria tomó el cauce del reformismo constitucional y legal. Por ello, plena razón le asiste al Dr. Jorge Carpizo, quien asevera que "la Revolución Mexicana de 1910, o de 1913, es mal llamada revolución, pues no implicó un cambio fundamental, de esencia, en las estructuras económicas" (176).

#### II.- Los Primeros Años de Legislación Agraria.

Ya la misma Ley de 1915, aplicada desde antes del Congreso de Querétaro, había confrontado no pocas dificultades prácticas en su ejecución, y en septiembre de 1916 sufrió importan-

(176) Cfr. La Constitución Mexicana de 1917 (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1969), pág. 12.

te reforma sobre las posesiones provisionales, que fueron suspendidas. Con disposiciones análogas, y a veces contradictorias respecto de esa Ley, el artículo 27 también encontraría parecidos entorpecimientos.

Muchos de los antiguos títulos no eran claros en sí; nuevas situaciones jurídicas se habían creado de hecho o de Derecho en el agro; los reconocimientos de derechos agrarios en el artículo 27 carecían de procedimientos, pero un artículo transitorio de la Carta política había ordenado que se pusieran en vigor las soluciones contenidas en esa norma; se suscitaban conflictos de autoridades; los terratenientes, derrotados militar y políticamente, se aprestaban a dar la batalla legalista.

Las Circulares de la Comisión Nacional Agraria, desde la primera aprobada en abril de 1916, hasta las que se dictaron pasando el número cuarenta a fines de 1920, trataron de salirle al paso a todos los frecuentísimos problemas de aplicación que tomaron cuerpo, desde pequeñas minucias de copias de los expedientes, hasta situaciones importantes como el pago de las expropiaciones; trámite para las restituciones y dotaciones; conflictos de competencia; superficie de los ejidos; posesiones provisionales o definitivas; actitudes fraudulentas de los propietarios, etc., etc. Y no siempre fue correcto lo decidido, por lo que nuevas Circulares rectificaban a las anteriores(177). No obstante, esta experiencia permitió que el Presidente Alvaro Obregón dictara la primera Ley de Ejidos, el 28 de diciem-

(177) Cfr. las más importantes Circulares en Fabila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, de donde hemos tomado la mayoría de los documentos legales que citamos en esta obra.

bre de 1920, de unos cincuenta artículos, a la que se incorporaron no pocas de las medidas tomadas mediante Circulares de la Comisión Nacional Agraria. Mas algunas de las disposiciones principales de esta Ley demostraron rápidamente su inconveniencia. Por ejemplo, la extensión mínima de la parcela individual debía determinarse por el duplo del jornal medio en la localidad, lo que obligaba a investigar morosamente aspectos de trabajo, salarios, etc. El artículo 34 de esta Ley optó por eliminar las posesiones provisionales de tierras que daban los Gobernadores y Comités Ejecutivos, fundándose la Ley en lo que había dispuesto la Circular No. 31, de 8 de octubre de 1917, de la Comisión Nacional y ordenó únicamente las posesiones definitivas.

Como ejemplo de las graves incertidumbres y contradicciones con que se iniciaba la Reforma Agraria, digamos que la Circular última consideró que la reforma de los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de 1915, que se había hecho en Decreto de 19 de septiembre de 1916, estaba vigente, aunque el artículo 27 constitucional, al prorrogar su vigencia con el rango de ley constitucional, no se hubiera referido expresamente a este Decreto reformatorio, sino sólo a la Ley de 6 de enero. En esta reforma se eliminaban las posesiones provisionales de tierras para hacer sólo las definitivas. Pero el Procurador General de la República opinó que al no mencionarse el Decreto de 1916 en el artículo 27, "el Legislador no tuvo en cuenta esa reforma siendo su intención la de que el Decreto de 6 de enero de 1915 tuviera fuerza de ley constitucional en su primitiva redacción"; y por ello la Comisión Nacional Agraria, en Circular No. 45, de 15 de junio de 1921, rectificó su criterio anterior, estimando

ahora que si se debían dar las posesiones provisionales previstas por el texto original de la Ley de 1915. Lo último era contrario al artículo 34 de la Ley de Ejidos. Se impuso, por todo lo expuesto, la derogatoria de ésta.

La Ley de 17 de abril de 1922 vino a derogar la primera Ley de Ejidos (1920), y cambió el sistema de leyes agrarias detallistas dictadas por el Congreso, adoptando la fórmula de dar bases para que el Ejecutivo reglamentara entonces exhaustivamente los problemas agrarios (178). Así fue como se promulgó el llamado Reglamento Agrario, de 17 de abril de 1922.

Aspecto tan esencial como el de los titulares de la restitución o de la dotación de tierras, que el artículo 27 enumeraba como "condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población" (Fracción VI), fue motivo de insatisfacciones, por lo que la Circular No. 40, de 6 de octubre de 1920, excitó a los Gobernadores para que promovieran ante las Legislaturas locales "la erección de los poblados existentes en los latifundios, formados por los trabajadores de los mismos y sus familiares, en "pueblos libres", "rancherías" o "comunidades", según su importancia" (179), con el objeto de que tuvieran personalidad jurídica (o "categoría política", como se denominaba entonces), y se les pudiera dar tierras. El propio Reglamento Agrario de 1922, en su artículo lo., adicionó la lista constitucional de centros poblacionales; pero los Decretos de 23 de abril, de 8 de junio y de 16 de julio, todos de 1925, dictados por el Presidente Plutarco

(178) Este método legislativo fue practicado durante muchos años, pues aún el Código Agrario de 1934 siguió dicho procedimiento.

(179) Cfr. Fabila Manuel, *Op. cit.*, pág. 345.

Elías Calles, incidieron sucesivamente sobre el mismo tema, sin perjuicio de que con posterioridad fuera reglamentado por otras Leyes.

Las explicaciones antecedentes, que por razones de espacio limitamos a algunos de los muchos y enormes problemas que confrontaba el reparto agrario, suministran una idea de las condiciones de verdadera anarquía legal, de vaivenes y graves inseguridades, que caracterizaron la época inicial de la Reforma Agraria. Sin embargo, debemos completar ese cuadro con uno de sus tonos más sombríos. Desde un principio, los terratenientes apelaron al famoso juicio de amparo, contra las decisiones de las autoridades agrarias inferiores y superiores, ante los Jueces de Distrito y ante la Suprema Corte de Justicia, por lo cual la Comisión Nacional Agraria se vio obligada a instruir por menorizadamente a las Comisiones Locales Agrarias, "para cuando se les promueva juicios de amparo" (Circular No. 28, de 13 de agosto de 1917). Hasta fines de 1926, muchos de esos amparos fueron decididos en favor de los terratenientes demandantes, y con graves consecuencias de hecho, pues los campesinos beneficiados ya habían ocupado las tierras y era difícil que las desalojaran. Así, la Reforma Agraria quedaba entorpecida por su propia legislación profusa y caótica (180), a más de

(180) También la inestabilidad política se sumaba a la inconsistencia legislativa, pues en los años 20 y 30 ocurrieron sublevaciones militares. Basta mencionar el hecho de que el Presidente Obregón tuvo que debelar una vasta insurrección militar. "Se sublevaron -dice José Man- cisidor- en Veracruz, Guadalupe Sánchez; en Jalisco, Enrique Estrada, Rafael Buelna, Manuel M. Diéguez, Salvador Alvarado y otros; en Oaxaca, Fortunato Maycotte y Manuel García Vigila y en diversas regiones de la República Marcial Cavazos, Carlos Greene, Cándido Aguilar y Ricárdez Broca, cuyas tropas asesinaron, en Yucatán, al gobernador y líder socialista Felipe Carrillo Puerto. La rebelión tuvo por objeto combatir la sucesión

ser frenada, en el campo legal, por los tribunales del juicio de amparo que a iniciativa de los terratenientes invalidaban restituciones y dotaciones, casi siempre por razones formalistas.

Por la misma época aludida (gobierno del General Calles), la contrarrevolución agraria, que hasta entonces había luchado en el campo legal, se lanza a los campos de batalla, en la conocida rebelión cristera (1926), movimiento que a decir de José Mancisidor "había costado muchas vidas y cruentos sacrificios a la Nación" (181).

El General Calles trata de darle un rumbo más definido a la legislación agraria, y continuando la técnica iniciada por Obregón, de los reglamentos ejecutivos, intenta hacerle un alto "al reinado del desorden, el abuso y la arbitrariedad", en las palabras de Narciso Bassols (182), a cuyas luces se debe la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 23 de abril de 1927. Uno de los objetos básicos de dicha Ley fue el de hacer de la legislación agraria un conjunto armónico de disposiciones, incorporando las medidas que se consideraban más adecuadas y eficaces en esos días. Por ello, esta Ley, de 196 artículos, derogó "todas las leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional", excepto la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal (1925).

---

presidencial de Calles, cuyo contrario, De la Huerta, se vio precipitado por sus propios partidarios en contra del Presidente Obregón" (Historia de la Revolución Mexicana; 12a. ed.; México: Editores Mexicanos Unidos, S. A., 1969; pág. 319).

(181) Op. cit., pág. 321.

(182) Ufr. la compilación de sus Obras, editada por el Fondo de Cultura Económica; México, 1964; pág. 50.

Otra de las finalidades de la Ley Bassols fue la de prevenir los fallos judiciales adversos a la Reforma Agraria, en los juicios de amparo, mediante una reglamentación procedimental de las dotaciones y restituciones, que diera satisfacción jurídica a las garantías constitucionales de legalidad (183). Este loable propósito vino a robustecer la tendencia de legalismo formalista que ha sido una de las rémoras más negativas de la Reforma Agraria, pues en la Ley a que nos referimos se adoptaron procedimientos más o menos análogos a los de los juicios civiles entre partes litigantes (se tuvo al dueño afectado como una especie de parte demandada, reconociéndole algunos derechos procesales de tal), lo que sin duda propició más dilaciones en la tramitación del reparto de tierras. Paradójicamente, los amparos de los terratenientes se agudizaron, adquiriendo esta situación de estancamiento grandes proporciones, hasta que en 1931 el Congreso tuvo necesidad de denegar el recurso de amparo a los propietarios afectados con dotaciones o restituciones, mediante la reforma del artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915.

A pesar de todos los obstáculos descritos, los gobiernos de Obregón y Calles (1920-1928) distribuyeron 4.987.644 hectáreas de tierra, entre 476.234 beneficiados, cifras nada altas, pero que demuestran una voluntad clara en el sentido

(183) El artículo 14 de la Constitución mexicana dispone: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Y el artículo 16 de la misma Carta dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

de liberar al peón acasillado.

La Ley Bassols fue reformada dos veces en el mismo año de su expedición, y una vez en 1929, por lo cual se refunde con sus modificaciones en un solo texto, que es la Ley de lo de junio de ese año.

Los gobiernos de Pascual Ortiz Rubio y de Abelardo L. Rodríguez (1930-1934) también siguieron el método de frecuentes reformas parciales a la legislación respectiva, por lo que en el año de 1933, la Reforma Agraria marchaba lenta y confusamente (184), bajo el peso de las contradicciones y vacíos de las normas constitucionales (Ley de 1915 y artículo 27), y de una legislación que la misma experiencia práctica había obligado a alejarse en partes esenciales de aquellas normas, legislación que no podía superar sus frecuentes vaivenes, pero que sobre todo había rebasado institucionalmente los marcos constitucionales.

Nó aquí, en apretada síntesis, las situaciones que condujeron a la reforma constitucional de fines de 1933 y al primer Código Agrario mexicano, en 1934.

### III.-Nueva Redacción General del Artículo 27.

A.- Circunstancias y criterios.- La visible propensión del Presidente Pascual Ortiz Rubio a detener el reparto de tierras, fue una de las causas que precipitaron su renuncia en 1932, y su sucesor en la Presidencia, Abelardo Rodríguez, estimulado por el Plan Sexenal del Partido político en el poder, que acaba de postular al General Lázaro Cárdenas, presentó al Congre-

(184) Los gobiernos de Portes Gil, de Ortiz Rubio y de Rodríguez (1928-1934) distribuyeron 6.335.217 hectáreas, entre 459.317 beneficiados.



so, a fines de 1933, una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional.

En las Cámaras tomó fuerza la idea de aprobar una amplia reforma que impulsara la nueva actitud oficial en materia agraria. Cabe reproducir algunos apartes del Dictamen presentado por las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados:

"En el estado presente, y con la experiencia acumulada, ha parecido a las Comisiones que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del artículo 27 constitucional...."En su intento de redacción, las Comisiones han tomado en cuenta, y así se complacen en aclararlo, que el artículo 27 y la Ley de 6 de enero constituyen una de las banderas de la Revolución misma. Por ello se ha tenido el mayor cuidado en conservar íntegro el espíritu del artículo 27.... "En los casos en que la jurisprudencia de la Corte y la experiencia obtenida con la aplicación de las leyes reglamentarias ha permitido mejorar y aclarar la redacción del precepto constitucional, el nuevo texto del artículo 27 suprime todos los que fueron motivos de controversia jurídica..... "También se propone conceder facultades extraordinarias para la expedición de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional que habrá de ser corolario de la reforma que venimos a someter a vuestra soberanía, en todo aquello que se relaciona con la materia agraria. Consideran las Comisiones que a través de las facultades extraordinarias, podrá expedirse por primera vez una codificación agraria que englobe todas las leyes reglamentarias y las innumerables circulares y disposiciones económicas que rigen la materia y que son, en muchos casos, contradictorias y en todos de

difícil recordación" (185).

En efecto, poco después de aprobado en enero de 1934 el nuevo texto del artículo 27, el gobierno Rodríguez expidió el Código Agrario, con fecha 9 de abril de 1934, el que implementaría hasta 1940 la acción agraria espectacular del gobierno cardenista.

Si se compara la nueva redacción del artículo 27, con los textos anteriores que le sirvieron de base, se advertirá que se llegó a conservar totalmente la estructura formal de la norma adoptada en Querétaro, y que se llevaron al nuevo texto algunas disposiciones básicas de la Ley de 6 de enero, la que por ello quedaba expresamente derogada. En lo referente al contenido del nuevo precepto, se mejoraron fórmulas inexactas anteriores, y se introdujeron varios cambios medulares, como resulta de los siguientes subtítulos. (186).

B.- Se elimina la categoría política de los pueblos.- La Ley de 1915 y el artículo 27 de Querétaro se habían referido constantemente a "los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población", como titulares de los viejos y nuevos derechos agrarios. Y por efecto de las Leyes existentes al producirse la Revolución, estas categorías poblacionales exigían determinados requisitos, en tal forma que si legalmente los núcleos de población no eran "pueblos, rancherías o comunidades", como se lee en

(185) Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones (México: Cámara de Diputados. LXVI Legislatura de la Unión, 1967), Tomo IV, págs. 703-704.

(186) No precisa ocuparnos de las partes que no sufrieron reformas, como los tres primeros incisos del artículo 27, las Fracciones sobre los titulares de la propiedad territorial y el inciso final del artículo.

el aparte tercero del artículo 27 de 1917, no podían ser dotados de tierras.

Esta aplicación estrechamente formalista de la Ley de 1915 y de la Constitución de 1917 se tradujo en serias injusticias e insoluciones. Era necesario aguardar que un nuevo núcleo poblacional se ajustara a los trámites legales correspondientes, para que pudiera ser titular de derechos agrarios. Ciertas poblaciones que originalmente tuvieron características urbanas, fueron perdiéndolas y adquiriendo rasgos rurales algunos años después de 1917, pero no entraban en las categorías poblacionales enumeradas. Fuertes grupos de peones acasillados, que vivían en casas cercanas al casco de las viejas haciendas, tampoco presentaban la "categoría política".

Las Leyes agrarias, como lo hemos visto en el punto II de este mismo Capítulo, trataron de corregir casuísticamente esas deficiencias, pero las soluciones siempre eran insuficientes, por lo que la reforma constitucional de 1934 adoptó la denominación genérica de núcleos de población, para desvincular el problema de sus ataduras con la legislación de tipo administrativo-político, como resulta del aparte tercero y de las Fracciones VII, IX y X del nuevo artículo 27. En este aspecto, la reforma tuvo un antecedente de importancia en la Ley Bassols, de 1927, que separó el derecho a la tierra, de la categoría política de los pueblos, declarando ese derecho en favor de "todo poblado" (art. 1o.), o de "toda corporación de población" (art. 3o.), o del "núcleo de población" (art. 14).

C.- Disposiciones de la Ley de 1915.- Con algunos cambios formales de escasa monta, los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Ley de 6 de enero, pasaron al nuevo artículo 27. Las nuli-

das de aquella Ley, mejor concebidas que en la fórmula de 1917 (artículo 1o. de la Ley), fueron incorporadas textualmente, con algunas modificaciones, a la Fracción VIII. La posibilidad de pedir la anulación de divisiones o repartos que se hubieran hecho de una propiedad comunal (artículo 2o. de la Ley), quedó como Fracción IX, con reforma de la última parte. La norma contenida en el artículo 3o. de la Ley, que ya en 1917 había inspirado uno de los párrafos del aparte tercero del artículo 27, fue llevada con muy pocos cambios a la Fracción X, sin perjuicio de que con algunas modificaciones se dejara el mismo párrafo del aparte tercero. Debemos llamar la atención, en este punto, sobre la circunstancia de que si en 1917 el Constituyente se cuidó de no usar la palabra "ejido", ahora la empleó en la Fracción X (también en otras), como lo hacía el artículo 3o. de la Ley. Y debido a la materia reglamentada en las dos fórmulas subsistentes en el artículo 27, a que hemos aludido en último término, procede contrastarlas:

Párrafo final del aparte tercero: "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Fracción X: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados serán dotados con **t i e r r a s** y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población; sin que en ningún caso deje de concedér-

seles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

Repitiendo el artículo 10. de la Ley de 1915, la Fracción VIII también usó el término "ejidos" varias veces. Y la Fracción IV, igualmente, emplea el vocablo.

Obsérvese que el párrafo del aparte tercero, antes reproducido, trata del caso en que un pueblo carezca de tierras y aguas, o no las tuviere suficientes, reconociéndole el derecho a la dotación. En tanto que la Fracción X, también reproducida, se refiere a los pueblos que "carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución", y a que "serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos".

En apariencia, las dos normas versaban sobre aspectos diversos. El aparte tercero, sobre dotación simple de terrenos y aguas a cualquier pueblo; y la Fracción X, sobre la constitución de ejidos, de que hubieran sido despojados los pueblos, o de que carecieran. A causa de ello, Lucio Mendieta y Núñez ha opinado que "como ya antes el propio artículo 27, en su párrafo tercero, establece que los pueblos que necesiten tierras, tienen derecho a ser dotados de ellas, es claro que el ejido a que se refiere la Fracción X no puede estar constituido por esas tierras y entonces ese ejido no puede ser otro que el colonial. "Si no se acepta nuestra interpretación, entonces la Fracción X del artículo 27 no tiene razón de ser" (187).

El resultado último de este tesis se presenta como de (187) Cfr. El Sistema Agrario Constitucional, págs. 128 y 129.

difícil aceptación, porque en los trabajos preparatorios de la reforma constitucional de 1934 no figura, por ninguna parte, que se hubiera pensado en "revivir" el ejido colonial. Además, la reforma de 1934 no sólo empleó la palabra "ejidos" en la Fracción X, sino que también la usó en otras Fracciones, y cabría preguntarse si en este último caso también tiene el término el mismo significado de "ejido colonial". Evidentemente, no(188). Que en el Código Agrario de 1942 el artículo 80 hubiera señalado "los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta de los de labor", como parte de la dotación ejidal, no creemos que implica una reglamentación de dicha Fracción X, según lo insinúa el Dr. Mendieta y Núñez, pues esta Fracción se refiere a "tierras y aguas", en tanto que la materia específica del artículo 80 es diferente(189).

Ni las Constituciones ni las Leyes están exentas de contradicciones, de redundancias o de imperfecciones; y el artículo 27 constitucional, ni en 1917 ni en 1934, fue un modelo de perfección jurídico-formal. La última norma del aparte tercero de ese artículo establece el derecho de los pueblos a dotación de tierras y aguas en términos amplios y generales; contempla una situación genérica. La Fracción X, que repitió casi al pie de la letra el artículo 30. de la Ley de 1915, considera, sobre

(188) Adversamente al criterio de Mendieta y Núñez se ha pronunciado el Dr. Héctor Fix Zamudio, quien sostiene: "Aun cuando esta opinión es respetable --se refiere a la de Mendieta-- estimamos que el vocablo "ejido" utilizado por nuestra legislación, abarca todo género de tierras y aguas, de repartimiento o aprovechamiento común, y que resulta innecesario añadirle una nueva fracción, en calidad de ejido de acuerdo con su acepción clásica" (Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario, en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, No. 52 de 1963, pág. 921).

(189) Puede leerse, en el artículo 223 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, la disposición correlativa al artículo 80 del Código Agrario de 1942.

todo, el caso particular de los pueblos que no pudieren lograr la restitución de sus ejidos por defectos de sus títulos, o porque los hubieren enajenado legalmente; es una situación específica. Y no vemos una flagrante redundancia entre ambas normas, ni tampoco necesidad absoluta, ciertamente, de que se hubiera repetido el artículo 30. de la Ley de 1915 como Fracción X, ya que en todo caso, cualquier pueblo podía y puede reclamar dotación de tierras, con base en la sección final del aparte tercero del artículo 27, aun en el caso de que hubiera tenido ejidos antiguos y su título hubiera sido defectuoso o los hubiera enajenado.

Pero hay otro elemento de interpretación, mucho más importante que el del sol valor terminológico, actual o pasado, del vocablo "ejidos". En 1934, ya se había estructurado plenamente, en la práctica y en la legislación agraria mexicana, la institución del ejido, como una expresión jurídica nueva, sin relación directa con el ejido colonial o con el ejido que se intentó restituir o reconstituir según la Ley de 1915. Ejido, conforme al tratamiento de las Leyes que se habían promulgado hasta 1934, era la dotación de tierras y aguas a los pueblos (190), e incluso las que se les hubieren restituido por razón de viejos títulos, sin que el tratamiento legal diferenciara mayormente en muchos aspectos entre dotadas y restituidas, excepto el caso de la propiedad comunal restituida(191).

- (190) El artículo 13 de la Ley de Ejidos, aprobada en diciembre de 1920 y promulgada en enero de 1921, contiene la siguiente definición rudimentaria: "La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido".
- (191) Véase un ejemplo de ese tratamiento igual para unas y otras tierras, en la Circular No. 48 de 1921, de la Comisión Nacional Agraria.

De modo que parece definitivo pensar que cuando la reforma constitucional de 1934 se refirió a ejidos, en las Fracciones I, XI y XIV (no tanto en la Fracción VIII que sin duda contiene una referencia histórica a los antiguos ejidos), le estaba dando jerarquía constitucional a esa institución que se desarrolló peculiarmente en México, desde 1915 en adelante, y que ha venido a constituir una de las nuevas estructuras de la propiedad territorial, producidas a consecuencia de la Reforma Agraria. Ya tendremos oportunidad de exponer con mayor amplitud estas ideas, cuando se trate de enfocar especialmente la estructura jurídica actual del ejido mexicano. Lo innegable es que si en 1917 el Constituyente adoptó una clara prevención en contra del ejido de vieja data, la reforma de 1934 le dio carta de naturaleza constitucional al nuevo ejido, porque era ya la institución jurídica más característica de la Reforma Agraria Mexicana.

D.- La pequeña propiedad.- En la reforma de 1934 tampoco se precisó ningún criterio sobre la pequeña propiedad (naturaleza, extensión, etc.), y ante el respeto incondicionado que el aparte tercero del artículo 27 original le dio a "la pequeña propiedad", en 1934 se estimó necesario limitar el concepto, añadiéndole la frase "agrícola en explotación". Así, el respeto constitucional a la pequeña propiedad, quedó convertido en la salvaguarda de "la pequeña propiedad agrícola en explotación".

En sesiones informales del Congreso, cuando se debatía la reforma de 1934, uno de sus autores, el Ing. Marte R. Gómez, expuso el criterio que sigue: "No creo que con la denominación constitucional de "pequeña propiedad", haya quien



piense que se desea conservar o hacer inatacable agrarianamente una superficie de tierra más o menos pequeña o grande.... "Positivamente lo que la Revolución debe proteger y fomentar es el esfuerzo y la inteligencia de los agricultores, y esos elementos sólo los podemos considerar si hablamos de explotación agrícola en lugar de pequeña propiedad" (192).

La Fracción IV del artículo 27 aprobado en esta época, también se refirió a "la pequeña propiedad agrícola en explotación".

E.- Denegación del amparo agrario.- La Ley de 1915, en su artículo 10, imprecisamente facultaba a los afectados con resoluciones agrarias del Poder Ejecutivo para que recurrieran ante los tribunales "a deducir sus derechos dentro del término de un año".

Es bien sabido que los terratenientes apelaron al juicio de amparo constitucional, en forma tan constante, que este tipo de acción abusiva se convirtió, prácticamente, en el freno más eficaz de la Reforma Agraria. Cuando en 1927 Narciso Bassols trataba de prevenir los fallos desfavorables a los campesinos, en los juicios de amparo, tuvo en cuenta expresamente que al tiempo de su reforma legal, de veinticinco amparos resueltos por la Suprema Corte de Justicia en esos días, diez y seis invalidaron las adjudicaciones agrarias. La situación apuntada no mejoró; al contrario, siguió agravándose.

Fue entonces cuando el Senador Lauro G. Caloca, en diciembre de 1931, presentó la iniciativa de reforma al artículo 10 de la Ley de 1915, la cual fue discutida y aprobada pron-

(192) Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo IV, págs. 748 y 749.

tamente; y promulgada el 15 de enero de 1932. El primer inciso de la nueva disposición rezaba así:

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

El Ing. Marte R. Gómez ha recordado que el senador Caloca, "desde la tribuna dio un dato cuya veracidad numérica no he creído siquiera que valiera la pena de comprobar, porque lo importante es que el hecho denunciado no admitía réplica, y sigue hasta la fecha arraigado en la conciencia de todos los que tuvimos que ver con nuestra Reforma Agraria en los primeros años de su aplicación. A saber, que para la fecha de estos debates, en la Comisión Nacional Agraria se habían dictado cerca de 6.000 resoluciones presidenciales y que en 5.500 de ellas, es decir, en un alarmante 91.66% , los propietarios afectados habían recurrido al amparo, con el único resultado de que los embrollos judiciales estuvieron entorpeciendo el desarrollo de nuestra reforma agraria, y manteniendo un clima de intranquilidad en el campo" (193 ).

Esta reforma de 1931, a la que se imprimió todo el trámite de las modificaciones a la Constitución, por haber calificado el Constituyente de Querétaro de ley constitucional a la de 6 de enero de 1915, fue incorporada al nuevo texto del artículo 27, con ligeras variantes. Sus dos primeros incisos quedaron como Fracción XIV; y el tercero, como Fracción XV.

(193) Cfr. La Reforma Agraria de México. Su crisis durante el período 1928-1934 (México: Librería de Manuel Porrúa, S. A., 1964), pág. 55.

F.- Nuevas autoridades agrarias.-- Como la Ley de 1915 iba a ser derogada, incluso en sus reformas, se optó por consignar en el texto reformado del artículo 27 las organización de las autoridades agrarias, cosa que no aparecía en la redacción original de ese artículo (1917), porque estaba ya en la Ley de 6 de enero. Pero ahora, con la experiencia administrativa acumulada por la marcha de la Reforma Agraria, durante más de tres lustros, se crearon nuevas autoridades, a saber:

- a) Un Departamento especial que tendría a su cargo, en el Poder Ejecutivo, la aplicación de las leyes agrarias;
- b) Un Cuerpo Consultivo Agrario;
- c) Las Comisiones Mixtas Estatales;
- d) Los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisarios Ejidales en cada núcleo de población.

Era un evidente progreso institucional crear un organismo federal exclusivo, a cuyo cargo se dejó todo el problema agrario, en sus aspectos de aplicación de leyes; así como establecer más activas autoridades propias en los núcleos de población dotados de ejidos.

G.- Mejores bases de trámite.-- Lo mismo que en el caso de las autoridades agrarias, el artículo 27 original se atuvo a lo dispuesto por la Ley de 1915, en materia de procedimiento. Pero en 1934, las Fracciones XII y XIII recogieron la mejor experiencia que se tenía al respecto, y consagraron bases un tanto expeditivas para el trámite de las demandas agrarias. Estas Fracciones se explican por sí solas.

H.- Latifundios y parcelas individuales.-- Desde luego, había que mantener, aunque con algunas modificaciones, las re-

glas sobre fraccionamiento de latifundios, ahora también llamados "excedentes" de la propiedad rural máxima (Fracción XVII). En el aparte tercero del nuevo artículo 27 se repitió la mención relativa al fraccionamiento de los latifundios. La penúltima Fracción del artículo 27 (ahora Fracción XVII) reprodujo las pautas anteriores sobre ese fraccionamiento, expropiación, venta de parcelas y deuda agraria.

La reforma de 1934 introdujo la nueva norma consistente en fraccionar las tierras susceptibles de adjudicación individual, en el momento de ejecutarse las resoluciones presidenciales (Fracción XVI), situación que se estimó útil clarificar constitucionalmente.

#### IV.- La Reforma Agraria bajo Cárdenas.

En el presente Capítulo hemos destacado las graves deficiencias institucionales que caracterizaron el lapso que podemos considerar como el primer período temporal de la Reforma Agraria Mexicana (1917-1934). Este período se desenvuelve en una lenta y dificultosa evolución, que culmina jurídicamente en la reforma constitucional y legal (el primer Código Agrario) de 1934.

Desde un punto de vista jurídico --ya lo planteábamos en la Primera Parte--, una Reforma Agraria no puede analizarse ni interpretarse cabalmente, si se esquivan o silencian sus aristas económicas y sociales, que forman la materia o contenido de su ordenamiento de Derecho. Las normas jurídicas afianzan o debilitan, fortalecen o estancan el desarrollo de toda Reforma Agraria; y esas normas no pueden ser clarificadas, en su significación pristina, si no se contrastan con la función práctica que cumplen en la realidad conflictiva del agro.

No es mera coincidencia la situación de que la reforma constitucional y legal de 1934 en materia agraria preludiara el ímpetu de la Reforma Agraria en el sexenio gubernamental de Lázaro Cárdenas, lapso que puede considerarse como el segundo período temporal de esa Reforma (194); y con todo acierto ha dicho el Ing. Marte R. Gómez que esa reforma institucional, particularmente el Código Agrario, "en la práctica demostró que podía ser el útil y adecuado para que el sucesor del General Rodríguez, el General Lázaro Cárdenas, pudiera conducir el gran programa de reforma agraria que constituye uno de sus mayores timbres de orgullo" (195).

De 1934 a 1940, el Presidente Cárdenas, dándole el máximo empuje a la Reforma Agraria Mexicana, distribuyó 20.072.952 hectáreas de tierra, entre 774.000 campesinos beneficiados(196). Cantidades que contrastan con las muy inferiores del tiempo anterior, pues desde el gobierno de Carranza hasta el de Abe-

(194) Nos hemos referido aquí al primer período temporal de la Reforma Agraria Mexicana (1917-1934) y a su segundo período temporal (1934-1940), los cuales integran, para nosotros, la primera etapa histórica de esa Reforma Agraria; etapa en la cual, ésta logra, si bien limitadamente, sus objetivos principales. Sergio Reyes Osorio utiliza también la periodicidad de 1915-1934, y de 1934-1940, en su ensayo Evolución de la Tenencia de la Tierra en México (Véase la obra Reforma Agraria: Tres Ensayos, editada por el Centro Nacional de Productividad; México, 1969). Fijamos el comienzo de la segunda etapa histórica de la Reforma Agraria, en el tercer período temporal, que se inicia en 1946, con las modificaciones capitalistas introducidas en ese año al artículo 27 constitucional.

(195) Op. cit.; pág. 72.

(196) Estas cifras y todas las anteriores sobre el reparto de tierras han sido tomadas de la obra de Marte R. Gómez, que varias veces hemos citado. Sin embargo, es corriente notar diferencias en las cifras usadas por varios publicistas. En la obra de la Dra. Martha Chávez P. de Velásquez, quien está muy vinculada al Departamento Agrario, se dan cifras de hectáreas bastante inferiores a las de Gómez, pero coinciden en cuanto al número de campesinos beneficiados. Véase un cuadro estadístico muy

lardo Rodríguez (1917-1934), unos diez y ocho años, se repartieron 11.704.787 hectáreas, entre 1.012.735 campesinos. En 1937, Cárdenas creó la inafectabilidad ganadera, para fortalecer este importante renglón de la economía agraria. Y el segundo Código, puesto en vigencia por Cárdenas en septiembre de 1940, introdujo nuevas instituciones agrarias (unidad individual de dotación, ejido colectivo, etc.).

"Evaluar a grandes rasgos el impacto de la acción gubernamental del General Lázaro Cárdenas en la historia de México --afirma Manuel Aguilera Gómez-- es una tarea insoslayable, a fin de comprender muchos acontecimientos posteriores. En la década 1926-1935 se advirtió un estancamiento general de la economía mexicana, llegando el Producto Nacional en 1930 a un nivel inferior, inclusive, al registrado 20 años antes.... "A partir de 1936, la economía mexicana ya acusa una tendencia al crecimiento continuo.... "De no haberse distribuido masivamente la tierra --y, por ende, el ingreso-- y destruido el sistema de producción latifundista --y con él todas las estructuras de sojuzgamiento de la población rural-- probablemente el crecimiento de México se habría detenido... "Lázaro Cárdenas al transformar la estructura económica del país, salvó la Revolución Mexicana de la profunda crisis por la que atravesaba en 1934, y abre las puertas al desarrollo

completo sobre el reparto de tierras, entre 1915 y 1965, utilizando como fuente los datos del Departamento de Asuntos Agrarios, en la obra de Eloisa Alemán Alemán, Investigación Socioeconómica Directa de los Ejidos de San Luis Potosí (México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1966). También puede revisarse un cuadro semejante, emanado de la misma fuente, pero que alcanza hasta 1969, en la obra de Mercedes Escamilla, Investigación Socioeconómica Directa de los Ejidos de Aguascalientes (México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1970).

moderno de México" (197).

Una mirada retrospectiva sobre los dos primeros periodos temporales de la Reforma Agraria (hasta 1934 y el cardenista) nos permite precisar, para lo que consideramos como la primera etapa de esa Reforma, los siguientes rasgos fundamentales:

a) La aplicación del artículo 27 constitucional, para hacer realidad su programa agrario, se llevó a efecto con gran lentitud y extremas dificultades, porque esa norma mantuvo, en la parte que se aplicó, un exagerado respeto a la institución jurídica de la propiedad privada territorial, y con ello sostuvo la fuerza social y económica que estaba en la base de la hacienda.

b) Fue necesario, prácticamente, un cuarto de siglo (1917-1940), para cumplir, en su objetivo esencial, ese programa. Los repartos ejidales a expensas de la hacienda y la gran propiedad, y los abigarrados ensayos de solución legal que al respecto se hicieron, culminaron con la sustitución del texto primitivo del artículo 27, por una versión reformada, en 1934, que permitió el empuje final dado por Lázaro Cárdenas a la primera etapa de la Reforma Agraria, llevándola al logro de aquel objetivo(198).

c) En 1940, el peón acasillado y la hacienda, como fenómenos económicos dominantes, eran un recuerdo del pasado. En su reemplazo existían el ejido y el campesino minifundista: la

(197) La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México (México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969), págs. 141-144.

(198) El reparto masivo de tierras, hecho por Cárdenas, produjo sus excesos; pero ¿qué movimiento reivindicador está exento de ellos?

masa campesina convertida en mercado nacional. Liberado de la servidumbre que lo ataba a la hacienda; con tierra propia que le permitía trabajar para sí; es decir, liberado en su economía de miseria personal dependiente del hacendado, el campesino se convertía en un consumidor, a más de que podía emigrar a otras áreas rurales o a las ciudades, donde hubiera oferta de empleo.

d) El artículo 27 constitucional (1917 y 1934) y la legislación reglamentaria fueron la base jurídica de ese fenómeno económico-social, al modificar la estructura de la propiedad agraria existente en 1910, con el resultado de una redistribución considerable, aunque lenta y accidentada, de la tenencia de la tierra; y posibilitaron la movilidad de la mano de obra campesina, y la creación del ingreso en un vasto sector de la población. La liberación económico-jurídica real del peón acasillado, a más de un aspecto innegable de justicia social, se iba a traducir en esos dos requisitos de la industria capitalista, de la formación de una burguesía industrial moderna: mano de obra disponible y masa consumidora con un mínimo de poder adquisitivo (199).

---

(199) El enorme incremento de la población rural mexicana, y el limitado efecto del reparto agrario, hasta los días actuales, ya están creando un conglomerado humano que vive en la miseria extrema. "Nuestro desarrollo industrial —afirma Sergio Reyes Osorio, en el ensayo que hemos citado— que aún no llega a escalas tales que le permitan competir eficientemente en el exterior, necesita de un amplio mercado interno para su expansión y ésta se ve copada por una enorme masa rural sin poder adquisitivo" (pág. 4).



ANEXO NUMERO TRES

TEXTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL PROMULGADO EN 1934

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de -- los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a -- la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el do-- minio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad priva-- da.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad-- pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la -- propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así-- como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales sus-- ceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de-- la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los la-- tifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en ex-- plotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola-- con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos natu--

rales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos -- afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente -- hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o

más Estados, las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados, en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, - el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus accesos, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los ex-

tranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones - en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no - invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que - se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranje--ros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cual- quiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad - para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales im- puestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por in- terpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose- acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal ca- so. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada - la denuncia. Los templos destinados al culto público, son de la pro piedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien de terminará los que deben continuar destinados a su objeto, Los obispa dos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones - religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido -- construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza- de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al do minio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los -- servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respec

tivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso - las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, - dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o - instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus - asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieran en ejercicio;

IV.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer, o administrar fincas rústicas. Las sociedades de - esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en - la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o los de los Estados, fijarán en cada caso;

V.- Los bancos, debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescrip--

ciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, -- ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, -- tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en -- las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que éste valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él -- de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la

fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá - quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado - en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, - por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efec - tivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimien - to y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procede - rán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de - las tierras o aguas de que se trate y todas las acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades an - tes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho -- guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en co-- mún las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les ha - yan restituido o restituyeren;

VIII.- Se declaran nulas:

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

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, - aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o -

cualquier otra autoridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con los cuales se hayan invadido y ocupado -- ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídos en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no



puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados serán dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población; sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados;

XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras y aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los Gobernadores.

Los Gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen. Los Gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan.- Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los Gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la Ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los Gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

XIII.- La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones mixtas, con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos locales, e informarán al C. Presidente de la República para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones rotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor

de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún de recho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de am paro.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados -- dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.

XV.- Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afec tar en ningún caso la pequeña propiedad agrícola en explotación e in currirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten;

XVI.- Las tierras que deben ser objeto de adjudicación indivi dual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII.- El Congreso de la Unión, y las Legislaciones de los Es tados en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes ba ses:

a) En cada Estado y Territorio y Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo indivi duo o sociedad legalmente constituida.

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

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades -- que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3 por ciento anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan -- quedado satisfechas las necesidades agrarias de los pobladores inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, -- los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, -- determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de -- que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos, y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad, --

y se faculte al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Transitorio.

Unico. Se abroga la Ley de 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opongan a la vigencia de la -- presente reforma.

CAPITULO QUINTO

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

DE 1937 Y 1945

I.- Explicación Inicial.

Como la acción reformista en materia agraria constitucional tuvo expresiones de reducida extensión en 1937 y en 1945, conviene, por razones de organización formal, revisarlas conjuntamente en este Capítulo. Además, ambas tienen de común una finalidad de mejoramiento institucional, que fue tan pronunciada en la reforma de 1934. La de 1937 es de limitada significación material, como podrá apreciarse; pero la de 1945, no obstante concretarse en algunas adiciones y pocas modificaciones al inciso 5o. del artículo 27, presenta indudable importancia, debido a que se refiere a aspectos de la propiedad nacional de las aguas. Sin embargo, sobre esta última tampoco es mucho lo que puede decirse.

II.- La Reforma Constitucional de 1937.

De tiempo atrás habían sido frecuentes e interminables los conflictos y litigios entre los pueblos indígenas y de mestizos por razón de los linderos de sus propiedades comunales, y a causa de los defectos de los títulos respectivos; no pocos de los cuales provenían de la época colonial. Esos litigios, después de 1917, continuaron bajo la competencia de los tribunales ordinarios, en los que se perpetuaban de generación en generación, dando lugar, incluso, a luchas sangrientas.

El senador Wilfrido C. Cruz presentó una reforma aditiva al artículo 27, a fines de 1936, que fue acogida favorablemente por las Cámaras, en uno de cuyos Dictámenes se dijo que "el principal fundamento de la adición propuesta es la existencia de numerosos conflictos por límites de terrenos comunales, que no han podido ser solucionados por las autoridades de los Estados, habiéndose creado muy serios problemas de persistencia

crónica sostenida a través de varias generaciones, con quebranto de la tranquilidad social y de la debida explotación de esos inmuebles" (200).

Se declararon de jurisdicción federal esos litigios, y se facultó al Ejecutivo federal para que propusiera una solución de cada conflicto, la que aceptada por las partes sería irrevocable; pero una de ellas, o ambas, en caso de inconformidad, podían recurrir ante la Suprema Corte de Justicia. De tal modo se adicionó la Fracción VII del artículo 27 constitucional, mediante reforma aprobada en diciembre de 1936 y que entró a regir un año después (201).

En esta reforma de 1937 se continuó la tendencia inicial de la Reforma Agraria Mexicana (Ley de 1915), de sustraer al Poder Judicial el conocimiento de las controversias agrarias, para adscribirlas a la competencia administrativa. Este ejemplo de México fue seguido por muchas leyes latinoamericanas de Reforma Agraria, aunque últimamente hay la inclinación a establecer una jurisdicción especial agraria, paralelamente a otras jurisdicciones especiales, como la laboral, etc.

### III.- Nueva Fórmula sobre la Propiedad de Aguas (1945).

La escasez de aguas pluviales y corrientes para la agricultura, que domina la mayor parte del mapa territorial mexicano; y la fuerte presión demográfica que incide permanente-

(200) Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo IV, págs. 719 y 720.

(201) Debido a que las reformas constitucionales deben ser aprobadas, primero, por las dos Cámaras del Congreso Federal, y después, por las diferentes Legislaturas estatales, a veces transcurre un lapso considerable entre ambas aprobaciones, y la reforma entra en vigor al ser promulgada oficialmente tiempo después de la aprobación congressional. Hemos optado por identificar cada reforma constitucional por la fecha de su promulgación, que es cuando generalmente inicia su vigencia.



mente sobre la tierra, obligaron al Estado a desarrollar una activa política de irrigación del suelo. En 1926 se dictó la primera Ley sobre irrigación, que permitió un avance tan sostenido en la materia, que la política respectiva fue encomendada a una Secretaría especial de Recursos Hidráulicos, que se creó en 1947. De 1926 en adelante, el Gobierno hizo importantes obras de riego, para beneficiar a los campesinos y agricultores que necesitaban aguas.

Sin embargo, el texto constitucional del artículo 27, con respecto a la propiedad nacional de las aguas, resultó deficiente a medida que tomó gran incremento la obra gubernativa sobre irrigación. El Ejecutivo propuso al Congreso la reforma del inciso 5o. de ese artículo, en septiembre de 1943, la cual fue aprobada por las Cámaras en ese mismo año, y por las Legislaturas estatales en 1944. Entró a regir en abril de 1945.

El inciso 5o. del artículo 27, tanto en 1917 como en 1934, declaró de propiedad de la Nación, entre otras, las aguas de ríos, lagos, etc., pero se limitaba a las aguas de la superficie de la tierra. Como dice Adolfo Orive Alba, refiriéndose a las aguas del subsuelo, "el volumen originalmente infiltrado y que va de paso hacia alguna corriente superficial es de enorme importancia, tanto por su volumen como por estar almacenado o en lenta circulación, en las partes altas de las cuencas. Por ello conviene aprovecharlo cuidadosamente" (202). A más de afirmar la propiedad nacional de las

(202) Cfr. La Irrigación en México (México: Editorial Grijalbo, S. A., 1970), págs. 30 y 31.

aguas subterráneas, la reforma promulgada en 1945 se propuso extender a situaciones no previstas, como la de los manantiales y aguas torrenciales, la propiedad o la reglamentación estatales. Se trataba de perfeccionar el alcance del inciso 5o., para que el Estado pudiera fomentar, en mejores condiciones de control, las obras públicas de riego y electrificación. Como bastaba para ello la introducción de una serie de frases en la norma constitucional, la reforma llevó a una nueva redacción de tal inciso.

Hasta 1966, la obra del Gobierno mexicano, en materia de riego, alcanza a 2.543.302 hectáreas, con una inversión total muy próxima a veinticinco mil millones de pesos, según el valor de esa inversión en 1966. Por otra parte, las obras privadas o particulares de irrigación, se extienden a 1.200.000 hectáreas(203).

---

(203) Cfr. Orive Alba Adolfo, Op. cit., págs. 214 y 233.

ANEXO NUMERO CUATRO

ADICION A LA FRACCION VII DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL  
PROMULGADA EN 1937

VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrán fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial (\*).

Las leyes fijarán el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias (\*).

(\*) Estos dos incisos contienen la adición promulgada en 1937, si bien el texto de la reforma incluye la primera parte de la Fracción VII, tal como consta arriba.

ANEXO NUMERO CINCO

REFORMA AL PARRAFO 5o. DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL  
PROMULGADA EN 1945

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se ex

traigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

CAPITULO SEKTO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1947

**I.- Propiedad Ejidal Frente a Propiedad Particular.**

La propiedad territorial que la Corona española reservó a los pueblos indígenas, era de tenencia comunal (ejidos, propios, etc.). Con los cambios de mestizaje racial producidos a lo largo de la Colonia, los cuales se hicieron más notorios en la época independiente del siglo pasado, esa propiedad comunal vino a ser la de muchos pueblos, de cuyo despojo se alimentó, en parte, el latifundismo del régimen porfirista.

Cuando Luis Cabrera propone en 1912 la reconstitución de los ejidos, la restitución a los pueblos de las tierras despojadas y la dotación para los núcleos que carecieran de tierras, establecía la diferencia entre la restitución o reivindicación, método según Cabrera poco práctico por "las pocas reivindicaciones que pudieran lograrse", y la dotación de tierras en forma de ejidos. Su breve proyecto de ley, de cinco artículos, hizo a un lado la reivindicación o restitución, y adoptó la medida directa de expropiación, "para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes" (artículo 2o.) (204).

Algunos años después, los "considerandos" de la Ley de 6 de enero de 1915, insisten en la diferencia entre restitución de los ejidos despojados y la dotación de ellos a los pueblos que los necesitaren, pero la Ley acepta las dos accio-

(204) Cfr. en Fabila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, págs. 218 a 242, el célebre discurso de presentación y el proyecto de ley respectivo. En el mensaje explica Luis Cabrera que la idea de la reconstitución de los ejidos la tomó de un informe presentado en 1912 por la Comisión Agraria, que había leído pocos días antes de su discurso.

nes, declarando la nulidad de todos los procedimientos o formas "con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos" (artículo 10.), y reconociendo el derecho de éstos a tener ejidos, ya porque "carescan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución" (artículo 30.).

Debe subrayarse enfáticamente que en el último de los "considerandos" de esa Ley, se aclaró terminantemente que "no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida".

Cabrera pretendía, en su proyecto, que en espera de una reforma a la Constitución, para darles personería jurídica a los pueblos, la propiedad de los ejidos se adscribiera al Gobierno Federal, "y la posesión y el usufructo quedaran en manos de los pueblos" (artículo 40.). Pero la Ley de 1915 dispuso que "una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común" (artículo 11).

La solución en el Constituyente de Querétaro fue idéntica a la de la Ley de 1915: disfrute en común; pero en las normas del artículo 27 se consagró de manera categórica el respeto a la pequeña propiedad, se silenció toda mención de la palabra "ejidos", y se insistió en presagiar, como en la Ley de



1915, la transitoriedad de la indivisión, de la comunidad, hacia el repartimiento o fraccionamiento de las tierras ejidales (Fracción VI y parte final de la cláusula sobre nulidades).

Era patente, así, la inclinación del Constituyente de 1917 por la pequeña propiedad, por la propiedad particular individualista de la tierra, hasta el punto de que proclamó la próxima desaparición de la propiedad común ejidal, fueran viejos o nuevos los ejidos.

Las dificultades enormes de la Reforma Agraria en sus años iniciales; la gran inestabilidad política del país en esos años; la lentitud de la recuperación económica, vencida la lucha bélica revolucionaria; y el serio temor de que el fraccionamiento de la propiedad común ejidal promoviera la especulación y el despojo de los pequeños propietarios, como había sucedido en la época de la Desamortización de bienes eclesiásticos y comunales (1856), fueron causas determinantes de que no se alterara el disfrute común de las tierras restituidas o dotadas conforme a la Ley de 1915 o según el artículo 27 de 1917, lo que propició un fortalecimiento de esa forma comunal de propiedad, a través de las leyes agrarias sucesivas, que poco a poco fueron conformando la nueva estructura jurídica de dicha propiedad, llamada en los primeros años ejido: un nombre viejo, para un contenido nuevo, producto de la evolución legislativa mencionada.

Al lado, la dicha pequeña propiedad, la vieja propiedad particular individualista, no requería mayor protección estatal, ni un estatuto jurídico nuevo, porque lo tenía en el Código Civil, con todos sus derechos, excepto las modalidades

a que legalmente condujera el interés público, las que irían a afectar principalmente al latifundio, a la gran propiedad, también de corte individualista.

Las estructuras económicas de estas dos formas de propiedad, la ejidal y la privada o particular, también se correspondieron con dos estructuras sociales, bien diferenciadas: el campesinado ejidal y la burguesía y pequeña burguesía terratenientes. El campesino ejidatario es el peón acasillado, a quien la Revolución dio el uso de la tierra, para que viviera de ella con el único recurso de su fuerza de trabajo personal. Con su pequeña parcela; con su familia; con sus hijos, de generación en generación, vinieron a constituir el campesinado ejidal; es decir, un proletariado rural, sin patrono directo, pero inequívocamente un proletariado (que nos perdonen los marxistas ortodoxos esta herejía). En tanto que el pequeño propietario, con recursos económicos suficientes para adquirir por sí solo una finca, a veces no muy pequeña; con patrimonio personal, formó inicialmente la pequeña burguesía, y hoy, la burguesía terrateniente, al impulso del crecimiento económico, que advino más rápida y voluminosamente, a consecuencia de las fuerzas de desarrollo desatadas por la Revolución.

## II.- La Inafectabilidad de la Propiedad Individual.

Ya en las primeras circulares de la Comisión Nacional Agraria se habló de "propiedades afectadas con restitución o dotación", y también de "propietarios afectados". Como el artículo 27 constitucional (1917) excluía de las restituciones y nulidades las tierras obtenidas en repartimientos amparados por la Ley de 1856, en la cantidad de cincuenta hectáreas, las

primeras Leyes agrarias posteriores a 1917 dispusieron que no procedía o que se exceptuaba de la restitución esa cantidad de tierra, y que también se excluían "las construcciones de ranchos, fábricas, acueductos y demás obras artificiales del poseedor del terreno afectado por la dotación, sino que tales propiedades serán respetadas con la zona necesaria para el aprovechamiento de las construcciones" (artículo 14, de la Ley de Ejidos de 1920). En el Reglamento Agrario de 1922 se "exceptuaron de la dotación de ejidos" las propiedades menores de 150 hectáreas en tierras de riego o humedad; las menores de 250 hectáreas en terrenos de temporal de primera clase, y menores de 500 hectáreas en tierras de temporal de otras clases; "las propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola en explotación" (artículo 14).

Con una técnica legislativa más depurada, la Ley Bassols (1927) se refirió expresamente a "propiedades y superficies inafectables", añadiendo a los casos del Reglamento Agrario, las tierras plantadas de café, cacao, hule, vainilla, alfalfa, árboles frutales y henequén, en diversas formas (artículos 118, 119 y 120), y aun de caña de azúcar (artículo 125). Particularidad importante de esta Ley de 1927 fue que exceptuó de las dotaciones las superficies inferiores a 150 hectáreas, y las mayores hasta 200 hectáreas de agostadero, dedicadas a la ganadería, "por considerárselas pequeña propiedad" (artículo 105).

El próximo paso de avance, en la materia, lo da el primer Código Agrario (1934), en su Capítulo V, que trata "de la pequeña propiedad y de las propiedades, obras y cultivos inafectables", empleando la palabra "inafectabilidad" (artículo

51), y disponiendo que "la extensión que constituya la pequeña propiedad agrícola en explotación, inafectable, se determinará computando por cada hectárea de riego: dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad, y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos" (artículo 57). También reglamentó este Código las clases de cultivos inafectables (plátano, café, cacao, caña de azúcar y árboles frutales).

El 6 de mayo de 1937 se promulga, por Lázaro Cárdenas, la reforma al Código Agrario sobre la inafectabilidad ganadera, adicionándolo con un extenso nuevo artículo, que señala como inafectable, para tal fin, una extensión máxima de "trescientas hectáreas para las tierras más feraces, hasta cincuenta mil hectáreas para las desérticas".

Los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, con reformas nada esenciales al respecto, confirmaron todo el régimen de la inafectabilidad, tanto superficial, como por cultivos y obras.

En razón de que el artículo 27 constitucional (1917) y su reforma de 1934 no definieron la pequeña propiedad, o la pequeña propiedad agrícola en explotación según la última reforma, las superficies declaradas inafectables por las leyes agrarias, en magnitudes cambiantes, vinieron a ser asimiladas, por esas mismas leyes, a lo que la Constitución, en forma imprecisa, trató de pequeña propiedad. También puede verse en las Leyes y Códigos aludidos una serie de menciones y de exclusiones sucesivas, en cuanto a los cultivos inafectables, tornándose la situación incierta, a causa de las constantes reformas legales.

Debemos indicar, en este punto, que la "afectación" y la "inafectabilidad" agrarias, son otras tantas instituciones con

que la Reforma Agraria Mexicana ha contribuido a la teoría jurídica reformista. En las Leyes Agrarias de Guatemala, de Bolivia, de Cuba, de Venezuela y del Perú, se emplean los términos mencionados, cuyo sentido se esclareció en la legislación agraria de México.

### III.- Referencia a la Economía Agraria y al Desarrollo industrial.

Con las inafectabilidades agrarias, que sucesivamente vinieron aumentando desde 1922, se le daba, jurídicamente, un fuerte sustento económico al propietario agrícola pequeño y mediano. Se le ponía a salvo de la detención ejidal, que era y es el objetivo básico de la Reforma Agraria. El primer Censo Agrícola y Ganadero (1930) indicó la existencia de 4.189 ejidos, frente a más de medio millón de predios no ejidales. En 1940, había 14.680 ejidos, y un millón doscientos mil predios no ejidales. En 1950, las cantidades respectivas eran de 18.699 y un millón trescientos mil. Asíérase cómo los predios no ejidales aumentaron, entre 1930 y 1940, de 543.744, a la cantidad de 1.218.929; y a la de 1.365.633 en 1950. Estas cifras dan a entender que en la década del 30 al 40, la pequeña burguesía y la burguesía terratenientes fortalecen y estabilizan su poder económico, grandemente.

Por otra parte, "no cabe duda que en el período comprendido entre la Primera y Segunda Guerra Mundial, se logró un progreso notable en muchas de las ramas industriales de la nación" (205). Y ese progreso industrial fue estimulado durante los años de la Segunda Guerra, a más de que una política esta-

---

(205) Cfr. López Rosado Diego G., Problemas Económicos de México (3a. ed.; Universidad Nacional Autónoma de México, 1970), pág. 203.

tal innegable, de fomentar la sustitución de importaciones, también ha dado sus frutos.

La industrialización de México, de considerable incremento de 1940 en adelante, tenía que encontrar una base fuerte en el desarrollo económico agro-pecuario. Y de las dos estructuras de propiedad rústica, la ejidal y la particular, ¿cuál habría de ser la que contribuyera en mayor medida a la industrialización?

IV.- La Iniciativa Reforma del Presidente Alemán.

El 3 de diciembre de 1946, apenas instaurado en la Presidencia de la República, el Licenciado Miguel Alemán remitió al Congreso Federal una iniciativa de reforma al artículo 27 de la Constitución, a fin de que se fijaran las magnitudes de la parcela ejidal y de la pequeña propiedad, y de que se reconociera el derecho de interponer juicio de amparo a los pequeños propietarios. Algunos párrafos del mensaje de presentación de esa reforma explican sus motivos determinantes:

"El desarrollo económico y social de México no puede desvincularse del desarrollo de nuestra agricultura, pues es evidente que la gran mayoría de la población sigue derivando sus ingresos de las actividades agrícolas y, por ello, el mejoramiento económico de la gran masa campesina está condicionado por la política agraria, así como por el respeto a la pequeña propiedad". "Los legisladores en materia agraria, desde hace mucho tiempo se han percatado de que el reparto ejidal debe ser un proceso dinámico que debe ajustarse a las nuevas necesidades, y, por tal motivo, han aumentado la unidad individual de dotación, como sucedió en el Código Agrario en vigor. Ahora bien, además de la exigencia de incrementar una vez más la uni-

dad de dotación mencionada, para darle mayor permanencia e importancia a esta medida que constituye un paso hacia adelante en la estructuración de la agricultura nacional, se estima conveniente que la reforma quede incluida en la Constitución de la República".

"De todas estas consideraciones y, sobre todo, de la necesidad de incrementar la producción agrícola en forma perceptible e inmediata, se desprende la justificación de una reforma constitucional como la que se permite someter al H. Congreso de la Unión para que se restituya a favor de los auténticos pequeños propietarios el derecho de recurrir al juicio de amparo para dar plena efectividad a la garantía de la pequeña propiedad que establece nuestra Carta Magna."

"Por constituir una de las preocupaciones fundamentales, en materia agraria, el desenvolvimiento y protección de la auténtica pequeña propiedad, se considera conveniente que formen parte de la Fracción XIV del artículo 27 constitucional los conceptos que establecen las dimensiones de la pequeña propiedad agrícola y ganadera y que contiene el Código Agrario en vigor, pues a semejanza de lo relativo al tamaño de la parcela ejidal, este señalamiento forma parte importante de la estructura de nuestra agricultura. Por lo que se refiere a las superficies que se señalan como pequeña propiedad para cultivos especiales, se incluye el de la caña de azúcar por constituir un cultivo de ciclo vegetativo mayor de un año. Es necesario hacer notar que el concepto de pequeña propiedad ganadera es motivo de modificaciones aumentando la superficie a la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ga-

nado mayor o su equivalente en ganado menor" (206).

En concreto, se constitucionalizaban, aumentándolas, las superficies de la parcela ejidal y de la explotación ganadera; se constitucionalizaban las superficies ya señaladas de la pequeña propiedad, que figuraban en el Código Agrario; se incluía el cultivo de la caña de azúcar entre los máximos de la pequeña propiedad, y se abrían las puertas al recurso de amparo de los pequeños propietarios. Si bien casi todo lo relativo a las magnitudes de superficie ya venía formando parte de las Leyes agrarias, como lo hemos visto, lo realmente nuevo era el aspecto del recurso de amparo.

Sin embargo, fijar constitucionalmente la superficie de la pequeña propiedad, con todas sus referencias especiales de cultivos, implicaba sustraer a los vaivenes o a las reformas de la legislación ordinaria esas extensiones y esos cultivos, lo que daba una firme seguridad a los propietarios privados de tierras, para que pudieran hacer todo el uso económico de sus propiedades, a base de una extensión jurídicamente cierta. Y el objeto de reconocer el derecho de amparo a los pequeños propietarios, impediría definitivamente que esas superficies fueran afectadas con dotación ejidal, pues determinadas ellas constitucionalmente y declarado en la Carta política el respeto de la pequeña propiedad, cualquier disposición legal, o cualquier acto dotatorio que menoscabara esos límites máximos, bien pronto serían reclamados en amparo, a fin de que la Suprema Corte de Justicia y demás tribunales competentes res-

(206) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo IV, págs. 730-735.



tablecieran el amurallamiento constitucional de que iba a quedar revestida la propiedad particular individualista, con ropaje de pequeña propiedad.

Provisto de tales garantías jurídicas inexpugnables, el propietario priva do individual se sentiría más confiado en sus inversiones económicas, y las mismas instituciones de crédito, seguras ahora de la inafectabilidad constitucional de la tierra particular o privada, dirigirían sus capitales hacia la explotación garantizada del agro mexicano. La reforma constitucional en marcha se conformaba muy adecuadamente con los intereses del millón y tercio de "pequeños propietarios" censados desde 1940, en 1950 y en 1960.

Ya en los días en que la reforma iba a ser aprobada, Narciso Bassols, testigo consciente, crítico inflexible e impulsor jurídico de la Reforma Agraria Mexicana, advertía: "No es lo mismo declarar, transitoriamente y en las Leyes secundarias, que cierta superficie es de respetarse como pequeña propiedad, que consagrar ya ese límite en la Constitución. Y lo único que se está discutiendo en este instante es esto último. A lo largo de los años, la reforma agraria ha ido modificando los límites de la pequeña propiedad, de acuerdo con las condiciones prácticas de cada etapa, y mientras ha habido tierras de que disponer para darlas a los campesinos, la limitación no ha alcanzado trascendencia final. Ahora que se trata de dársela, parece precipitado hacerlo sin un amplio y cabal examen de por medio" (207).

---

(207) Ensayo denominado Comentarios a la Reforma al artículo 27 constitucional, inserto en la compilación Obras, editada por el Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pág. 599.

V.- Retrosceso en el Apoyo Gubernativo a la Propiedad Ejidal.

La experiencia del reparto ejidal en el sexenio cardenista promovió la necesidad de abrirle nuevas perspectivas a esa propiedad, las que se trataron de plasmar en el Código Agrario de 1940. Pero con el Gobierno del General Avila Camacho, se inicia un período de franco retroceso de la política estatal con respecto a las masas campesinas. El Código cardenista fue reemplazado con otro Código Agrario en 1942, que con muchas reformas estuvo en vigencia hasta 1971.

En el sexenio de Avila Camacho, o sea hasta 1946, sólo se distribuyen 5.327.943 hectáreas, entre 112.447 beneficiados. En el de Miguel Alemán, 3.844.475 hectáreas, entre 85.026 beneficiados; y en el de Adolfo Ruiz Cortines, 3.198.781 hectáreas, entre 55.929 beneficiados. Como apunta Manuel Aguilera Gómez, con respecto a este tercer período temporal de la Reforma Agraria Mexicana, durante el cual se inicia una segunda etapa histórica de ella, "el desarrollo industrial, la ampliación del capital social fijo y el aumento de la producción agrícola vinieron a ocupar el primer plano de la atención gubernamental, postergándose la prosecución de los cambios estructurales" (208).

Unas pocas cifras adicionales a las suministradas hasta aquí, dan una idea de lo que ha significado el afiansamiento económico y jurídico de la propiedad agraria particular individualista, de 1940 en adelante. En ese año, había 811.400

---

(208) Ofr. La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México, págs. 144 y 145.

personas como asalariados en el campo, en tanto que en 1960, el rengón de asalariados rurales llegó a 3.241.700. Mientras que los ejidatarios con tierras de labor, en 1940, eran 1.583-300. Y en 1960 se mantienen en 1.512.100 personas. De los tres millones y pico de asalariados rurales en 1960, nada menos que 1.945.708 eran peones del campo, superando mucho al número de ejidatarios con tierras (209).

En su mensaje de reforma constitucional, el Lic. Alemán señalaba que "la Revolución Mexicana ha traspuesto ya la fase de lucha y ha principiado a enderezar sus pasos dentro de una etapa constructiva, la etapa que podríamos llamar económica".

Sin embargo, esta reforma constitucional fue adversada con poderosas razones desde la presentación del proyecto en 1946, y ha continuado recibiendo las más duras críticas. Cuando se la discutía en el Congreso, Narciso Bassols, a través de brillantes intervenciones periodísticas, una de las cuales ya hemos citado, señaló sus graves implicaciones. En carta pública de comienzos de diciembre de 1946, dirigida al Presidente Alemán, trasaba categóricamente la disyuntiva que esa reforma promovía: "si la fisonomía de nuestro país habrá de ser dentro de veinte años todavía, la que le dé el "peonaje", los millares de hombres al servicio de un insignificante número de "pequeños propietarios" dueños de trescientas hectáreas con irrigación y con máquinas, o si, como es perfectamente posible, dentro de veinte años México habrá de ser, para su bien,

(209) Todas estas cifras están tomadas de los Censos oficiales de 1960.

en lo que a la propiedad de la tierra toca, una Nación sin peones, única en que es posible la verdadera libertad". Y en carta de 7 de diciembre del mismo año, para el Director del periódico Excelsior, afirmaba lapidariamente que esa reforma constitucional era "nada menos que la consagración del latifundio, con el nombre de pequeña propiedad" (210).

Rodolfo Stavenhagen, entre otros, ha enjuiciado en los últimos tiempos el significado de las modificaciones constitucionales de que nos estamos ocupando: "Esta reforma constitucional favoreció a la gran propiedad, ostensiblemente para estimular la producción de cultivos comerciales necesarios para el desarrollo. De hecho representó la medida más notable de la contrarreforma agraria que ha estado ganando terreno a partir de 1940" (211).

Y Fernando Pas Sánchez ha considerado que "la concentración de la tierra por la vía legal, que facilitaba la reforma alemanista, fue la base para el surgimiento del neolatifundismo y del agricultor payson" (212).

Debido a la importancia del problema planteado, no creemos excedernos en las citas, reproduciendo el siguiente criterio de Sergio Reyes Osorio: "el proceso redistributivo de la tierra que buscaba la Reforma Agraria, se detiene en 1940.... "la tierra se concentró de 1940 a 1960. Mientras este índice (el de concentración) fue en 1940 de 0.54, en 1950 fue de

(210) Cfr. Obras, edición ya citada del Fondo de Cultura Económica, págs. 595 y 596.

(211) Cfr. su ensayo Aspectos Sociales de la Estructura Agraria en México, en la obra colectiva Neolatifundismo y Explotación (México: Editorial Nuestro Tiempo, S. A., 1968), pág. 16.

(212) Cfr. su ensayo México: Agricultura y Subdesarrollo, pág. 29 en la revista "Problemas del Desarrollo", No. 2 de 1970; Instituto de Investigaciones Económicas, México.

0.59 y en 1960 de 0.61. Es decir, en esos 20 años, aun cuando hubo reparto agrario, la propiedad territorial de labor en México se concentró" (213).

**VI.- Términos Concretos de la Reforma.**

La reforma de las Fracciones X, XIV y XV del artículo 27, propuesta por el Lic. Miguel Alemán, fue aprobada inmediatamente por el Congreso y por las Legislaturas locales, y entró a regir en febrero de 1947, fecha de su promulgación.

A la Fracción X se le agregó un inciso, para fijar en no menos de diez hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes en otros terrenos, el tamaño de la parcela ejidal, la que debería adscribirse a un ejidatario. Se ofrecía de este modo una base constitucional para contener la proliferación del minifundio, uno de los más graves aspectos de la cuestión de la tierra en toda Latinoamérica.

En la Fracción XIV se agregaron cinco incisos, definitivos de la extensión máxima de la pequeña propiedad, en cien hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes; de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta para cultivo de algodón; de trescientas para cultivos de plátano, caña de azúcar, café, hule, vid, olivo, etc.; y la pequeña propiedad ganadera tendría la extensión máxima necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor, o ganado menor equivalente, pero según la calidad de la tierra.

Aunque la primera parte de la Fracción XV se adicionó con

(213) Cfr. su ensayo Evolución de la Tenencia de la Tierra en México, en la obra Reforma Agraria: Tres Ensayos (México: Centro Nacional de Productividad, 1969), págs. 14, 17 y 19.

la referencia a la propiedad ganadera, y en ella se comina a las autoridades agrarias para que no afecten "la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación"; y aunque en el inciso segundo de esta Fracción, tal como quedó aprobado, se asigna a la pequeña propiedad agrícola una extensión de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación, el inciso cuarto define como pequeña propiedad la extensión que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, lo que es abiertamente contradictorio con la exigencia de que el respeto a la pequeña propiedad se conceda a la que esté en explotación. Tal vez a ello se deba la circunstancia de que la actual Ley Federal de Reforma Agraria, al especificar las pequeñas propiedades inafectables, en su artículo 249, para nada se refiera a esta categoría de pequeña propiedad, que la reforma constitucional de 1947 precisó como superficies no mayores de 200 hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo. No obstante el silencio de la Ley, esa categoría de pequeña propiedad tiene vigencia constitucional; y había tenido vigencia legal en el Código de 1940 (artículo 173, fracción II) y en el de 1942 (artículo 104, fracción II).

¿Es pequeña propiedad una extensión de 100, 150, 200, 300 hectáreas, y hasta de 50.000 hectáreas en explotaciones ganaderas en terrenos áridos? La mayor parte de las Leyes Agrarias que se ocupan de esta clase de propiedad, la diferencian por su extensión de la propiedad media. En la Ley Agraria de Bolivia (1952), "la propiedad pequeña es la que se trabaje personalmente por el campesino y su familia, de tal manera que su pro-

ducción le permita satisfacer racionalmente sus necesidades. El trabajo personal del campesino, no excluye el concurso de colaboradores eventuales para determinadas faenas" (artículo 7o.). También se definió la propiedad mediana, como "la que teniendo una extensión mayor que la calificada como pequeña, y que, sin tener las características de la empresa agrícola capitalista, se explote con el concurso de trabajadores asalariados o empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que el volumen principal de su producción se destine al mercado" (artículo 8o.). Y para completar el cuadro, "la empresa agrícola se caracteriza por la inversión de capital suplementario en gran escala, el régimen de trabajo asalariado y el empleo de medios técnicos modernos, excepción hecha de estos últimos en las regiones que serán objeto de reglamentación especial" (artículo 11). Sin ser perfectas, las anteriores definiciones suministran una idea muy clara de lo que es una pequeña propiedad, una propiedad mediana y una gran empresa o propiedad grande. Estas definiciones se combinan con la demarcación de zonas geográficas y climáticas, para asignar a cada clase de propiedad diferentes máximos, según la región y las clases de cultivos que se puedan emprender. Según las diversas regiones, la clase de tierra y los cultivos, la propiedad pequeña podrá tener: 3, 4, 6, 8, 10, 20, 30, 50 hectáreas (y excepcionalmente entre 80 y 350 hectáreas en las zonas desérticas del Altiplano). La propiedad mediana, tomando en cuenta los mismos factores: de 80 hectáreas hasta 600 hectáreas. Y la empresa agrícola, o gran propiedad, de 400 hectáreas a 2.000 hectáreas.

Algo de esto hay en la fórmula constitucional mexicana,

que se refiere a diversas clases de cultivos y a la clase de tierra según su régimen de aguas (riego o humedad; temporal; árida). Pero involucrar el concepto de propiedad media y el de gran propiedad, en el de pequeña propiedad, y no definir ésta técnicamente, de seguro que obedeció al propósito de aplicar a la propiedad media, y aun a la grande en ciertos casos, la garantía constitucional de respeto a la pequeña propiedad, en contra de las necesidades de la masa campesina, impedida de recursos económicos para adquirir una propiedad particular, y urgente, cada vez más, del reparto agrario. Rodolfo Stavenhagen ha estimado que en 1960 había en México nada menos que 3.200.000 campesinos sin tierra (214), que generalmente se alquilan como peones asalariados. No obstante, en el Dictamen con que esta reforma constitucional se llevó a debate en la Cámara de Diputados, la Comisión respectiva hubo de subrayar "el espíritu revolucionario de la iniciativa".

Todavía la reforma fue mucho más allá, como se desprende del último inciso de la Fracción IV, pues se permitió que la propiedad inafectable rebasara los propios límites constitucionales que se estaban fijando, a consecuencia de obras de riego, drenaje y cualesquiera otras ejecutadas por el dueño o poseedor.

Lo que la reforma constitucional de 1947 hizo en materia de amparo, lo destacaremos separadamente.

VII.- El Amparo de los Pequeños Propietarios.

En 1940, a pesar del reparto masivo de tierras que impulsó

---

(214) Ensayo citado, pág. 31.



el General Cárdenas, muchos campesinos esperaban todavía la parcela ejidal, y era previsible que el acelerado aumento de la población presionara hacia la continuación del reparto agrario. Lógicamente, y aunque se señalaran en el artículo 27 reformado los límites máximos de la "pequeña propiedad", podría ocurrir que esa presión poblacional llevara a las autoridades estatales a afectar inconstitucionalmente las superficies señaladas, sobre todo en cuanto a cultivos capitalistas (caña de azúcar, hule, etc.). El remedio estaba en conferirles el derecho de interponer juicios de amparo a esos propietarios, porque generalmente todas las Cortes Supremas del mundo occidental son "celosas guardianas de la integridad de la Constitución"; es decir, en el caso concreto que nos ocupa, de la propiedad privada.

En 1931, para contener la más burda acción latifundista encaminada a obstaculizar y retardar la distribución ejidal de la tierra, el Gobierno del General Ortíz Rubio se vio obligado a promulgar el Decreto constitucional que denegaba todo recurso judicial, y especialmente el juicio de amparo, a cualquier clase de propietarios afectados con restitución o dotación de tierras (215). En 1946, para abroquelar a la propiedad media agrícola (un máximo de 100 hectáreas de riego o humedad, etc.) y ganadera (un máximo suficiente para 500 cabezas), tras el recinto amurallado de su inafectabilidad jurídica, se ponía en

(215) Esa fórmula de 1931 fue ampliada por el Código Agrario de 1940, a las afectaciones de contratos sobre explotación del suelo o del subsuelo, y de los gravámenes constituidos sobre la tierra. Por su interés jurídico en cuanto a la extensión de la norma constitucional de 1931, repetida en la reforma de 1934, reproducimos los siguientes artículos del Código de 1940:

"Artículo 80.- Los propietarios afectados con reso-

mano de sus titulares, con el nombre de pequeños propietarios, la defensa incontestable del juicio de amparo. Y la fórmula adoptada fue la de adicionar la Fracción XIV del artículo 27, con un nuevo inciso, conforme al cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, que hubieran tenido o que en lo futuro tuvieran certificado de inafectabilidad, podrían instaurar juicio de amparo, contra cualquier privación o afectación ilegales de sus tierras. La reforma dejó intocada la primera parte de la Fracción XIV, que denegaba el amparo a todos los propietarios afectados, generalidad que fue reducida por la reforma, de modo que excepto los titulares de pequeñas propiedades, los demás (por ejemplo, los latifundistas extremos) seguirían imposibilitados para interponer amparos contra las dotaciones.

En el nuevo inciso no sólo se protegió a los dueños o titulares, sino también a los poseedores, llevando la garantía a sus máximas posibilidades, pues se extendió el recurso de amparo a los ocupantes (poseedores). Una situación análoga

---

luciones agrarias que se hubieren dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún recurso legal ordinario o extraordinario ni podrán ocurrir, a causa de ellas, a la vía de amparo".

"Artículo 81.- Los afectados con dotaciones, ampliaciones y nuevos centros de población, tendrán sólo el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sean pagadas las indemnizaciones correspondientes. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido este término ninguna reclamación será admitida".

"Artículo 83.- Las personas que resulten afectadas, como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 76, 77, 78 y 79 no tendrán más acciones que las que en los mismos se otorgan; las mismas carecen de acción y derecho para intentar y proseguir recursos ordinarios o extraordinarios en contra de los mandamientos y resoluciones presidenciales en materia agraria, y no podrán por ellas violación de sus garantías constitucionales en vía de amparo".

había tomado en cuenta el Código de 1942, en su artículo 66, al reconocer a los poseedores de extensiones inafectables "los mismos derechos que los propietarios inafectables", o sea el de reclamar administrativamente contra las afectaciones. Y no sólo benefició la reforma de 1947 a los propietarios y poseedores que ya tuvieran certificado de inafectabilidad, sino también a los que lo obtuvieran "en lo futuro", para que el propietario o poseedor pudiera interponer juicio de amparo aún tiempo después de haber sido afectado, cuando lograra la expedición del certificado de inafectabilidad, ya que había muchas demoras en su expedición. Como puede apreciarse, el recurso de amparo constitucional fue concedido para la propiedad inafectable, agrícola o ganadera, en toda circunstancia y en todo tiempo (para titulares o poseedores; con certificado o sin certificado de inafectabilidad).

Hemos visto a qué fuerzas sociales y económicas poderosísimas obedeció la reforma constitucional de 1947, y qué estructuras económicas agrarias, y de clases sociales, vino a solidificar, tanto hacia arriba (pequeña y grande burguesía terratenientes), como hacia abajo (el incremento del peón asalariado).

ANEXO NUMERO SEIS

ADICIONES A LAS FRACCIONES X, XIV Y XV DEL ARTICULO  
27 CONSTITUCIONAL PROMULGADAS EN 1947

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

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo (\*).

XIV.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor

de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún de recho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de -- acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización-- correspondiente, Este derecho deberán ejercitarlo los interesados -- dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publi- que la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

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

XV.- Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afec tar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en ex- plotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Cons titución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en - otras clases de tierras en explotación (\*).

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena cali dad y por ocho de montes o de agostadero en terrenos áridos (\*).

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales- (\*) .

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos (\*) .

Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inefectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley (\*) .

(\*) En cada una de las Fracciones X, XIV y XV, los incisos marcados fueron las partes adicionadas en 1947. Las primeras partes de esas Fracciones quedaron sin modificación alguna, excepto la parte inicial de la Fracción XV, a la que se añadió la frase "o ganadera". Obsérvese que en la Fracción XIV, sus dos primeros incisos quedaron intocados conforme al texto de 1934. Al adicionarse las Fracciones X, XIV y XV en la forma indicada, se reprodujo el texto completo de cada Fracción en el texto de la reforma.

T E R C E R A   P A R T E

I N S T I T U C I O N E S   J U R I D I C A S

F U N D A M E N T A L E S   D E   L A   R E F O R M A   A G R A R I A   M E X I C A N A

"La "hacienda" está destrozada,  
maltrucha, pero no aniquilada".

Narciso Bassols (1937).

**CAPITULO SEPTIMO**

**EL EJIDO Y SU ESTRUCTURA JURIDICA**



I.- Generalidades.

La forma comunal de propiedad y de explotación de la tierra no puede considerarse exclusiva de una época histórica, ni de una región determinada del mundo. Sin duda que el régimen capitalista ha propiciado la tenencia individual de la tierra; y que el sistema socialista del siglo XI se ha concretado, entre otros aspectos, en la nacionalización de la tierra y en su explotación colectivista.

En América Latina, la Corona española optó por mantener, a partir del siglo XVI, ciertas formas indígenas de propiedad comunal, pero al hacerse las fundaciones de pueblos aborígenes y de pueblos de españoles, la propiedad común de unos y otros fue denominándose con las designaciones empleadas por la legislación peninsular de la época: fundo legal, propios, ejidos, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas. Ello sin perjuicio de los repartimientos y encomiendas, mercedes, caballerías, peonías y demás formas de propiedad territorial reconocida a los españoles, incluso a la Iglesia.

El acaparamiento latifundista de las últimas décadas del siglo pasado se hizo, en México, parcialmente a costa de los terrenos comunales de los pueblos, ya de indígenas, ya de mestizos. Por tal razón, cuando la Revolución intenta liberar al peón acasillado, mediante entrega de la tierra, se piensa en la restitución de los terrenos despojados a los pueblos, y en la dotación a expensas del latifundio. Según explica Luis Cabrera, en su famoso discurso de 1912, fue la Comisión Agraria, en un informe para la Secretaría de Fomento, la que propuso "la reconstitución de los ejidos bajo la forma comunal, con su carácter inalienable", en los términos expresos de ese

informe.

Hemos puntualizado con anterioridad que esa denominación de ejidos, va designando ya genéricamente, desde la Ley de 1915, la vieja propiedad comunal de los pueblos, así como las nuevas dotaciones; y por ello, según hemos visto también, los viejos y nuevos ejidos reciben un contenido semejante, en cuanto a la posesión común de las tierras respectivas, posesión común que se va afianzando en línea recta, a través de toda la legislación agraria posterior a 1917.

De este modo, las características jurídicas del ejido se plasman evolutivamente, alrededor del eje básico originario: la posesión común de las tierras y aguas. Este desarrollo legislativo se fue perfilando lentamente, con soluciones que aconsejaban las especiales circunstancias de cada momento y las que exigían los problemas que planteaba el curso de la Reforma Agraria Mexicana. Alguna que otra vez, se trató de recurrir a modelos foráneos, como cuando en tiempos del Gobierno Obregón se procuró impulsar el cooperativismo rural como tipo de organización del ejido (216); pero esos intentos siempre se frustraron ante las condiciones particulares de la situación propia de la tierra y del campesinado mexicanos. Es verdad que existen aspectos generales del sistema de posesión ejidal que guardan ciertas similitudes con los regímenes de propiedad comunal de tierras en otros países. Mas tales coincidencias genéricas sólo han sido producto de la índole parecida de las situaciones que fue necesario regular.

---

(216) Véase la Circular No. 48, de 10. de septiembre de 1921, punto 42, emanada de la Comisión Nacional Agraria, pero con la firma del Presidente Obregón.

Creemos que las informaciones históricas suministradas en los Capítulos antecedentes sobre el desarrollo de la estructura jurídica del ejido, son suficientes para precisar las directrices fundamentales de esa evolución, y que no se requieren mayores detalles de ésta, porque no ha sido nuestro propósito el de redactar un trabajo erudito. Procede, entonces, que nos dediquemos al análisis inmediato de esa estructura actual, sin perjuicio de que, cuando sea conveniente, utilicemos las referencias históricas que sean indispensables.

Ultimamente se promulgó una nueva legislación agraria: la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971, la que inició su vigencia quince días después, derogando el Código Agrario de 1942. A las normas de esa Ley debemos circunscribir, en esencia, nuestras apreciaciones (217), en las que usaremos varias denominaciones para dicha Ley, fácilmente identificables.

## II.- La Significación Jurídica de la Palabra "Ejido".

Durante la Colonia latinoamericana, el ejido no tuvo en todas partes el mismo significado. Explica el Dr. Ramón Vicente Casanova que "al capitularse la erección de un pueblo, el adelantado o fundador procedía a hacer los repartos de

(217) En el dilatado proceso de la Reforma Agraria Mexicana se han promulgado numerosas Leyes, complementarias de las que específica y exclusivamente reglamentaron la situación jurídica del problema de la Tierra. El Gobierno Calles inició esa legislación complementaria, que hoy comprende aspectos de irrigación, crédito agrario, educación agrícola, seguridad social campesina, desarrollo y bienestar de la comunidad agraria, régimen forestal y ganadero, etc. un examen exhaustivo de la Reforma Agraria Mexicana debería analizar dicha legislación complementaria, así como las Leyes de Baldíos, de Tierras ociosas, de Sanidad fitopecuaria, etc., cuya importancia nos limitamos a indicar, dado el carácter simplemente introductorio de esta obra.

tierras, que en tales casos comprendían solares, esto es, lotes para viviendas urbanas, y tierras de labor, las llamadas suertes, ubicadas fuera del perímetro citadino. Y simultáneamente con la entrega de solares y suertes, la entidad constituida recibía otras tierras para atender las necesidades colectivas. Una porción de esas tierras se dedicaba a usos comunes. Era el ejido, creado como propiedad comunal y previsto para garantizar el crecimiento urbano" (218).

Por su parte, Mendieta y Núñez restringe el concepto de ejido, a una adjudicación colonial indígena: "Se asignó a cada pueblo de indios un ejido, con extensión de una legua para que lo disfrutara todo el pueblo en común". Este autor cita en su apoyo una Cédula de Felipe II, de 1573, que se refería a "un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles" (219).

Aquí debemos reiterar las consideraciones relativas al empleo y al significado de la palabra, en México, a partir de la Ley de 1915 (220).

(218) Cfr. Derecho Agrario (Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes, 1967), pág. 53.

(219) Cfr. El Sistema Agrario Constitucional (3a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1966), pág. 126.

(220) Actualmente, en varios países latinoamericanos, el ejido es el terreno aldeaño a las cabeceras de municipios (éstos son personas jurídicas) y otros poblados, que el Estado les adjudica gratuitamente a las comunas municipales, y que por regla general es terreno de uso común, inadjudicable a los particulares en propiedad, pero de aprovechamiento fraccionado. Como ejemplo, citamos los siguientes artículos del Código Fiscal de Panamá:

"Artículo 140: Los municipios tienen derecho a que se les adjudique gratuitamente el dominio sobre las tierras que sean necesarias para área y ejidos tanto de la cabecera del Distrito como de las demás poblaciones organizadas...." "Artículo 141: La adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentados por los respectivos Consejos Municipales....."

No existe, con vigencia, ninguna norma constitucional ni legal que defina expresamente el ejido mexicano. Pero nos parece que el artículo 27 constitucional; buena parte de la legislación anterior al Código Agrario de 1942; este Código, y la actual Ley de Reforma Agraria, se inclinan notoriamente por darle al ejido un doble significado, a saber: 1) una acepción amplia, de núcleo de población con tierras dotadas o restituidas; 2) un significado restringido, de tierras y aguas dotadas o restituidas (o en vías de ser dotadas o restituidas, cuando está en trámite una solicitud). Buena cantidad de artículos de la Ley Agraria demuestran esa doble significación de la palabra "ejido", que como institución jurídica agraria, como persona jurídica, consiste en un núcleo de población con tierras y aguas dotadas o restituidas.

No pocos artículos de la Ley de Reforma Agraria tienen presente al ejido como núcleo de población con tierras y aguas. A causa de ello, su artículo 56 dispone que "corresponde a los ejidos y comunidades el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas destinadas al riego de sus tierras". Y el artículo 67, ibidem, dice que "todo ejidatario tiene derecho al aprovechamiento proporcional de los bienes que el ejido haya destinado al uso común, de acuerdo con el reglamento interno del ejido". Obsérvese que las anteriores disposiciones legales conciben al ejido como un organismo titular de tierras y aguas; con bienes reglamentados por un documento que emana del propio organismo, el cual, desde luego, está formado por un grupo de personas: los ejidatarios. No se necesita comentar otras normas legales que acusan el mismo significado.

La segunda acepción del vocablo ejido, como sinónimo, solamente, de tierras y aguas dotadas o restituidas, consta en el artículo 109, fracción II, que al referirse a las hipótesis en que procede la división de los ejidos, menciona la siguiente: "Cuando habiendo unidad en el núcleo de población, el ejido esté formado por diversas fracciones de terrenos aislados entre sí". En la misma forma, el artículo 241 establece que "los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques o aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido...." Si la Ley trata de "ejido formado por diversas fracciones de terreno", literalmente concibe el ejido como tierras; y al conferirle a un núcleo de población el derecho a "solicitar la ampliación de su ejido", está considerando a éste como simple conjunto de tierras y aguas. En estos casos, el término ejido designa, restringidamente, tierras y aguas; o sea, una parte de los bienes ejidales, ya que pueden existir otros, como edificios, maquinarias, etc. (221).

Todavía es usual que muchos analistas de la Reforma Agraria Mexicana, al margen de esta doble significación jurídica de la palabra "ejido", lo definan en su acepción restringida, como lo hizo la Ley aprobada en 1920 y promulgada en enero de 1921. "Actualmente --leemos en el Tratado de Economía Agrícola, del Dr. Edmundo Flores, pág. 302--, con el término ejido se designa la extensión total de tierra que ha recibido un núcleo de población agricultor".

(221) El doble significado jurídico de la palabra ejido, tal como lo hemos precisado, también puede apreciarse con la lectura de los artículos 11 (fracción III), 130, 197, 249 (fracción IV), 286 (fracción II), 289, 299, 307 (último inciso), 311 y 312, de la Ley Agraria de 1971.

Un tanto parecida a la doble acepción que hemos adscrito al vocablo "ejido", es la que le atribuye el Dr. Ignacio Burgoa, al estimar que "el término "ejido" presenta dos acepciones admitidas indistintamente por el uso común e, inclusive, empleadas por la misma Constitución, a saber: la que implica porción territorial que se entrega a una comunidad agraria para su disfrute, aprovechamiento o explotación y la que entraña a la propia comunidad como grupo humano" (222). Para nosotros, haciendo a un lado la acepción referida exclusivamente a tierra o aguas, la palabra "ejido" no sólo identifica, en su sentido amplio, al grupo humano, al núcleo de población, sino que incluye también las tierras y aguas dotadas o restituidas. No creemos que en el contexto constitucional y legal, el término "ejido" pueda hacerse sinónimo, solamente, de comunidad o grupo humano; cuando se trata sólo del grupo humano, la expresión que lo designa es "núcleo de población", pero no la de "ejido", que comprende, en su concepto amplio, núcleo poblacional con tierras y aguas, y en su significado restringido, tierras y aguas.

Por nuestra parte, al referirnos al ejido, generalmente lo hemos hecho, y continuaremos haciéndolo, en el sentido amplio que dejamos precisado: núcleo de población con tierras y aguas.

### III.- El Ejido como Persona Jurídica.

No es uniforme, en las legislaciones, el nombre con que se designa al ente jurídico colectivo, en oposición al ente

(222) El Juicio de Amparo (7a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1970), pág. 896.

jurídico individual. Algunas leyes, como el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, de México, hacen la clasificación de personas naturales y personas morales. Otras, como el Código Civil de Panamá, se refieren a personas naturales y personas jurídicas (223). Debido a su mayor aceptación en la doctrina de los tratadistas, preferimos la denominación de persona jurídica.

Siguiendo una conocida tradición, conforme a la cual una parte del Derecho Civil tiene la eficacia de Derecho común, el Código Civil mexicano mencionado se ocupa en su Título Primero de las personas físicas y de las personas morales, enumerando éstas así:

"I.- La nación, los Estados y los municipios;

"II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley;

"III.- Las asociaciones civiles o mercantiles;

"IV.- Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución federal;

"V.- Las sociedades cooperativas y mutualistas;

"VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren

(223) Mientras que el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales no define, sino enumera las personas morales en su artículo 25, el Código Civil Panameño, en su artículo 38, dice: "Las personas son naturales o jurídicas. Son personas naturales todos los individuos de la especie humana cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición. Es persona jurídica una entidad moral o persona ficticia de carácter político, público, religioso, industrial o comercial, representada por persona o personas naturales, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones".



desconocidas por la Ley".

A la fecha de aprobación del Código Civil antes citado (1928), no se había producido plenamente la evolución legislativa sobre el ejido, a que hemos hecho referencia; y ello explica que, no obstante mencionar los sindicatos, las cooperativas y las sociedades mutualistas como personas jurídicas, ese Código Civil no incluyera al ejido entre dichas personas. Empero, la legislación agraria vino creando o reconociendo una serie de situaciones jurídicas que, ya en los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, permitían llegar a la conclusión de que el ejido era, de modo pleno, una persona jurídica, titular de derechos y obligaciones (224). Es suficiente citar algunas normas del Código de 1942, para comprobarlo:

"A partir de la diligencia de posesión definitiva --establece su artículo 130-- el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen".

"En cuanto al régimen fiscal, el artículo 196 preceptuó que "mientras duren las posesiones provisionales, los ejidos pagarán, en el primer año, cuando más el 25% del impuesto predial que les corresponda.... Desde la fecha de la ejecución presidencial, los ejidos quedan obligados a pagar la cuota íntegra que les corresponda...."

(224) No debe olvidarse que, a consecuencia de la interpretación que se dio a las Leyes de Reforma, se desconoció la personalidad jurídica de los pueblos que hasta esas Leyes eran propietarios de tierras y aguas, con lo cual el latifundismo de fines del siglo pasado consumó a mansalva, en el sentido jurídico y fáctico de la expresión, el despojo de esos pueblos. La Ley de 1915 inició la reivindicación de esa personalidad jurídica.

"Los contratos que los ejidos celebren --dispuso el artículo 209-- con terceras personas, de acuerdo con lo dispuesto por este Código, podrán formularse hasta por un año..."

Pero la actual Ley Federal de Reforma Agraria ha dado un paso más de avance, en el sentido de que expresamente reconoce la personalidad jurídica del ejido, según resulta de las siguientes disposiciones:

"Artículo 23.- Los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica".

"Artículo 156.- El ejido tiene capacidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes, a través del Comisariado ejidal, los créditos de refacción, avío o inmobiliarios que requiera para la debida explotación de sus recursos".

"Artículo 300.- A partir de la diligencia de posesión provisional, se tendrá al núcleo de población ejidal para todos los efectos legales, como legítimo poseedor de las tierras, bosques y aguas concedidas por el mandamiento y con personalidad jurídica para disfrutar de todas las garantías económicas y sociales que esta Ley establece, así como para contratar el crédito de avío respectivo".

Y existen otras normas legales que, sin predicar en forma expresa la personalidad jurídica del ejido, parten del supuesto directo de esa personalidad. Algunas de ellas son:

"Artículo 50.- . . . . ."

"Los (contratos) legalmente realizados tienen plena validez y obligan al ejido o comunidad, aun cuando sus autoridades hayan sido removidas".

"Artículo 95.- Los contratos de arrendamiento o de com-

praveuta de solares que el núcleo de población celebre, deberán ser aprobados en Asamblea General y por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización....."

"Artículo 162.- Los ejidos y comunidades podrán constituir uniones de crédito conforme a la Ley".

"Artículo 171.- Los ejidos y comunidades podrán por sí o agrupados en unión de sociedades de carácter regional, estatal o nacional, hacer la comercialización de uno o varios de sus productos agropecuarios".

"Artículo 186.- Las industrias rurales propiedad del ejido pueden contratar crédito directamente con las instituciones oficiales a través de la propia administración de la industria....."

Otros artículos de la Ley Agraria contienen disposiciones que implican, en una forma u otra, claros elementos de personalidad jurídica. Como varios de esos artículos serán objeto, en su oportunidad, de comentarios especiales, debe tenerse en cuenta la circunstancia que aquí mencionamos genéricamente.

No obstante lo expuesto en los párrafos anteriores, la Ley Agraria no ha llegado a consignar la declaración rotunda de que el ejido es una persona jurídica, o una persona moral según la nomenclatura del artículo 25 del Código Civil federal de México. Habría podido hacerlo, sin yerro jurídico alguno, pues buena cantidad de disposiciones legales, como queda demostrado, autorizan inobjetablemente la tesis de que el ejido es una persona jurídica. En contraste, el artículo 374 de la Ley Federal del Trabajo declara que "los sindicatos legalmente constituidos son personas morales....."

Las finalidades agrarias a que responde la existencia le-

gal del ejido, posibilitan que éste lleve a cabo numerosas actividades, al amparo de su condición de persona jurídica, pero en relación normal con esos fines agrarios. Mas la prohibición expresa de emplear fondos "para fines religiosos o políticos", consignada en el último inciso del artículo 164 de la Ley, refleja un evidente propósito del legislador, en el sentido de colocar al ejido, como tal, al margen de todo sectarismo político o religioso, aunque la declaración legal respectiva pudo extenderse más allá de la esfera de la inversión de fondos y ser mucho más categórica en cuanto a la intimidad de su pensamiento (225).

IV.- El Núcleo de Población del Ejido.

La doctrina jurídica es bastante consistente en señalar, como elemento esencial de las personas jurídicas, la existencia de un conjunto de personas, que están en la base del ente jurídico. Según afirma Nicolás Coviello, "una pluralidad de personas que por abstracción pueden considerarse como una sola persona" (226).

El punto de partida del ejido es un núcleo poblacional, ya sea que exista con anterioridad a todo fin de carácter agrario (arts. 195 y 289 de la Ley), ya sea que se integre con el objeto de adquirir tierras y aguas (art. 198). El núcleo debe estar formado por no menos de "20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación" (art. 196, fracción II); es decir, que necesitan poseer determinadas calidades, como la de nacionalidad mexicana por nacimiento; hombre o mujer de

(225) El artículo 378 de la Ley Federal del Trabajo prohíbe a los sindicatos "intervenir en asuntos religiosos", solamente.

(226) Cfr. Doctrina General del Derecho Civil (México: UTEHA, 1949), pág. 227.

edad que pase de 16 años; trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual, etc. (arts. 200, 201 y 202).

Con vistas a la obtención de tierras y aguas, el núcleo poblacional o el grupo de campesinos (este último si se trata de creación de un nuevo centro de población) designa un Comité Particular Ejecutivo, de tres miembros (arts. 17 y 18), que representará legalmente al núcleo o grupo, en la tramitación del expediente respectivo, pues cesa en sus funciones el Comité cuando el núcleo entra en posesión provisional o definitiva de las tierras (art. 21).

De la anterior etapa preliminar, el núcleo pasa a organizarse definitivamente, por medio de una asamblea general de sus miembros, en la que se ejecutará la resolución provisional o definitiva que adjudique las tierras (art. 24) y en la que se elegirán el Comisariado Ejidal (art. 37) y el Consejo de Vigilancia (art. 40). Ambos organismos constan de tres miembros propietarios y tres suplentes, pero el Comisariado Ejidal contará con varios Secretarios auxiliares (crédito, comercialización, acción social, etc.).

La Asamblea General es la "máxima autoridad interna" del ejido, "y se integra con todos los ejidatarios en pleno goce de sus derechos" (art. 23). Celebra tres clases de reuniones: ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación (arts. 27 a 35 y 47).

El Comisariado Ejidal, formado por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, "representa al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general" (art. 48, fracción I) y es el organismo ejecutivo, con facultades de administración de los bienes ejida-

les (fracción VII).

Corresponde al Consejo de Vigilancia fiscalizar el funcionamiento legal del ejido y revisar mensualmente las cuentas relacionadas con la gestión del Comisariado (art. 49).

Estos dos organismos, a los que la Ley confiere el rango de "autoridades internas ejidales" (art. 22), actúan mediante la intervención conjunta de sus tres miembros.

Un documento jurídico importante en el funcionamiento del ejido, y que mucho tiene que ver con el de sus autoridades es el Reglamento interior, que formula y aprueba la Asamblea General (art. 47, fracción I), y que debe autorizar el Delegado Agrario (art. 13, aparte B, fracción III). La Ley no es taxativa en cuanto al contenido de este Reglamento, sino que en varias disposiciones menciona algunos aspectos de ese contenido (véanse los arts. 37, 47, 67, 88 y 138, entre otros).

Se hace evidente que la organización legal del ejido es análoga a las de las sociedades cooperativas (Asamblea, Consejo de Administración y Consejo de Vigilancia (227), pero es útil tener en cuenta que el problema de la organización y administración de los ejidos fue reglamentado inicialmente por las circulares de la Comisión Nacional Agraria y por las Leyes dictadas hasta 1929. En esa etapa, desde la Circular No. 22, de 18 de abril de 1917, se crearon Comités Particulares Administrativos en cada ejido, designados por los miembros o vecinos de los pueblos beneficiados, para que se encargaran de

(227) Marco Antonio Durán ha señalado la fuerte influencia de la organización cooperativa en el ejido, y sobre todo en las sociedades locales de crédito, que funcionan paralelamente a aquél (Cfr. El Agrarismo Mexicano, págs. 97 y ss; Siglo Veintiuno Editores, S. A., México, 1967).

la administración respectiva. La Ley de 18 de agosto de 1927, sustitutiva de la Ley Bassols, se refirió a "Comités Administrativos y a Comités de Vigilancia", como organismos del ejido (art. 73). Y luego de ser confirmada esta última norma por la Ley de 10. de junio de 1929, ya el Código Agrario de 1934 se refirió al Comisariado Ejidal y al Consejo de Vigilancia, como autoridades designadas por "la junta general de ejidatarios" (art. 121).

Aunque la Ley Agraria vigente califica a la Asamblea General, al Comisariado Ejidal y al Consejo de Vigilancia, de "autoridades internas" de los ejidos, en contraposición a las autoridades agrarias estatales (Presidente de la República, Consejo Consultivo Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, etc.), que serían autoridades "externas" (la Ley no las distingue expresamente como tales), es importante advertir que las autoridades internas ejidales, a más de su condición de organismos propios del ejido, presentan una característica muy especial, consistente en que se les adscriben responsabilidades por infracción de sus atribuciones legales (228), en la misma forma que se señalan sanciones a las autoridades agrarias estatales, por incumplimiento de la Ley de la materia. En las dos situaciones, esas responsabilidades operan sin perjuicio de que la infracción constituya delito (art. 474). Hay, pues, en esta esfera particular, una asimila-

(228) En México, independientemente de la responsabilidad penal ordinaria en que incurre un funcionario o empleado público por la comisión de delitos, la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos funcionarios de los Estados (1940), crea un régimen especial de responsabilidades, por delitos y faltas cometidos en el ejercicio del cargo.

ción jurídica de las autoridades internas y "privadas" del ejido, al rango oficial de las autoridades estatales agrarias, que son autoridades públicas. Tratándose de otras personas jurídicas, la Ley no establece una asimilación igual; y citamos como ejemplo el caso de las autoridades internas de los sindicatos, a los cuales la legislación laboral vigente en México no asigna responsabilidades especiales, análogas a las de autoridades públicas, cuando infringen sus atribuciones legales. Penas de multa, de destitución del cargo; y hasta de prisión (arts. 469 y 470), contiene la Ley Agraria, para las autoridades internas ejidales.

Conviene destacar, finalmente, que el núcleo poblacional peticionario de tierras y aguas, es titular de derechos agrarios; es sujeto agrario colectivo; y que también lo es el ejido, empleado el término en su significado amplio, de núcleo poblacional dotado de tierras y aguas; en su sentido de persona jurídica plena.

Puede ocurrir que el núcleo poblacional desaparezca o disminuya considerablemente el número de sus miembros; o que la gran mayoría de éstos decida no aceptar las tierras dotadas. En tales eventos, las autoridades formarán un nuevo núcleo, teniendo en cuenta a los que han aceptado o permanecido presentes y a otros campesinos que carezcan de tierras (art. 64).

#### V.-Tierras, Aguas y Bienes del Ejido.

Histórica, sociológica y jurídicamente, el ejido mexicano ha sido la fórmula de distribución de la tierra que la Revolución iniciada en 1910 puso en marcha para darle una solución al problema agrario, problema que es y ha sido de radio



universal y de trascendencia única, en todos los tiempos y en todos los lugares.

El objetivo fundamental de la creación del ejido consistió en poner la tierra a disposición del campesinado, y en derredor de este pivote clave la legislación respectiva organiza y reglamenta el patrimonio ejidal ¿Qué cosas y derechos lo integran?

Ante todo, la causa motora del funcionamiento del sistema jurídico agrario --y no sólo motora, sino también su causa originaria--, es la necesidad de tierras y aguas experimentada por los pueblos. Como lo declara taxativamente el precepto constitucional, "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas" (inciso 3o. del artículo 27). Por lo tanto, la actuación agraria estatal comienza por "fijar, con toda precisión, las tierras y aguas que, en su caso, se concedan" (art. 305, fracción III, de la Ley Agraria). Tierras y aguas vienen a formar, pues, el elemento patrimonial básico del ejido.

Esas tierras dotadas a los núcleos de población, satisfacen varias clases de necesidades, por lo que la Ley Agraria distingue entre tierras de labor o de cultivo, la zona de urbanización (art. 90), la parcela escolar (art. 101), la unidad agrícola industrial de la mujer (art. 1903) y los terrenos de agostadero, monte o de cualquier otra clase distinta a los de labor (art. 223, fracción I). Queda implícito en esa división de las tierras, el derecho del ejido a ser propietario de edificios.

El funcionamiento del ejido, como un centro agrario de población, le impone la necesidad de adquirir una gran diversidad de bienes, a los que la Ley hace algunas referencias: maquinarias, bombas, almacenes y obras semejantes (art. 135); centrales de maquinarias (art. 150); industrias rurales (art. 186) y tiendas en las cooperativas de consumo (art. 188).

Por mandato legal, el ejido debe constituir un fondo monetario común (recursos derivados de la explotación de montes o pastos, de la venta de lotes urbanos, etc., según el art. 164), que debe invertirse en satisfacción pecuniaria de una serie de necesidades colectivas (art. 165). También el fondo común es un bien ejidal.

A través de la facultad de contratación que tienen los ejidos, éstos pueden ser titulares de otros derechos y obligaciones, como en el caso de los contratos para servicios profesionales (art. 39), contratos para explotación del subsuelo (art. 216), contratos de explotación de recursos comerciales, industriales y turísticos (art. 144), uniones de crédito (art. 162), de comercialización (art. 171), de producción agropecuaria (art. 146) y otras sociedades (art. 147).

Aunque la doctrina general de las personas jurídicas no incluye, entre los elementos esenciales de éstas, el tener un patrimonio (229), en el ejido mexicano la existencia legal de un patrimonio ampliamente concebido robustece y confirma el indiscutible carácter de persona jurídica, adscrito al ejido. El patrimonio ejidal puede desaparecer total o parcialmente, a causa de expropiación pública (arts. 112 y siguientes), pero

(229) Cfr. Carrara Francisco, Teoría de las Personas Jurídicas (Madrid: Editorial Reus, S. A., 1929), págs. 360 a 387.

la indemnización correspondiente queda en manos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal para aplicarla en beneficio del núcleo expropiado, en la adquisición de nuevas tierras, inversiones industriales, etc. (arts. 122 a 125).

VI.- El Régimen Jurídico de las Tierras y Aguas Ejidales.

A.- La evolución legislativa.- Al referirnos al artículo 27 constitucional aprobado en Querétaro y a la reforma constitucional de 1947, en sendos Capítulos de la Segunda Parte, indicamos que la nota dominante del arraigo legal del ejido fue el disfrute común de las tierras restituidas o dotadas. Pero el pensamiento del legislador, con los años, fue precisando lentamente las categorías jurídicas del sistema ejidal de propiedad. Al mencionar sucintamente la evolución de las autoridades internas del ejido, algo hemos avanzado sobre el particular.

En ausencia de una ley que reglamentara la administración de las tierras ejidales, la Comisión Nacional Agraria, en su Circular No. 22, de 18 de abril de 1917, autorizó que cada pueblo designara un Comité Particular Administrativo, para recibir los terrenos y para que proveyera lo necesario a su disfrute en común y gratuito. "Los Comités de que se trata --dice la Circular-- tendrán la más amplia facultad para dictar todas las medidas que tiendan al mayor cultivo de los terrenos poseídos comunalmente por los pueblos, y procurarán por su completa conservación. Estos Comités tendrán facultad para dictar las disposiciones que tiendan a la división provisional de los terrenos de los pueblos, entre los vecinos de éstos, atentas

las condiciones peculiares de cada región" (230).

La Ley de Ejidos de diciembre de 1920, promulgada en enero de 1921, creó las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos y les encomendó la administración de los mismos, "entretanto se expida una ley que determine la manera de hacer el repartimiento de las tierras reivindicadas u obtenidas" (art. 39), siguiendo éstas en uso común. Pero como estaba en proceso la derogatoria de esta Ley, que fue de corta vigencia, la importante Circular No. 48, de lo. de septiembre de 1921, de la Comisión Nacional Agraria, y que lleva la firma del Presidente Obregón, después de ciertas consideraciones sobre el problema de la propiedad territorial en la Colonia y en la época de Independencia (siglo XIX), determinó que "el ejercicio efectivo del expresado derecho de propiedad sobre los unos y los otros (los viejos ejidos y los ejidos dotados), se considerará dividido en dos partes que serán, el dominio directo, o sea el derecho de intervenir en la enajenación, que la Nación se reserva para evitar que los pueblos los pierdan por contrato, por prescripción o por cualquier otro título, y el dominio útil, o sea

(230) Cfr. Fabila Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, págs. 320 y 321. Esta Circular, como todas las emitidas por la Comisión Nacional Agraria a partir de 1917 y hasta 1920, lleva la firma de su Presidente, Ing. Pastor Rousix, Secretario de Fomento en aquellos años. El Ing. Rousix, eje de la redacción de los artículos 27 y 28 de la Constitución de Querétaro, fue el inspirador y coordinador de muchas soluciones agrarias de la Revolución mexicana, pues debe recordarse que como Gobernador de Durango, en 1913, dictó la primera Ley agraria de México, en este siglo. Pese a no ser jurista de profesión, bajo su inmediata responsabilidad la Comisión Nacional Agraria dio pautas orientadoras de gran eficacia jurídica para resolver los problemas iniciales de la Reforma Agraria; y no pocas de esas pautas conservan su esencia en las leyes de las últimas décadas. Es justo, por lo menos, destacar el mérito individual de este olvidado sapsador de la legislación agraria actual de México.

el derecho de usar y disfrutar de ellos, que dichas agraraciones tendrán a perpetuidad, conforme a las leyes relativas". Esta extensa Circular contiene, en sus 42 puntos (231), una serie de normas sobre el funcionamiento del ejido y el régimen de sus bienes. Ordena una "asamblea general" de los vecinos del pueblo, que designará el Comité Particular Administrativo, el cual "procederá a separar la superficie dedicada a fundo legal, si éste se señala aparte, las superficies de cultivo actual o susceptibles de pronto cultivo, las superficies de monte o arbolado; la primera la someterá a las disposiciones de la Circular relativa a fundos legales; la segunda, o sea la superficie de cultivo, la destinará a su división en parcelas para los jefes o cabezas de familia que a ellas tengan derecho, de acuerdo con las reglas siguientes; y las terceras y cuartas, o sean las superficies de pasteo, y de monte o arbolado, las reservarán en común para el aprovechamiento de todos" (Regla No. 10) (232).

Normas muy parecidas a las de las Circulares No. 48 de 1921 y No. 51 de 1922, fueron incorporadas al Decreto ejecutivo de 31 de julio de 1925, cuyo artículo 1o. determinaba que "la capacidad jurídica que el artículo 27 constitucional y el artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915, reconocen a las

(231) Léase su texto completo en Fabila Manuel, Op. cit., págs. 368 a 381.

(232) Ya en la Regla 12 de esta Circular se establecía que "las mujeres solteras o viudas que tengan a su cargo familia que atender, serán consideradas también como jefes o cabezas de familia"; y en la Regla 17 se expresa que la distribución de parcelas entre jefes se haría "procurando, en lo posible, que todos queden contentos". La Circular No. 51, de 11 de octubre de 1922, de la Comisión Nacional Agraria, revivió el funcionamiento de los Comités Administrativos, ya que el Reglamento Agrario, de 18 de abril de 1922, nada dispuso sobre el particular.

corporaciones de población.... radica en la masa de vecinos del pueblo, los que reunidos en junta general y por mayoría de votos, determinarán todo lo que al disfrute común de las tierras y aguas les convenga". Repetía este Decreto la existencia de los Comités Particulares Administrativos.

A fines del mismo año de 1925, se dicta la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal (de 19 de diciembre), cuyo artículo 2o. vino a preceptuar que "la corporación de población que obtuvo la restitución o dotación, adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidos en aquella resolución", siendo "inalienables los derechos que adquiriera la corporación de población", y no pudiendo ésta ceder, traspasar, arrendar, hipotecar o enajenar las tierras ejidales" (art. 11). Al adjudicatario se le reconocía "dominio sobre el lote adquirido" (art. 15), y se creaban los Comisariados ejidales como administradores del ejido y mandatarios de los vecinos" (art. 5o.) Esta Ley fue derogada por la denominada Ley del Patrimonio ejidal, de 25 de agosto de 1927, que reproduce normas fundamentales de la de 1925, adscribiendo la administración de las tierras al Comité Particular Administrativo, hasta tanto se hiciera la división de parcelas y poniéndolas en manos del Comisariado ejidal, hecha la repartición (art. 3o.).

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 27 de abril de 1927, estipulaba que la entrega de las tierras se haría al "órgano de representación de los ejidatarios" (arts. 142 y 168), pero la Ley de 18 de agosto del mismo año de 1927, que sustituyó íntegramente a la anterior, volvió a referirse al Comité Administrativo, "que será el órgano de representación del pueblo" (arts. 73 y 89). En ambas Leyes

de 1927, se dispuso que "a partir de la diligencia de posesión, los ejidatarios se tendrán para todos los efectos legales, como poseedores de las tierras que la resolución comprenda" (arts. 171 y 90 de las dos Leyes). En 1929, la Ley promulgada el 10. de junio, que refunde los dos textos legales sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, repite literalmente los artículos de las Leyes de 1927 (Ley Bassols y sus reformas), sobre los Comités Administrativos y el derecho de posesión de los ejidatarios (arts. 76, 78 y 93 de la nueva Ley).

En cuanto a las características de la propiedad ejidal, la Ley de 23 de enero de 1931, reformatoria de la relativa al Patrimonio Ejidal (era de 25 de agosto de 1927), aprobó la siguiente fórmula: "Ejecutada la resolución presidencial que concede dotación o restitución de tierras o el decreto que haya creado o cree un centro de población agrícola en aquellos lugares en que, por disposición de la ley no haya sido procedente dictar la restitución o la dotación, la corporación de población beneficiaria adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidos en aquella resolución o decreto; pero respecto a las tierras, únicamente mientras son repartidas en los términos de la presente Ley. En todo caso, serán inalienables los derechos que adquiriera la corporación de población, y por lo tanto, no podrá en ningún caso, ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse en todo o en parte, derecho alguno sobre los bienes ejidales o la repartición de las tierras, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto" (art. 10.).

Con la legislación antes aludida, finaliza la etapa de reformas legales profusas y parciales, en la Reforma Agraria Mexicana; y se inicia, con la sustitución total del artículo 27 de la Constitución, reforma promulgada en 1934, y con el Código Agrario de este mismo año, la etapa de la legislación agraria orgánica. El primer Código Agrario ordenaba que "al ejecutarse las resoluciones presidenciales en materia agraria, se procederá inmediatamente a fraccionar las tierras de aprovechamiento individual, quedando para ser disfrutados en común los terrenos de agostadero, los bosques y demás bienes no repartibles conforme a este Código" (art. 118). En armonía con esta división inmediata del ejido, el Código proclamó la propiedad individual de las tierras laborables, y añadió que la propiedad de montes, pastos, aguas y demás recursos naturales superficiales correspondería a la comunidad (art. 139). Y aceptaba, como hipótesis de excepción, que "las tierras laborables que constituyan unidades de explotación físicamente infraccionables y que reclamen para su cultivo la intervención de la comunidad de ejidatarios, se mantendrán en propiedad y explotación comunales". Por otra parte, se declaraban imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquirieran los núcleos de población, por lo que no podían cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse (art. 117). El adjudicatario tendría el dominio sobre la parcela ejidal, pero con las limitaciones de inalienable, imprescriptible e inembargable (art. 140).

Durante la Presidencia de Lázaro Cárdenas, se introducen dos reformas importantes (agosto de 1937), en el régimen de explotación y organización del ejido: la forma de explotación co-



lectiva, por modificación del artículo 139 del Código, y la facultad al Departamento Agrario para "fijar la organización que deba darse a cada ejido para que su producción rinda lo más posible en beneficio de sus componentes" (reforma del artículo 148).

Ya en el Código Agrario de 1940, se distingue claramente la propiedad del núcleo de población, "propietario y poseedor en derecho, de las tierras y aguas que la resolución conceda" (art. 120), por una parte, y el disfrute de los derechos agrarios individuales, por la otra, puesto que "el ejidatario tendrá el disfrute de la parcela ejidal, cuando el ejido hubiere sido fraccionado, o el de la unidad de dotación, en caso contrario" (art. 128). Además, "la explotación de las tierras laborables de los ejidos, podrá ser individual o colectiva según lo determine la economía agrícola ejidal. La explotación de los montes, pastos o aguas y de todos los demás recursos naturales superficiales que pertenezcan al ejido, será comunal" (art. 119).

Rectificando el acento colectivista de la propiedad ejidal, fuertemente destacado por el Código Agrario anterior, el Código aprobado en diciembre de 1942 y promulgado en abril de 1943, suprimió las afirmaciones de la propiedad colectiva ejidal contenidas en el artículo 119 del Código de 1940, y en lugar del artículo 128 de éste, que asignaba al ejidatario "el disfrute de la parcela", el nuevo Código, en su artículo 152, reconoció que "a partir del fraccionamiento de las tierras de cultivo, la propiedad de éstas pasará, con las limitaciones que este Código establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas". En un caso (Código de 1940), sólo

se aceptaba el disfrute; en el otro (Código de 1942), se concedió un derecho de propiedad, aunque limitado.

No obstante algunos cambios en ciertos aspectos de la propiedad ejidal, en la legislación reseñada se mantienen los caracteres jurídicos esenciales de dicha propiedad.

**B.- El régimen vigente.- 1.- Pautas generales.-** La Ley Agraria de 1971 enuncia el principio de que a partir de la promulgación de la resolución presidencial, "el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señalen con las modalidades y regulaciones que esta Ley establece" (art. 51). Y la misma norma confiere al núcleo poblacional "el carácter de poseedor", cuando se ejecute la resolución definitiva, aclarando que la posesión tiene carácter provisional desde la ejecución del fallo de primera instancia, que emite el Gobernador del Estado correspondiente. A este último caso se refiere el artículo 300, calificando al núcleo poblacional de "legítimo poseedor" de tierras, bosques y aguas, a partir de la diligencia de posesión provisional.

Es muy importante considerar que la cantidad de tierras a que tiene derecho el núcleo poblacional está relacionada directamente con el número de peticionarios o de los que al momento de hacerse la dotación tengan derecho a tierras, en el núcleo respectivo. Hemos visto que la reforma constitucional de 1947 incorporó a la Fracción X del artículo 27 la especificación del límite mínimo de "la superficie o unidad individual de dotación" (diez hectáreas de riego o humedad y sus equivalentes). De ahí que el monto total de la dotación se calcule a partir de la referida unidad, según el número de beneficia-

rios (art. 220 de la Ley Agraria). A su vez, las tierras de labor dotadas al núcleo deben dividirse en unidades individuales de dotación, expresando el número y nombre de individuos dotados" (art. 305, fracción IV, y art. 307, fracción IX).

La determinación constitucional de la superficie o unidad individual de dotación, ha obligado a consignar en la Ley varias disposiciones que debemos reproducir:

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

"Artículo 307, último inciso.- No se fraccionarán aquellos ejidos en los cuales, de efectuarse el fraccionamiento, hubieran de resultar unidades de dotación menores a lo dispuesto por la Ley".

"Artículo 197.- Los núcleos de población que hayan sido beneficiados con una dotación de ejidos, tendrán derecho a solicitar la ampliación de ellos en los siguientes casos: I.- Cuando la unidad individual de dotación de que disfruten los ejidatarios sea inferior al mínimo establecido por esta Ley y haya tierras afectables en el radio legal".

"Artículo 78.- Queda prohibido el acaparamiento de unidades de dotación por una sola persona".

"Artículo 83.- En ningún caso se adjudicarán los derechos

a quienes ya disfruten de unidad de dotación".

Buena cantidad de disposiciones de la Ley Agraria, muy cerca de treinta artículos, se refieren a la unidad de dotación. En su mayoría, contemplan la situación de unidades individuales de dotación, de parcelas individuales distribuidas. Pero es evidente que en los ejidos colectivos, en los que no se asignan parcelas o fracciones individuales, el concepto de unidad de dotación también entra en juego; el concepto aunque no la adjudicación individual de la unidad (233). De otra manera; de no tenerse en cuenta ese concepto en los ejidos colectivos, no funcionarían con respecto a ellos muchas otras normas legales. Por ejemplo, la ampliación de un ejido colectivo; su misma dotación originaria, se cuantifican con base en el concepto de unidad de dotación individual. Por eso, en los ejidos ganaderos y forestales, que son, ipso jure, colectivos, la cantidad total de tierras tiene por base la unidad de dotación, que en los ejidos ganaderos es la superficie adecuada para mantener 50 cabezas de ganado mayor o su equivalente de ganado menor (art. 225). El Derecho sucesorio ejidal, que examinaremos en este Capítulo, está referido específicamente a la unidad de dotación (arts. 81, 82 y 83), abarcando por igual a ésta, en los ejidos individuales, con frac-

(233) El artículo 126 del Código Agrario de 1940, que hemos reproducido en el correspondiente lugar de la síntesis de evolución legislativa trazada en el subtítulo anterior, establecía que "el ejidatario tendrá el disfrute de la parcela ejidal, cuando el ejido hubiese sido fraccionado, o el de la unidad de dotación, en caso contrario", norma que deja en claro la diferencia entre parcela adjudicada y unidad de dotación, y que permite entender el concepto de esta última como una magnitud de superficie, sin vinculación individual específica. En el Código de 1942, el artículo 159 preceptuaba con toda distinción respecto a "los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y, en general, los que les correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca."

cionamiento y parcelas, y en los ejidos colectivos, sin ellos.

Como a las tierras que se otorgan a un núcleo de población se les adscriben diversas finalidades, es necesario aclarar la condición jurídica de cada una de esas clases de tierra, a saber: tierras de labor, zona urbana, parcela escolar y unidad agrícola industrial femenina, terrenos de agostadero, montes, etc. También debe precisarse el régimen de las aguas.

Antes de ello, es necesario advertir que, independientemente del régimen colectivo o individual de explotación que adopte el ejido, existe una exigencia fundamental a la que está subordinado el derecho del ejidatario sobre la unidad de dotación y su misma pertenencia al núcleo ejidal: es la de que, para mantener la efectividad práctica de sus derechos, tiene la obligación de cultivar la unidad. Si no se presenta a tomar posesión de las tierras de labor que le correspondan, en el término de tres meses, contado desde la distribución provisional o definitiva de las unidades de dotación, perderá su derecho a la unidad, y la Asamblea General la adjudica "a otro campesino", como lo dispone el artículo 68. El plazo de espera es de seis meses en los ejidos de explotación colectiva, y en los nuevos centros de población. Si "no trabaja la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más", "perderá sus derechos sobre la unidad de dotación" (art. 85). Y si durante un año, el ejidatario no cultiva la tierra o no ejecuta los trabajos señalados, sufrirá la suspensión de sus derechos (art. 87).

A todo lo anterior se agrega que uno de los requisitos sustanciales de capacidad jurídica en el ejidatario es el de ser campesino, "trabajar personalmente la tierra, como ocupa-

ción habitual" (art. 200, fracción III). De ahí que los derechos del ejidatario, en el ejido, incluyendo su derecho sobre la unidad de dotación se suspenden o se extinguen, por incumplimiento de la obligación de trabajar personal o familiarmente la parcela (234); por no cumplirse el hecho de la finalidad suprema de la adjudicación: que la tierra sea trabajada personalmente por el titular de la unidad. Veremos próximamente cuál es la capital trascendencia jurídica de esa obligación de trabajo personal de la tierra.

2.- Tierras de labor.— Aquellos terrenos que por su calidad puedan ser cultivados inmediatamente, son las llamadas tierras de labor o laborables. No exigen ninguna preparación agrícola especial, ni inversión económica, fuera de las normales. Para el reconocimiento de derechos en favor de los ejidatarios, sobre estas tierras, la Ley ha fijado un orden de preferencia y exclusión, que contempla una serie de situaciones especiales, como las de estar incluido en la resolución y en el censo original, no estar en ellos y haber trabajado en el ejido, ser campesino con hijos a su cargo, campesinos sin familia dependiente, etc., situaciones previstas en el artículo 72, que dan derecho preferente a una unidad de dotación, sobre las situaciones tenidas en rango inferior.

Hay dos sistemas de explotación o de organización del ejido, que influyen en la situación jurídica de las tierras de labor: explotación individual o explotación colectiva.

---

(234) La Ley Agraria prohíbe la explotación indirecta o por terceros de la tierra ejidal (art. 55), pero exceptúa el caso de mujer con familia a su cargo que no pueda hacerlo; a los menores de 16 años; a los incapacitados, etc. (art. 76).

a) Régimen de explotación individual.-- Al ejecutarse la resolución de primera instancia, ya se efectúa un "reparto provisional", y como en ese momento el ejido sólo tiene la posesión de las tierras, también los ejidatarios adquieren, en ese reparto provisional, una posesión. En esta etapa, "los ejidatarios en particular tendrán los derechos que proporcionalmente les correspondan para explotar y aprovechar los diversos bienes ejidales" (art. 66). En la segunda etapa, cuando se publica la resolución presidencial, ya el núcleo poblacional se convierte en propietario de las tierras y bienes. La resolución mencionada debe contener, inter alia, "las unidades de dotación que pudieron constituirse", "el número y nombre de individuos dotados" (art. 305, fracción IV), en lo que se apunta un comienzo de individualización, que se concreta plenamente con "el fraccionamiento y adjudicación de parcelas" (art. 66, primer inciso), pues "a partir del fraccionamiento de las tierras de labor, los derechos y obligaciones ejidales sobre éstas, pasarán con las limitaciones que esta Ley establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas" (art. 66, inciso segundo) (235).

La Ley Agraria ha establecido algunas pautas de interés,

(235) Esta última norma es un tanto extraña en el contexto de la Ley actual. En el Código Agrario de 1942 era absolutamente claro que "a partir del fraccionamiento de las tierras de cultivo, la propiedad de éstas pasará, con las limitaciones que este Código establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas" (art. 152). Cabe preguntar cuáles son los "derechos y obligaciones ejidales", del ejido, que por razón del fraccionamiento de las tierras de labor, pasan a cada uno de los campesinos parcelarios. Y si esos derechos y obligaciones son indentificables, la ambigüedad de su alusión legal, sugiere una contradicción entre el artículo 66, inciso 2o., y el artículo 52, también inciso 2o., porque conforme a este último con la adjudicación individual las tierras cultivables "en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal".

en materia de adjudicación individual de tierras laborables. "Cuando deban fraccionarse las tierras laborables del ejido --se lee en el artículo 73--, la adjudicación individual de las parcelas se hará en favor del ejidatario que legalmente haya explotado la superficie de que se trate o realizado mejoras en ella. En los demás casos, la distribución se hará por sorteo". Y en cuanto al pago del impuesto predial, "en los ejidos que se explotan individualmente, el procedimiento económico coactivo sólo podrán ejercitarlo las autoridades fiscales correspondientes y únicamente sobre la producción que pertenezca individualmente al ejidatario que no haya cubierto la cuota que le corresponda, y hasta el 25% de la producción anual de su unidad de dotación" (art. 106, fracción VII).

Las normas legales de que se trata en este subtítulo, relativas al fraccionamiento y adjudicación de parcelas individuales de tierras de labor, permiten configurar un sistema de adjudicación y aprovechamiento individuales de parcelas, que reconoce derechos y obligaciones, caracterizados por su individualidad, a los titulares respectivos, a quienes, en salvaguarda de sus derechos, se les expedirán certificados de derechos agrarios (art. 69).

Creemos que la misma categoría jurídica de las tierras de labor deben seguir los terrenos cultivables del ejido, definidos por el inciso final del artículo 220 de la Ley Agraria, como los que sin estar en cultivo, sean susceptibles de cultivarse, con inversiones especiales de capital y trabajo. Respecto de las tierras cultivables hay en la Ley una disposición muy importante, que puede servir de criterio jurídico para tipificar la clase de derecho inmobiliario o real que tienen los



ejidatarios sobre las parcelas de labor y de terrenos cultivables: "las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará, al resolverse, de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido, y renacerá cuando ésta termine" (art. 52, inciso segundo). La Ley se ha cuidado mucho de calificar el complejo derecho individual de los ejidatarios con respecto a las parcelas de tierras de labor y de tierras cultivables, optando por usar la frase genérica de "los derechos del ejidatario" (véase el art. 69). Pero corresponde a la jurisprudencia y a la doctrina, en casos necesarios, determinar la sustancia jurídica de ese "genérico" derecho agrario, utilizando como punto de partida los criterios que ofrece el Legislador, pese a sus reservas, inconsistencias o ambigüedades.... que de todo ello se encuentra en las Leyes.

Para la Ley vigente, el fraccionamiento y la adjudicación individual de parcelas no extinguen el derecho de propiedad del núcleo de población. Es obvio que esa adjudicación se hace con el fin de permitir el aprovechamiento individual de la tierra por parte del ejidatario. Pero también acabamos de ver que ese aprovechamiento exige el trabajo personal de los titulares con respecto a la tierra. ¿Y en qué se traduce esa obligación de trabajo personal agrario? Simultáneamente, en el aprovechamiento de la parcela; en el beneficio económico directo del ejidatario. Los civilistas hablarían aquí de una conditio juris, o de una especie de modus (si no se trabaja la tie-

rra, se pierde el derecho; se otorga la tierra para que se la trabaje). Mas esa finalidad con que se otorga el derecho; esa obligación de que depende su vigencia; ese aprovechamiento y beneficio en que se traduce, todo ello a un mismo tiempo, resulta ser una típica modalidad, impuesta a la institución jurídica de la propiedad ejidal, cuando se desenvuelve en forma de dotación individual. Esa dotación, esa adjudicación individual de parcela, abre las puertas a un aprovechamiento del mismo carácter, en tal forma que el derecho del ejidatario es un derecho de aprovechamiento territorial, que no elimina el derecho de propiedad adscrito legalmente al núcleo de población. No caben aquí tampoco las analogías con el usufructo civil, porque este aprovechamiento agrario equivale al derecho de trabajar la tierra, explotarla, y debe hacerse personalmente (236).

Ahora bien; como reminiscencia del lenguaje usado en el pretérito, con poca precisión jurídica, por algunas disposiciones agrarias mexicanas al respecto de que tratamos, la fracción II del artículo 72, de la Ley actual, se refiere al "cultivo de la superficie cuyo usufructo (les) fue concedido en el reparto provisional", repitiendo el término "usufructo", con gran inconsistencia. Para limitarnos a un solo ejemplo, recordamos que el Código Agrario de 1940, en su artículo 119, reconoció a los ejidatarios "el disfrute de la parcela", y sabemos que el Código Civil federal mexicano define el usufructo como "derecho de disfrutar los bienes ajenos". (art. 980 de ese Código Civil), por lo cual, en 1940, el derecho de los eji-

(236) Varios artículos de la Ley Agraria, para referirse a la actividad del ejidatario sobre la parcela, usan indistintamente los vocablos trabajar, explotar y hasta ocupar.

datarios se configuró como una especie de usufructo (237). A pesar de este lapsus de la Ley Agraria, el fraccionamiento y la adjudicación individual de la parcela crean el derecho de aprovechamiento personal de la misma, que no es un usufructo a la usanza del Código Civil. Sino uno de los varios aspectos (derecho), de una situación jurídica especialísima y compleja, poliédrica, que es al mismo tiempo obligación de trabajar la tierra personalmente, objetivo máximo de la adjudicación, y beneficio directo para el ejidatario y su familia: un paradigma fecundo del concepto jurídico de modalidad, creado por el Constituyente de Querétaro.

b) Régimen de explotación colectiva.— En principio, como dijimos, la explotación de las tierras ejidales de labor, puede ser individual o colectiva, y a este propósito el artículo 130 de la Ley Agraria establece que "los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades podrán explotarse en forma individual o colectiva", y que para que el Presidente de la República (la autoridad competente al respecto) acuerde la explotación colectiva, "deberá mediar solicitud de los núcleos interesados aprobada en Asamblea General". Sin embargo, la explotación será colectiva, obligatoriamente, en los casos de tierras que sea inconveniente fraccionar, o cuya explotación individual sea anti-económica; en el caso de cultivos que estén destinados a industrializarse, en zonas productoras de materias primas; cuando se trate de ejidos forestales o ganaderos (véan-

(237) La inconsistencia de la Ley actual, cuando emplea la palabra usufructo, se reitera en su artículo 83, que emplea la inflexión verbal disfruten, para señalar a los que ya han sido beneficiados con una unidad de dotación, aunque en este caso ese término podría entenderse en su acepción corriente, y no en su significado jurídico preciso, civilista.

se los arts. 131 y 225); o cuando, de efectuarse el fraccionamiento ejidal, "hubieran de resultar unidades de dotación menores a lo dispuesto por la Ley" (art. 306, último inciso).

La explotación colectiva significa que las tierras de labor no se adjudicarán en parcelas individuales, y como la dicha explotación puede adoptarse aun en ejidos de explotación individual que ya se hubieren fraccionado (así lo contempla el inciso segundo del art. 134), en este último supuesto cesará el aprovechamiento individual de parcelas (art. 52, inciso 2o.). Debe subrayarse que la explotación colectiva se traduce en "el aprovechamiento colectivo de las tierras", según la frase final del artículo 140. Espero ello no es óbice para asignar a cada ejidatario una parcela no mayor de dos hectáreas, para el establecimiento de una granja familiar, que se cultivará individualmente (art. 140). Que en el sistema de explotación colectiva no haya adjudicaciones individuales de tierras de labor, no puede concretarse en perjuicios para los ejidatarios, porque la misma Ley especifica que "deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación (art. 134).

La Asamblea General reglamenta las formas de trabajo y de participación de los ejidatarios en la explotación colectiva y de las tierras, con aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (art. 139).

Una particularidad singular del régimen de explotación colectiva posibilita que los trabajadores agrícolas o industriales del ejido y los familiares de ejidatarios que hubieren trabajado por dos años consecutivos, sean incorporados por la Asamblea General al núcleo, en calidad de ejidatarios (art. 143).

En los ejidos colectivos, la expedición de certificados de derechos agrarios también se propone "garantizar plenamente derechos individuales de los ejidatarios" (art. 307, fracción VIII).

Los datos estadísticos más confiables, en cuanto a los ejidos de explotación colectiva, indican que representan una proporción muy pequeña (un 5% aproximadamente) del total de ejidos. En 1953, había 486 ejidos colectivos y 199 semicollectivos que funcionaban bajo el control del Banco Ejidal. "Se puede concluir --afirma Salomón Eckstein-- que en 1953 aproximadamente el 5% de todos los ejidos de México y el 10% de los que organizó el Banco Ejidal en sociedades realizaban sus labores agrícolas dentro de alguna forma de estructura colectiva" (238).

3.- Terrenos de agostadero, de monte o para satisfacer necesidades colectivas análogas..- En parte, son los pastos y montes, que se destinan a la explotación ganadera para obtener productos o esquilmos (art. 223, fracción I). El terreno de agostadero lo define el artículo 260 como el que natural o artificialmente produzca pastos para el ganado. Todos estos terrenos, de agostadero o monte, son de uso común, y su aprovechamiento lo regula la Asamblea General, en el Reglamento interior del ejido, como se deriva de los artículos 137 y 138 de la Ley Agraria. El empleo de la expresión "uso común" en estos artículos, y en el 135, descarta cualquier intento de analogía con el derecho civil de "uso", que permite la percepción de frutos.

En cuanto al aprovechamiento de bienes de uso común, hay

(238) El Ejido Colectivo en México (México: Fondo de Cultura Económica, 1966), pág. 172.

la norma general de que todo ejidatario tiene un derecho proporcional en ese aprovechamiento (art. 67); y esta norma también se aplica a los montes y agostaderos. Debe tenerse ella en cuenta, en el caso de los demás bienes ejidales de uso común. Sin embargo, existe la posibilidad legal de asignar individualmente los pastos, bosques y montes, conforme al artículo 65, que debemos transcribir: "Los pastos, bosques y montes ejidales y comunales pertenecerán siempre al núcleo de población, y en tanto no se determine su asignación individual serán de uso común".

4.- La zona de urbanización.- Se ha hecho imperativo, en la Ley Agraria, que toda resolución presidencial dotatoria de tierras, señale una zona de urbanización ejidal, localizada preferentemente en tierras que no sean de labor (art. 90). Los poblados o caseríos ejidales que no hayan sido declarados zona de urbanización, tienen derecho a tal declaración oficial, si se les considera convenientemente localizados. La zona urbana del ejido, sobre todo en los nuevos centros de población, tiende a evitar que los ejidatarios vivan dispersos o alejados de las tierras en que trabajan, y su extensión debe satisfacer las necesidades habitacionales presentes y futuras del núcleo respectivo (art. 91). Es obvio que el grupo humano integrante del ejido requiera servicios públicos indispensables, y la Ley establece que en la zona de urbanización se reservarán las superficies indispensables para el funcionamiento de ellas (art. 92).

La zona de urbanización ejidal se divide en solares, cuya extensión no podrá exceder de 2.500 metros cuadrados. Todo ejidatario tiene derecho gratuito a recábir, por sorteo y "como

patrimonio familiar", un solar; y los solares excedentes pueden ser arrendados o vendidos por el núcleo, a personas que deseen avecindarse en la zona respectiva. Nadie puede adquirir más de un solar; y si lo pierde o enajena, no tendrá derecho a que se le adjudique nuevamente otro solar (art. 93). La finalidad expresa de la adjudicación de un solar es que se ocupe y se construya en él la casa habitación.

Al ser beneficiados con la asignación de un solar, el ejidatario o la persona que se propone avecindarse adquieren un derecho de posesión, que pueden enajenar, vender, según el inciso final del artículo 93. Esta facultad de enajenación es o contradictoria con el carácter de "patrimonio familiar" que el mismo artículo predica del solar del ejidatario, pues constitucional (art. 27 de la Carta política) y legalmente (Código Civil federal), una de las características del patrimonio familiar es la de ser inalienable, a menos que a la expresión del artículo 93 se le otorgue una interpretación que no columbramos.

Si durante el tiempo de la posesión hay abandono del solar, por un año (para el avecindado), o por dos años (para el ejidatario), el poseedor perderá sus derechos, y la Asamblea General podrá adjudicar, vender o arrendar el lote (art. 96).

Se adquiere el dominio pleno sobre el solar, en el caso del ejidatario, aparentemente cuando haya construido; y en el caso de la persona avecindada, cuando haya pagado el precio, construido casa sobre el solar y habitado en ella durante cuatro años (art. 96).

Los solares de ejidatarios que queden vacantes por falta heredero o sucesor legal, revertirán a la propiedad del núcleo

de población (arts. 99 y 52, inciso 3o.).

Se advierte con facilidad, que el derecho del núcleo poblacional sobre la zona urbana es de propiedad ejidal enajenable (por adjudicación gratuita, por venta o arriendo), susceptible de convertirse en propiedad particular plena, en manos de los ejidatarios o compradores. Y como propiedad plena, la de éstos también es materia de enajenación. Incluso la Ley Agraria respeta los derechos de propiedad sobre solares y casas, adquiridos con anterioridad a la dotación: otra propiedad particular dentro de la zona de urbanización ejidal (art. 97).

5.- Parcela escolar y unidad agrícola-industrial femenina.- En puridad, se trata de tierras ejidales a las que, por Ley, se da un destino especial, de uso en beneficio del núcleo poblacional. Las parcelas escolares y de granja agropecuaria e industrial femenina tienen la misma extensión que las unidades de dotación. La Ley habla de "adjudicación" de parcelas a las escuelas rurales (art. 101), y de "la escuela rural a que pertenezcan" (art. 102); pero como esas escuelas rurales carecen de capacidad jurídica (caso distinto al del ejidatario que puede ejercitar acciones y derechos), no creemos que dicha "adjudicación" o esa "pertenencia" les otorguen algún derecho a las escuelas, por lo que las parcelas de que tratamos en este subtítulo siguen siendo de propiedad del núcleo, aunque con un destino especial y con beneficio colectivo del centro poblacional.

La Ley Agraria determina que la granja e industrias rurales femeninas se exploten colectivamente, "por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias" (art. 103). Y la explotación y distribución de los pro-



ductos que se obtengan en las parcelas escolares, se destinan preferentemente a las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del ejido (art. 102). Según puede apreciarse, el beneficio de ambas clases de parcelas es colectivo.

6.- Régimen jurídico de las aguas ejidales.- Conforme al inciso 5o. del artículo 27 constitucional, hay aguas de propiedad privada y aguas de propiedad de la Nación. Como las aguas que reciben los ejidos son de uno u otro tipo, los derechos del ejido sobre las aguas son los de uso y aprovechamiento colectivo (salvo que el ejido tenga derecho de propiedad privada sobre aguas), lo que ocurrirá muy pocas veces). Así lo reconocen los artículos 56, 59 y 230, inciso cuarto, de la Ley Agraria.

A los ejidatarios corresponde un derecho de aprovechamiento individual de aguas, incluso para usos domésticos, reglamentado por la Ley Agraria, por las Leyes de aguas y por las normas dictadas por el propio ejido.

7.- Síntesis y conclusión.- En el ejido se dan tres clases generales de derechos inmobiliarios, a saber: la propiedad comunal, la propiedad particular y el uso de aguas.

A.- La propiedad comunal del ejido y sus formas de aprovechamiento quedan determinadas del modo siguiente:

a) Las tierras de labor y los terrenos cultivables; pueden explotarse individual o colectivamente, sin que una u otra forma de explotación afecte la condición jurídica comunal de esas tierras, pues lo que cambia es el aprovechamiento, individual o colectivo, de las mismas.

b) Los terrenos de agostadero, montes y para demás necesidades colectivas; de uso común y aprovechamiento reglamentado,

o de asignación individual.

c) La parcela escolar y la unidad agrícola-industrial femenina; de usos o destino específicos, en beneficio del núcleo poblacional.

B.- La propiedad particular es la de la zona de urbanización, que pertenece en un principio al ejido, como persona jurídica, y que éste transmite a los ejidatarios o a quienes la compran, con el carácter de dominio privado o particular pleno, aunque con unas pocas restricciones (construir y habitar), pero siendo susceptible de venta. También puede el ejido arrendar esta propiedad.

C.- El uso de aguas es el tercer derecho inmobiliario general del ejido, del que éste es titular, pero con aprovechamiento individual o colectivo reglamentado.

No puede calificarse jurídicamente, en forma unánime, la propiedad inmueble del ejido, porque comprende categorías diversas de derechos reales.

La propiedad ejidal es, con todo, una verdadera propiedad, no sólo porque las Leyes agrarias mexicanas siempre han calificado los derechos territoriales del ejido como una propiedad, sino porque las facultades y poderes jurídicos adscritos al titular, al núcleo de población, tipifican, desde el punto de vista del Derecho, la institución denominada propiedad. Que la propiedad ejidal esté impregnada de un cúmulo de modalidades que la distancian radicalmente del derecho absoluto, individualista, de estirpe romana y napoleónica, que tradicionalmente se ha tenido como propiedad territorial, no significa en modo alguno que no se trate de una propiedad.

VII.- El Derecho Sucesorio Ejidal.

La unidad de dotación, y los derechos que por razón de ella tiene el ejidatario dentro del ejido, son susceptibles de transmitirse por causa de muerte. En esta materia, el régimen ejidal ha creado un Derecho sucesorio completamente distinto al del Derecho Civil ordinario.

Se reconoce, en primer término, la facultad designatoria del ejidatario, para escoger sucesor, pero la Ley señala una línea de sucesores forzosos, agregando la condición calificada de que deben depender siempre, económicamente, del ejidatario. No hay amplia libertad para designar sucesor, sino facultad para hacerlo, dentro de quienes dependen económicamente del causante, así: a) entre su cónyuge e hijos, y en defecto de ellos a la persona con quien hiciere vida marital; b) a falta de los sucesores anteriores, el ejidatario puede hacer una lista de herederos, con nombres y orden de preferencia, pero se insiste en que deben ser dependientes económicamente (véase el art. 81).

En ausencia de designación hecha por el ejidatario, o si los designados por él no pueden legal o materialmente heredarle, la Ley fija un orden de preferencia para la sucesión, entre cónyuge supérstite; persona con quien hubiere procreado; los hijos; marido o mujer; y por último, persona dependiente (art. 82).

Limitaciones importantes son: la de que no se adjudicarán derechos sucesorios a quienes ya sean titulares de unidad de dotación; y la de que el heredero está obligado a mantener a los hijos menores del causante, hasta que cumplan 16 años o sean incapaces, y a la esposa hasta que cambie de estado civil (art. 83).

Las unidades de dotación que no puedan adjudicarse por herencia quedan vacantes y revierten al núcleo ejidal (arts. 84 y 52 inciso 3o.).

En última instancia, el propósito de las normas legales es el de que la unidad de dotación se transmita hereditariamente a personas vinculadas directa o indirectamente con el ejido, por su relación con el ejidatario.

En contraste con el Derecho Civil, no hay en el régimen sucesorio ejidal testamento, pero sí una designación escrita de heredero. No existe libertad de designar sucesores, sino que la Ley obliga a escogerlos entre las personas que dependan económicamente del ejidatario, pero observando también una línea forzosa de sucesión. Faltando designación del ejidatario, o si hay imposibilidad de que surta efectos, existe un orden legal de sucesión entre parientes tan allegados al causante, que en esencia la Ley adjudica la sucesión a dependientes del ejidatario, sin decirlo expresamente en estos casos. La herencia se adjudica siempre a un solo sucesor, aunque varios queden incluidos en las categorías de herederos potenciales; y nunca se le discierne a quien ya tenga unidad de dotación. En este último caso, se desconoce la voluntad del causante, y aun la línea herencial establecida por la Ley. Si la unidad de dotación queda vacante, no se adscribe a la Beneficiencia Pública, como ocurre en ocasiones en el Derecho común, sino que revierte al núcleo ejidal. Finalmente, la herencia obliga a mantener a ciertos parientes del de cuius. Como lo afirmamos al principio, el Derecho sucesorio ejidal se aparta drásticamente del Derecho sucesorio civil, obedeciendo a la naturaleza intrínseca y exclusiva del Derecho Social, de constituir un conjunto de ramas

jurídicas integradas con instituciones especiales y hasta excepcionales, que han rebasado al Derecho Público y al Derecho Privado.

**VIII.- Características Jurídicas Generales de la Propiedad Ejidal.**

Larga tradición tienen, en la legislación agraria mexicana, las normas que restringen fuertemente la facultad de disposición sobre los bienes y derechos ejidales, tanto en la persona jurídica o ejido, como en la persona física o ejidatario. Estas normas le confieren una especial tipicidad a la propiedad ejidal, y contribuyen a hacer de su régimen jurídico una categoría impar en materia de Derecho. Es necesario reproducir y comentar esas disposiciones:

"Artículo 52.- Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".

En verdad, la norma carece del amplio radio de acción que marca su texto. Si hay derechos sobre bienes agrarios ejidales que son transmisibles o que pueden arrendarse. Nos referimos a la zona de urbanización, cuyos solares se adjudican, se venden o se arriendan por el núcleo poblacional propietario. Además, tampoco es cierto que no haya bienes ejidales que no pueden enajenarse, pues en el caso de la fusión de ejidos, varios de éstos pueden solicitar su fusión, que incluye las tierras, con

lo cual resulta una persona jurídica distinta (art. 111). Otro caso de enajenación es el de las permutas de bienes ejidales, entre diversos ejidos (art. 336).

"Artículo 53.- Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los Estados o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley".

Como la norma del artículo anterior, ésta no puede tener el sentido extenso que se deriva de su texto. Interpretada desprevénidamente, exigiría que no sólo los actos de particulares, sino también todos los actos de autoridades públicas que se hubieran dictado antes de la vigencia de la Ley Agraria de 1971, o que se dicten después, y en cuya virtud hubiere ocurrido una privación total o parcial de derechos agrarios ejidales, sean enfrentados a las disposiciones de la Ley Agraria, con el fin de determinar si la privación se ha consumado "en contravención a lo dispuesto por esta Ley".

En el Código Agrario de 1934, después de prohibirse los actos de traspaso, cesión, arriendo, hipoteca, etc., que fueran contrarios a la condición de imprescriptibles e inalienables de los derechos sobre bienes agrarios ejidales, el inciso 2o. del artículo 117 dispuso:

"Igualmente se declaran nulos de pleno derecho todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales,

de los Estados o de la Federación, así como los de las autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población".

No se hacía depender la nulidad de que la privación hubiera ocurrido con infracción del Código.

En 1940, el artículo 117 del Código de 1934 fue dividido en dos disposiciones: 121 y 122; el último de estos artículos repitió textualmente el inciso que hemos reproducido, y tampoco le agregó la frase sobre la infracción de la Ley o del Código.

El Código Agrario de 1942 ya se refirió a la inexistencia, cuando los actos hubieran privado "total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley" (art. 139).

Como el carácter de imprescriptibilidad y de inalienabilidad de los derechos ejidales, y la prohibición de arriendos, trasposos, hipotecas, etc., no fueron establecidos legalmente desde que se inició la dotación de ejidos, es presumible que el Código de 1934 hubiera querido destituir de todo valor jurídico cualquier acto contrario a esa imprescriptibilidad o inalienabilidad, hacia el pasado y hacia el futuro. Pero no había por qué referir, ni refirió la nulidad o la inexistencia a la infracción del propio Código. Cuando se adiciona, en 1942, la parte final del precepto, con la frase relativa a que los actos serían inexistentes "si no están expresamente autorizados por la Ley", se trataba de dejar a salvo todos aquellos actos de privación de derechos ejidales que se hubieren llevado a cabo mediante aplicación de algún precepto legal.

La sustitución de dicha frase, en 1971, por la de "en contravención a lo dispuesto por esta Ley", introduce una idea verdaderamente extraña, y que resulta innecesaria. Estimamos que el artículo 53 de la Ley Agraria actual debe ser interpretado con un sentido predominantemente histórico, a la luz de su trayectoria en los Códigos de 1934, 1940 y 1942.

"Artículo 55.- Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 76".

A la amplitud literal de este artículo se aplican las observaciones anteriores. Los solares de la zona de urbanización son terrenos ejidales; se pueden arrendar o vender a terceros, o sea a personas que no tengan la condición de ejidatarios; no está prohibido que esos terceros establezcan un almacén, por ejemplo, en la construcción que hagan en el solar. Es una simple hipótesis de arriendo de un solar, bien del ejido, a un tercero, que lo explota, ya que este último vocablo no está limitado a la explotación agrícola. Además, la prohibición legal de arriendo de la parcela ejidal ya denuncia el hecho de que las condiciones económicas desfavorables de no pocos ejidatarios les llevan a acogerse a situaciones ilegales de explotación de la parcela, y la norma prohibitiva trata de ofrecer una contención a tales prácticas (239).

En correspondencia con el artículo 52, el artículo 75 de

(239) Situación análoga plantea el artículo 78 sobre la prohibición de acaparamiento de parcelas por una sola persona, pues ese acaparamiento en buena parte es producto de condiciones económico-sociales de la parcela, del ejidatario y del funcionamiento concreto del ejido.



la Ley Agraria vigente declara lo que se reproduce:

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

No se requiere insistir en que la "inexistencia" proclamada por estas disposiciones agrarias no puede operar por sí sola, y que será necesaria una declaración estatal de invalidez o de inexistencia, para que un determinado acto deje de surtir efectos, por ser "inexistente".

En cuanto a características jurídicas generales de la propiedad ejidal, puede agregarse en esta sección que dicha propiedad está sujeta a división, fusión y a expropiación por causas de utilidad pública. Es decir, que los ejidos pueden dividirse; dos o más ejidos también pueden fusionarse y toda propiedad ejidal es susceptible de expropiación pública. La Ley Agraria reglamenta con bastante detalle todas estas posibilidades de modificación de la propiedad ejidal originariamente restituida o dotada.

#### IX.- Régimen Fiscal del Ejido.

La Ley Agraria trata de reducir al mínimo la imposición fiscal respecto de las propiedades ejidales, así como también en cuanto a los ejidatarios. Se limita la facultad impositiva del Municipio, de los Estados y de la Federación, y sólo se admite el impuesto predial "sobre la propiedad ejidal" (art. 106, fracción I). Todavía se reitera taxativamente que "no podrá gravarse en ningún caso la producción agrícola ejidal" (fracción IX).

El impuesto predial no excederá del 5% de la producción anual comercializada del ejido, según los precios rurales de ésta. Durante el primer año de posesión provisional, los ejidos sólo pagan hasta un 25% del gravamen correspondiente, y un aumento de 10% en cada año, hasta alcanzar el monto total, o hasta que se ejecute la resolución presidencial de dotación, cuando pagarán la cuota íntegra. "La responsabilidad fiscal por todas las tierras ejidales corresponde al núcleo de población ejidal y obliga a todos los ejidatarios" (fracción V). El Comisariado Ejidal, a través de su tesorería, recibe de los ejidatarios el impuesto predial que adeuden y lo entrega a la oficina fiscal más próxima.

Se declara expresamente que no se gravará a los ejidatarios con más contribuciones en numerario que la del impuesto predial, cualquier otra que autorice la Ley Agraria y las obligaciones por razón de crédito ejidal (art. 107).

**X.- El Estado y el Ejido: Sujeción y Tutela.**

Fuera de las personas jurídicas que pertenecen a la organización estatal (entes descentralizados, etc.), las demás personas jurídicas gozan, por regla general, de un amplio margen de libertad en su funcionamiento. Los individuos que las integran, los órganos o representantes de ellas, tienen facultad, dentro de las prescripciones legales o estatutarias pertinentes, para llevar a cabo todas las actividades lícitas que se vinculan a sus fines, a sus objetivos. Los sindicatos, las cooperativas, las sociedades mutualistas, por ejemplo, una vez reconocidas estatalmente, se desenvuelven, con gran independencia, con acusada autonomía, en su existencia jurídica.

Con el funcionamiento del ejido, persona jurídica incon-

testable, sucede todo lo contrario. Cuando un grupo de campesinos, o cuando un grupo poblacional agrario, se propone iniciar su propia estructuración con vistas a una solicitud de tierras, deben hacerlo en asamblea general con la concurrencia de un representante de la Comisión Agraria Mixta o del Departamento de Asuntos Agrarios; y los tres miembros del Comité Particular Ejecutivo que designan, para que represente legalmente al núcleo en la tramitación legal de su solicitud, reciben sus nombramientos formales, no de la asamblea que los elige, sino del Gobernador del Estado respectivo (arts. 17, 18 y 9o. fracción V). El Delegado Agrario, que representa en cada Estado al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (oficina federal que lleva a su cargo todo el manejo del problema agrario), asume un papel enorme en el funcionamiento ejidal: interviene en la elección, renovación y sustitución de las autoridades ejidales, en las controversias internas que se susciten en el ejido y debe autorizar el reglamento interior de éste (art. 13). Está facultado para suspender de sus cargos, en casos especiales, a los miembros del Comisariado Ejidal (art. 42), y sin la presencia de un representante de la Delegación Agraria, la asamblea general no puede suspender en sus derechos a un ejidatario (art. 421).

En la asamblea general ejecutante de la resolución dotatoria, de primera o segunda instancias, ha de intervenir el representante de la Comisión Agraria Mixta o del Delegado Agrario, quien determinará los ejidatarios que pueden tomar parte en la sesión, conforme a la resolución respectiva (art. 25). La Ley especifica las clases de asamblea general que puede celebrar el ejido (art. 27), y las extraordinarias pueden ser

convocadas por el Delegado Agrario, o por las autoridades internas del ejido (art. 31). Los aspectos principales y secundarios de las funciones de estas autoridades internas, los reglamenta la Ley pormenorizadamente (arts. 22 a 50).

Al Departamento de Asuntos Agrarios corresponde aprobar todos los acuerdos de la Asamblea General de ejidatarios (ésta es "máxima autoridad interna", según el art. 23); plan de inversiones de la indemnización por expropiaciones ejidales (arts. 122 y 123); las normas de la organización del ejido colectivo (art. 139) y la incorporación a éste de nuevos ejidatarios (art. 143); el funcionamiento de centrales de maquinaria (art. 150). Además, dicta las normas para la organización de los ejidos, pudiendo delegar esta facultad en instituciones benevolas (art. 132); autoriza la explotación de recursos turísticos, pesqueros y mineros de los ejidos (art. 144); aprueba los préstamos que instituciones privadas hagan a los ejidos (art. 155).

El Fondo Común Ejidal, integrado con recursos pecuniarios del ejido (art. 164), ha quedado adscrito al Fondo Nacional de Fomento Ejidal (art. 168), constituido como un fideicomiso de la Nacional Financiera, S. A., empresa estatal de financiamiento (art. 170), si bien esos fondos deben destinarse a obras en los propios ejidos.

No nos hemos referido a todas las normas que en la Ley Agraria subordinan la actividad y el funcionamiento del ejido a la intervención estatal, porque nos hemos limitado a las disposiciones más llamativas (240).

(240) Otras leyes de carácter agrario (las de crédito, de aguas, de ganadería, educación, etc.) contienen muchas normas en cuya virtud se amplía la subordinación estatal del ejido, y que igualmente asignan funciones especiales a las autoridades ejidales.

De otro lado, debemos tener en cuenta una serie de preceptos que obligan al Estado a desplegar una importante política agraria de fomento económico e industrial, en beneficio directo de los ejidos, a la que se dedican gran parte del Libro Tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria, con capítulos sobre apoyo a la producción ejidal, fuentes de crédito, comercialización y distribución de productos, e industrias rurales. Del cúmulo de disposiciones aludidas citamos las siguientes:

"Artículo 148.- Todo ejido, comunidad y pequeña propiedad cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tienen derecho preferente a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural".

"Artículo 178.- Todas las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados fomentarán e impulsarán, en la esfera de su respectiva competencia, la formación y desarrollo de industrias rurales operadas por ejidatarios o en asociación con el Estado; debiendo, además, en igualdad de condiciones con otros productores, preferir la adquisición de los productos elaborados en las industrias de este tipo".

"Artículo 180.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en coordinación con la Secretaría de Industria y Comercio, elaborará planes locales y regionales de desarrollo industrial para el campo, y promoverá la colaboración de las demás dependencias que por la naturaleza de sus funciones puedan coadyuvar a la realización de dichos planes".

En el Seminario sobre la Ley Federal de Reforma Agraria, celebrado en la Universidad Nacional Autónoma de México, en abril de 1971, con los auspicios de su Facultad de Derecho y otras instituciones, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez dictó una conferencia sobre "Las Cuatro Innovaciones Fundamentales de la Ley Federal de Reforma Agraria", en la que se expresó relativamente a las normas de fomento económico e industrial, así: "Toda esta parte de la Ley, a pesar de sus evidentes fallas de redacción y de programación que podrán corregirse en el futuro a medida que se confronte con la realidad, significa un paso de enorme trascendencia en la Reforma Agraria. Constituye un reto para el régimen que la dictó, exige una reestructuración completa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con objeto de ir haciendo realidad, en lo posible, dentro de un período de seis años, lo que actualmente parece irrealizable. Claro que todo esto resultará extremadamente costoso y que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no podrá hacerlo por sí mismo. En muchos casos su papel será el de gestor ante las Secretarías de Estado correspondientes y de coordinador de cuanto logre obtener para el desarrollo efectivo y eficiente de la Reforma Agraria que, de acuerdo con la nueva Ley, exige una verdadera movilización administrativa y de energías y recursos nacionales, a fin de encauzarla sistemáticamente, de manera racional y justa, en beneficio del campesinado y del País" (241).

Según las normas del Libro Tercero de la Ley Agraria, y algunas contenidas en otras secciones de ésta, existe el deber estatal de apoyar efectivamente la superación agrícola, comer-

(241) Texto mecanográfico de la conferencia mencionada.

cial e industrial del ejido, para lo cual la propia Ley ha consagrado prerrogativas, derechos preferentes, formas especiales de organización y garantías sociales y económicas, en beneficio directo de los ejidos, como un sistema de protección o de tutela para éstos.

Por lo tanto, el conjunto de disposiciones legales que, según hemos visto, supeditan enormemente el funcionamiento y la actividad del ejido mexicano a la intervención estatal; y el grupo de normas a que acabamos de aludir, traductoras de una obligación inconmensurable de acción estatal en pro de la economía y del desarrollo general de los ejidos, crean un complejo de relaciones entre el Estado y el Ejido, de sujeción por una parte, y de tutela por la otra, relaciones que no tienen parangón posible con la existencia y el funcionamiento de ninguna otra clase de persona jurídica (242).

#### II. - ¿Qué Clase de Persona Jurídica es el Ejido?

Ha sido tradicional, en la doctrina del Derecho Civil, distinguir varios tipos e clasificaciones de las personas jurídicas; y uno de los criterios de clasificación es el concerniente a la naturaleza jurídica de la función que cumplen. José Castán Tobeñas dice, sobre el particular, que "por su función, se dividen las personas morales en personas morales públicas (o

(242) Con bastante anterioridad a la Ley de 1971, que ha vigerado la supeditación estatal del ejido, Rodolfo Stavenhagen había enfocado sociológicamente este fenómeno del modo siguiente: "El ejido se encuentra, así, integrado a una amplia red de relaciones burocráticas. Este sistema puede, por supuesto, resultar beneficioso para los ejidatarios, al canalizar hacia ellos los bienes y servicios que distribuye el Gobierno. Pero también hace al ejido vulnerable en su independencia y en su capacidad de decisión y acción como núcleo social, al exponerlo al autoritarismo y paternalismo oficial, a la burocratización y, sobre todo, a la corrupción" (Aspectos Sociales de la Estructura Agraria en México, en la obra ya citada Neocapitalismo y Explotación, pág. 38.

de Derecho Público) y privadas (o de Derecho Privado). Las primeras son las que participan en sus funciones, y en mayor o menor grado, de la potestad o autoridad del Estado. Las segundas, las que no tienen ninguna delegación de la potestad pública" (243). A la caracterización anterior de las personas jurídicas públicas habría que agregar las que están incorporadas a la organización general del Estado, aunque no ejerzan funciones de soberanía,

Definitivamente, el ejido no participa de ninguna función pública; no ejerce función de soberanía; de jus imperii; ni forma parte de la organización estatal. Conforme a la doctrina civilista, sería una persona jurídica de Derecho Privado. No obstante, sus autoridades internas son equiparadas legalmente, en cuanto a responsabilidad especial por incumplimiento de sus deberes, a las autoridades estatales, situación que aunque limitada, excede la clasificación del ejido como persona jurídica privada. A ello se agrega que otras Leyes complementarias del régimen agrario específico (de crédito, de aguas, de ganadería, de educación, etc.), les imponen especiales funciones, como si fueran agentes estatales, a las autoridades internas del ejido. Y se da el caso especial en que la Ley Agraria tiene a los Comisariados Ejidales como instancia obligatoria de conciliación en los conflictos internos que se suscitan entre ejidatarios y comuneros (arts. 434 y 438), situación en la que asumen una función pública.

Adicionalmente, el Estado interviene muy poderosa y directamente en muchísimos aspectos de las actividades y del funcio-

---

(243) Ofr. Derecho Civil Español Común y Foral (Madrid: Editorial Neus, S. A., 1936), Tomo I, Vol. I, pág. 152.



namiento del ejido, lo que elimina el margen de autonomía que es corriente en las personas jurídicas privadas. Y esta condición, que hemos calificado de sujeción y tutela, también se expone abiertamente a la clasificación del ejido como persona jurídica de Derecho Privado.

La base y principal sector de la propiedad ejidal, las tierras y las aguas, son otorgadas al ejido por el Estado, gratuitamente, con importantes modalidades y restricciones, mientras que las personas jurídicas privadas, o crean su propio patrimonio, o lo reciben de fuera, por lo que éste presenta los caracteres privados normales.

Lo dicho basta para demostrar que la condición jurídica del ejido desborda completamente la posibilidad de su clasificación según la doctrina civilista tradicional. Ni en el Derecho Público, y menos en el Derecho Privado.

Antes que con su estructura, o que con el ejercicio de una función pública o privada, la condición jurídica general del ejido dice relación a la finalidad suprema que persiguen su organización y todo su funcionamiento: garantizar la subsistencia, primero, y después, la vida normal de un voluminoso estrato de la población, el campesinado, que el régimen capitalista priva de la propiedad de todo medio de producción (244), principalmente de la tierra, del medio geográfico agrario en donde nace y trabaja el campesino (245). Como expresaban con todo é-

(244) Marx ha relatado en el tomo I de El Capital, la serie de expropiaciones sufridas por gran número de pequeños propietarios rurales en Inglaterra de los siglos IV a XVII, en los comienzos del capitalismo clásico de ese país (Cfr. 4a. edición; Fondo de Cultura Económica; México, 1955; págs. 607 a 649). El despojo de los pueblos mexicanos en la era porfiriana semeja un pasaje de aquella expropiación.

(245) Esta finalidad excede, con mucho, los fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin in-

cierto los considerandos de la Ley de 1915, se trata de "dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida". Pero detrás, y al lado de este innegable objetivo de justicia social, el demiurgo capitalista de esta diabólica expropiación campesina de fines del siglo pasado, veía en la masa rural una perspectiva de mercado, cuando tuviera poder adquisitivo, y por ello aceptaba reconocerle la tierra para que aquella pudiera, según lo expresa el considerando citado, "librarse de la servidumbre económica a que está reducida".

Como en ninguna otra persona jurídica, en el ejido está de por medio, supremamente, la subsistencia vital y toda la existencia de la clase campesina, aún de enorme peso en la población total de los países latinoamericanos. Y lo está en las condiciones sociales y económicas de ignorancia, depauperación y explotación, que el capitalismo de subdesarrollo ha creado y perpetuado en todas nuestras fronteras. De ahí el complejo de relaciones jurídicas, de sujeción y tutela, del Estado al Ejido, por ministerio de las cuales el primero crea al segundo, como instrumento jurídico, como vehículo de una solución tolerable para el ingente y dramático problema social del campesinado. Esa solución se imponía con caracteres jurídicos nuevos, especiales --y si se quiere, excepcionales--, rompiendo los moldes tradicionales del Derecho. Como decía con gran intuición don Luis Cabrera: "debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora esas cuestiones jurídicas; y concretarnos a procurar la tierra que se necesita". Procurar

---

esto", que el artículo 25 del Código Civil federal mexicano menciona en su fórmula genérica de las personas jurídicas, por lo que tampoco puede caber el ejido dentro de esta categoría de persona jurídica.

la tierra, dotar de ella a la masa campesina, en las condiciones conocidas de latifundismo, implicaba que, cerrando los ojos sobre el pasado jurídico, sobre la propiedad privada existente de vieja data, se le hiciera frente al problema social mencionado, con nuevas soluciones jurídicas, con un nuevo Derecho, producto de la Revolución, que necesariamente venía a resquebrajar las categorías caducas del Derecho Público y del Derecho Privado: el Derecho Social.

El ejido es, por ende, una persona jurídica de Derecho Social, en su expresión agraria, que se ha denominado Derecho Agrario.

XIII.- Asimilación Legal de la Comunidad al Ejido.

Las Leyes y Códigos Agrarios de México siempre establecieron algunas analogías entre las comunidades indígenas y los ejidos, haciendo aplicables ciertas situaciones jurídicas de éstos a aquéllas. Es suficiente recordar, a este respecto, que en el Código Agrario de 1942, las autoridades comunales eran las mismas que las del ejido (art. 32); que el régimen fiscal de los ejidos se hizo aplicable a las comunidades (art. 198) y que se permitía a éstas optar por el régimen ejidal (art. 144).

Algunas comunidades indígenas de principios de este siglo y de la actualidad son sucesoras de comunidades pre-cortesianas; y otras provienen de comunidades que resultaron de las reducciones hechas durante la Colonia española. La población indígena habitante de comunidades no es escasa en México; la de comunidades no ejidales ahora mismo comprende casi un mi-

llón de personas, en grupos dispersos por todo el país (246). Por regla general, la comunidad indígena tuvo en la Colonia una organización comunal; y cuando la Corona española le adjudicó tierras, se trataba de una propiedad comunal. Víctimas a veces de la Ley de Desamortización, o de los latifundistas de fines del siglo pasado, los pueblos indígenas o comunidades fueron favorecidos por la Ley de 1915 y por el artículo 27 constitucional de 1917 con el derecho a restitución "de sus ejidos", o con el subsidiario de dotación. Para este último caso, cuando fueran dotados de tierras, seguían el sistema ejidal. Pero cuando se les restituyeran sus terrenos, ambos textos mencionados dispusieron que "los disfrutarán en común", con lo cual se mantenía el estado comunal anterior (también se mantiene, con fraseología poco concreta, en el art. 267 de la Ley de 1971). Debido a que la comunidad indígena tiene, en buena parte, una organización arcaica, que el Derecho nacional ha tratado de respetar, las leyes agrarias fueron muy pocas relativamente al régimen jurídico de esa comunidad, y hasta en el Código de 1942 se mantuvo el límite de establecer ciertas analogías con el régimen ejidal, nada más.

La Ley de 1971 ha agudizado, teóricamente desde luego, la tendencia hacia una asimilación progresiva entre el régimen de la comunidad indígena y el régimen del ejido. Ha reproducido las disposiciones que en la legislación anterior aplicaban algunos aspectos del sistema ejidal a las comunidades. Ha agrega-

(246) Es decir, que este dato sólo comprende a los indígenas habitantes de comunidades no ejidales, pues las hay que siguen el régimen ejidal. El censo mexicano de población de 1960 indica, con base en un criterio relativo al idioma, la existencia de un conglomerado indígena total que pasa de tres millones de personas. Pero no todas viven en comunidades; y no pocas de éstas son de tipo ejidal.

do algunas disposiciones nuevas, ampliando la analogía. Y en numerosos artículos sobre el régimen ejidal, a esta última frase, o a las palabras ejido y ejidatario, les ha añadido los vocablos, "comunal", "comunidad" y "comunero". Así, por ejemplo, cuando el artículo 213 del Código de 1942 disponía que "en cada ejido se constituirá un fondo común que se formará con los recursos que se obtengan por los conceptos siguientes", el artículo 164 de la Ley Agraria dispone ahora que "en cada ejido o comunidad se constituirá un fondo común....." Toda vez que el Legislador de 1971 creyó factible homologar ambos sistemas, el ejidal y el comunal, no dejó de hacerle; y hay no menos de cincuenta artículos que expresamente lo hacen. Para que no hubiera dudas ni vacíos, en cuanto a la equiparación de ejidatarios y comuneros, a propósito de la protección estatal, el artículo 129 establece que "las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que se establecen en este Libro, se mencionan y no expresamente, se entenderá otorgados por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual en los ejidos" (aquí se incluyen los pequeños propietarios reales; los de parcelas reducidas).

¿Hasta qué punto las formas tradicionales de vida de las comunidades indígenas, que la mayor parte de los autores consideran como formas primitivas (régimen de gobierno, propiedad, relaciones sociales y jurídicas, cultura, religión, etc.), ofrecen ambiente propicio o adverso a esa asimilación? Comencemos por precisar, hasta donde sea posible, los límites demográficos del problema. Frente a las superficies y hombres compren-

didos en el sistema ejidal y en el de la propiedad particular, la cuantía superficiaria y de reconocimientos agrarios a las comunidades indígenas y el número de comuneros beneficiados, es más bien de poco volumen en cuanto a este último número. El Ing. Guautémoc Cárdenas habla de "haberse reconocido los derechos de trescientos mil comuneros a casi nueve millones de hectáreas" (247). Sergio Maturana Medina y José Sánchez Cortés explican que según el censo de 1960 hay 1915 predios agrícolas clasificados como "comunidades", con una superficie de 8.7 millones de hectáreas; y que conforme a las cifras del Departamento Agrario, de 1927 a 1969, las resoluciones presidenciales beneficiaron a 905 comunidades, confirmandoles una superficie total de 9.334.233 hectáreas, a 173.995 personas (248). Aunque las comunidades indígenas están muy dispersas por todo el territorio nacional, algunos Estados presentan las mayores concentraciones: Oaxaca, Sonora, Sinaloa, Yucatán, Michoacán y Guerrero.

Aparentemente, el régimen jurídico general de las comunidades indígenas es bastante desigual, puesto que existen comunidades que han experimentado un considerable proceso de aculturación, de influencia económica y social moderna; y en otras, las menores en cantidad, persisten viejas formas de vida. Como ejemplo de las primeras, puede citarse el caso de las comunidades tarascas de Paracho; y entre las últimas, el de la tribu trique, de Oaxaca.

(247) Cfr. su ensayo Algunos Problemas Actuales de la Reforma Agraria, en la obra ya citada Neolavintudismo y Explotación, pág. 106.

(248) Cfr. Las Comunidades de la Meseta Tarasca (México: Centro de Investigaciones Agrarias, 1970), pág. 15.

Sergio Maturana Medina y José Sánchez Cortés, en la obra ya citada, reconocen que "la tenencia de la tierra en Paracho se caracteriza por un sistema comunal parcialmente desintegrado, que fue revivido por las restituciones de tierras comunales usurpadas a las comunidades indígenas, como parte de la reforma agraria en los años treinta. Por ley, tanto la tierra de labor (19 por ciento del total) y especialmente los bosques (41 por ciento), son considerados como propiedad comunal, pero en la realidad la tierra de labor ha sido objeto de apropiación individual y en los bosques se sigue una tendencia similar de apropiación entre las familias campesinas" (249).

Respecto del caso específico de la comunidad trique, el antropólogo César Huerta considera que "la tierra es propiedad comunal de la población (clan) y del linaje, y posesión privada de la familia extensa, no propiedad privada de ella. La tierra cuyo poseedor pierde sus derechos, retorna al linaje propietario de ella, e inclusive si éste desapareciera, retornaría al clan, propietario permanente de la tierra" (250).

En la Ley Agraria actual se reiteran las disposiciones sobre la posibilidad de que las comunidades indígenas (art. 61) y los núcleos que tengan bienes comunales (art. 62) opten por el sistema ejidal. Hemos destacado también el plan de asimilación progresiva, en la mente del Legislador, de la comunidad indígena al ejido, sobre todo en materia de protección del Estado. Ya reproducimos el artículo 130 de la Ley Agraria que ahora reiteramos en el sentido de que ejemplifica la dualidad

(249) Op. cit., pág. 112.

(250) De la tesis inédita denominada La Organización Socio-Política de los Triques (Oaxaca), preparada para optar el grado de Maestro en Antropología, 1972.

anotada: los ejidos y las comunidades pueden explotarse en forma individual o colectiva. Pero no siendo dtotal la asimilación, hay algunos aspectos que la excluyen; y uno de ellos ha sido el referente al Derecho sucesorio ejidal, que se evitó aplicar a la comunidad indígena, seguramente porque su régimen primitivo de herencia impedía la asimilación.

Existen comunidades indígenas que reivindicaron sus antiguas propiedades, por restitución; otras recibieron ejidos por dotación; y las hay que han mantenido sus tierras, desde hace siglos hasta el presente. Exceptuando el caso de las que tienen ejidos por dotación, y que legalmente siguen el régimen ejidal (art. 62 de la Ley Agraria), los otros dos tipos de comunidades (las de terrenos restituidos y las que nunca perdieron sus tierras) ofrecen peculiaridades desiguales de organización socio-económica, como se ha visto, que bien pueden limitar enormemente las posibilidades prácticas de la asimilación legal comentada.

Dadas esas especialidades desiguales del régimen arcaico de las comunidades indígenas, y asimilados jurídicamente, en buena parte, comunidad y ejido, no nos era posible dedicar una sección particular de esta obra al régimen jurídico agrario de la comunidad. En vez de ello, debimos subrayar la asimilación explicada, para concluir, en tal forma, el examen detenido de la estructura jurídica ejidal, elaborado en el presente Capítulo.



**CAPITULO OCTAVO**

**LA PROPIEDAD AGRARIA PARTICULAR**

I.- Un Problema de Terminología.

La cuestión agraria, el problema agrario, circunscribe su esfera propia al hombre y a la tierra del campo. Por ello, el régimen jurídico agrario se refiere al campesino, al habitante del agro, y a la tierra rural. En última instancia, dicho régimen tiene por objeto las relaciones jurídicas relativas a la tierra rural.

¿Cuál es, en México, la condición jurídica de esa tierra, desde un punto de vista histórico y de la organización estatal? Una primera orientación al respecto la suministra el inciso primero del artículo 27 constitucional, conforme a cuyo texto las tierras y aguas ubicadas dentro de las fronteras nacionales son propiedad originaria del Estado. Este puede transmitir a los particulares el dominio sobre ellas, "constituyendo la propiedad privada". Según la terminología constitucional, el poder jurídico estatal es propiedad originaria; y el dominio que se transmite viene a ser una propiedad derivada, que en manos de particulares se denomina propiedad privada.

En el caso de los ejidos, éstos no pueden ser titulares de la propiedad originaria, puesto que ella corresponde exclusivamente al Estado. Las tierras y aguas de los ejidos son propiedad derivada. Y si se acepta que los ejidos constituyen una persona jurídica integrada por campesinos, los cuales pueden considerarse como "particulares", entonces cabría concluir que la propiedad ejidal de tierras y aguas, dentro de la terminología constitucional, viene a ser una propiedad privada(251). In-

(251) En la Fracción VII, aparte segundo, del texto primitivo del artículo 27, se empleó la expresión propiedad privada como equivalente a propiedad de particulares, pero sin énfasis a que se trataba de propiedad derivada. La misma norma subsiste en la Fracción VI del texto vigente del referido artículo.

sistemas en que ello es así, ateniéndonos a la exégesis legítima del precepto constitucional.

Sin embargo, el Estado también transmite la propiedad de tierras y aguas a otros "particulares": por ejemplo, a una persona física aislada; o a otras clases de personas jurídicas. ¿Cómo podría ser denominada la propiedad transmitida a una persona física? Generalmente se la denomina propiedad privada.

Si constitucionalmente la propiedad ejidal puede ser tenida como propiedad privada, y la de una persona física también admite esa misma denominación, resulta indispensable que se utilicen expresiones distintas, para designar los dos tipos de propiedad, no sólo porque la connotación de "privada" repugna a la naturaleza de la propiedad ejidal, sino también porque esta última es de especialísimas características, bien distintas a los caracteres de otras clases de propiedad agraria. A ello obedece el hecho de que las Leyes agrarias mexicanas se refieran a la propiedad ejidal. No obstante, emplear la designación de propiedad privada para la otra clase de propiedad diferente de la ejidal, es susceptible de originar confusiones, ante el texto constitucional, que genéricamente se refiere a propiedad privada, en contraposición a la propiedad estatal.

La distinción que hacen muchos Códigos Civiles, entre dominio público y dominio privado, entre propiedad pública y propiedad privada, no disipa las dudas y confusiones antes expuestas, ya que la propiedad pública sería la estatal, y no siendo el ejido parte de la organización del Estado, su propiedad tendría, dentro de la distinción aludida, que calificarse de privada. Lo que deja el problema en los mismos términos anteriores.

En nuestro auxilio terminológico viene el Código Civil pa-

ra el Distrito y Territorios Federales, al declarar que "los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares" (art. 764), y al disponer que "son bienes de propiedad de los particulares las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente" (art. 772), pues la expresión "propiedad de los particulares" le permite al mismo Código referirse expresamente a la "propiedad particular" (art. 749). El propio artículo 27 constitucional, en la parte última del inciso tercero, y en la Fracción VII del texto de 1917, así como en la Fracción VI de la reforma de 1934 (ésta sigue vigente), emplean la expresión que ahora adoptamos: propiedad particular.

Frente a la propiedad agraria ejidal, de especial régimen jurídico, existe una propiedad agraria de que son titulares personas físicas y personas jurídicas que no integran núcleos de población; una propiedad agraria que no se adquiere gratuitamente por restitución o dotación; propiedad inmobiliaria rural que calificamos de propiedad particular, denominándola propiedad agraria particular.

Examinaremos en este Capítulo la situación jurídica de las varias formas que adquiere esta categoría de propiedad, pero limitándonos a las variedades que tienen relación con la Reforma Agraria.

## II.- Otra Vez la Pequeña Propiedad.

Bases por reproducidas, en este punto, las consideraciones formuladas en la Segunda Parte, sobre esta forma de propiedad particular. Añadiremos que la acción estatal, restitutoria o dotatoria, se encontró, desde un comienzo, con que dentro del perímetro de los pueblos había terrenos de poca extensión, que eran propiedad o posesión de algunos vecinos; o con que dentro

de los terrenos dotados había propiedades pequeñas, legítimamente adquiridas por sus dueños; o con que dentro de los latifundios sujetos a afectación había construcciones, plantas o cascos de haciendas, que podían continuar sirviendo al resto de latifundio no afectado. La Circular No. 3, de 6 de mayo de 1916, de la Comisión Nacional Agraria, decidió que "deberá ser respetada la propiedad o la posesión que legalmente tengan ya adquirida los vecinos", pero limitando ese respeto a un máximo de 40 hectáreas de terreno cultivado y a 60 hectáreas de agostadero; y se respetaban también las construcciones o "plantas", con una zona territorial de protección.

Hé aquí el origen inmediato del "respeto a la pequeña propiedad", de que trata el inciso 3o. del artículo 27 constitucional aprobado en Querétaro. Pero como este artículo también excluyó de la nulidad de despojos a los repartimientos hechos en virtud de la Ley de 25 de junio de 1856, hasta una superficie que no excediera las cincuenta hectáreas, ya la Circular No. 21, de 25 de marzo de 1917, de la Comisión Nacional Agraria, ordenó el respeto a la pequeña propiedad en la extensión mencionada.

Aunque sin referirse de modo expreso a la inafectabilidad o a la pequeña propiedad, el Reglamento Agrario de 1922 inauguró firmemente la legislación relativa a estos extremos (252), tal como lo sintetizamos en el Capítulo Sexto, que trata de la reforma constitucional de 1947, la cual llevó a la Carta política ciertas extensiones máximas de tierra,

---

(252) Predios rústicos pequeños transmitidos desde el siglo pasado hasta hoy, y las partes inafectables de fincas distribuidas por la Reforma Agraria han engrosado principalmente el renglón superficial de la pequeña propiedad.

asignándoles la denominación y la categoría de pequeña propiedad, fuera agrícola o ganadera. En el Capítulo mencionado, hubimos de revisar las objeciones al criterio utilizado constitucionalmente en 1947 para fijar como pequeñas propiedades, extensiones que económica y sociológicamente no lo son, aunque jurídicamente se las clasificó en el rango de tales.

Esa misma reforma constitucional señaló la superficie mínima de la unidad de dotación individual en diez hectáreas de riego o humedad, o en sus equivalentes (veinte de temporal; cuarenta de agostadero de calidad, etc.).

Ahora la Ley Agraria de 1971 extiende la protección estatal de fomento económico e industrial que ha proyectado en beneficio de los ejidos y comunidades, a la pequeña propiedad, pero limita esa protección a la pequeña propiedad cuya superficie no sea mayor que la unidad de dotación ejidal, según consta en los artículos 129 y 148, que con anterioridad hemos citado. La Ley Agraria, en este punto, ha hecho uso de un criterio más realista y más técnico. Pequeña propiedad no debe ser más que lo que etimológica y económicamente la expresión significa: una superficie territorial de magnitud reducida, que trabajan el campesino y su familia personalmente.

Uno de los lugares comunes del problema agrario ha sido, en numerosos países, la existencia de un gran volumen de pequeñas explotaciones agrícolas, el minifundio, que no pocas veces ni siquiera permiten costear sus propios gastos. La pequeña propiedad, la que en verdad lo es por su extensión, planteó en México agudamente la situación comentada. La Ley reglamentaria del párrafo 3o. del artículo 27 constitucional, de fines de diciembre de 1945, promulgada en marzo siguiente, procuró cerrarle

el paso a la proliferación del minifundio en la pequeña propiedad rural, con las siguientes medidas:

a) señaló como límite inferior de la pequeña propiedad agrícola, la superficie que el Código Agrario fijaba para la parcela o unidad de dotación ejidal; o la extensión que "permite el sostenimiento de una familia campesina normal";

b) prohibió las ventas de tierras agrícolas que produjeran fincas de una extensión inferior a ese límite, así como la partición hereditaria o la división de bienes comunes que dieran el mismo resultado;

c) promovió la reagrupación regional o local de pequeños fundos de explotación incosteable.

Por varias causas, entre las que puede incluirse la misma imperfección de la Ley aludida, ésta no pudo tener los efectos deseados, y tres lustros después, el IV Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal (1960) registró 928.717 predios con superficies inferiores a las cinco hectáreas, cifra que no incluye los predios ejidales. Si a ella se agregan 95.229 predios de una superficie entre cinco y diez hectáreas, se tendrá un total que pasa del millón de minifundios particulares, y su superficie total sólo alcanza a dos millones de hectáreas, estando las tres cuartas partes de esta superficie entre los predios menores de cinco hectáreas.

### III.- La Propiedad Mediana.

Con indiscutible arbitrariedad económica y sociológica, pero con cierta adecuación en la extensión superficial, podemos aceptar que los fundos rústicos particulares, con un área entre diez y cincuenta hectáreas, son propiedades medianas. Los Censos de 1950 señalaron 140.267 predios entre esas

magnitudes, con una superficie total de 2.860.990 hectáreas. Contrástese el número reducido de estos predios y la superficie considerable que controlaban, con el volumen de los minifundios particulares (un millón), que disponían únicamente de dos millones de hectáreas, área bastante inferior a la de los predios medianos.

#### IV.- Latifundio Territorial y Latifundio Capitalista.

El Dr. Edmundo Flores ha explicado que "la reforma agraria de México tuvo que ser un movimiento enteramente heterodoxo desde el punto de vista económico. Antes de ella, no existían ni precedentes ni trabajos de orden teórico que pudieran servirle de guía. Nadie, entre los economistas, había formulado una teoría positiva de la reforma agraria. Ni los autores clásicos, ni los marxistas habían analizado sus efectos sobre la redistribución del ingreso y la mejor utilización de los recursos" (253).

En realidad, muchas dudas, incertidumbres, contradicciones, vacíos y soluciones a medio camino jalonan accidentadamente las primeras jornadas de la Reforma Agraria en México. El expediente inicial que se adoptó, para distribuir la tierra: la afectación de las propiedades inmediatas a los pueblos y el fraccionamiento de los latifundios, iban a producir grandes complicaciones y vaivenes. Obsérvese bien, que la Ley de 1915 ordenó restituir o dotar de tierras, "expropiándose el terreno indispensable del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados"; y el mismo artículo 27 lo hizo, "tomándolas de las propiedades inmediatas" y, adicio-

---

(253) Ofr. Tratado de Economía Agrícola (México: Fondo de Cultura Económica, 1961), págs. 311 y 312..



nalmente, decretó "el fraccionamiento de las grandes propiedades". En el fondo, la medida de afectación de éstas para dotar a los pueblos era eminentemente casuista. No se impuso constitucionalmente un límite general a la propiedad agraria, sobre el cual fuera vedado tener propiedades rústicas. Conforme a la legislación federal reglamentaria, se tomaba la tierra que estuviera dentro de un radio determinado a partir del pueblo solicitante, y el resto del latifundio quedaba intocado, bajo la amenaza de sucesivas afectaciones, pero con el poder suficiente para defenderse y entorpecer la rapidez del reparto agrario. Además, el fraccionamiento genérico de latifundios <sup>se dejó,</sup> tanto en el artículo 27 aprobado en Querétaro, como en la reforma de 1934, en manos de las legislaturas locales, que nunca le dieron a ese fraccionamiento una eficaz reglamentación, y en la mayoría de los casos, ni siquiera la aceptación necesaria. La omisión legislativa a este respecto; el cauce exclusivo que tomó el reparto de tierras en forma de restitución o dotación a los pueblos, y la abstención del Constituyente en cuanto a señalar un máximo reducido a la propiedad agraria, ofrecieron las condiciones jurídicas para la subsistencia del latifundio territorial (254).

Las reformas agrarias latinoamericanas efectivas, durante

(254) En contraste con la omisión estatal sobre el fraccionamiento de los latifundios, muchos propietarios de éstas apelaron al recurso fraudulento de dividir o fraccionar sus grandes fincas, en extensiones que pudieran considerarse como "pequeñas propiedades inafectables". Tratando de contener estas prácticas de simulación, las Leyes agrarias establecieron requisitos para la validez de los fraccionamientos voluntarios; pero las medidas que al respecto constan en los artículos 64 y 68 del Código Agrario de 1942, y en los artículos 210 y 212 de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971), revelan no sólo las deficiencias de los métodos legales en la materia, por previsores que tratan de ser, sino también el recursivo ingenio de los terratenientes.

los últimos veinte años, han establecido límites superiores bastante reducidos para la propiedad rural, a fin de liquidar, con una medida general y única, el latifundio. Ya citamos las extensiones de la pequeña propiedad, de la mediana y de la grande, en la Ley de Bolivia. Una muestra reciente, sobre el particular, es la Ley de Reforma Agraria del Perú, dictada en junio de 1969. Se elimina, en primer lugar, toda forma de tenencia ociosa o explotación deficiente de cualquier clase de tierra (art. 16). En segundo término, se fijan máximos para predios agrícolas, debiendo ser explotados directamente: 150 hectáreas para tierras de cultivo y 1.500 hectáreas para fincas ganaderas, en la Costa; de 15 hasta 55 hectáreas en las diversas regiones de la Sierra y Ceja de Selva. Las áreas excedentes quedarían bajo afectación automática (arts. 28, 29 y 30).

Otra fórmula de tolerancia latifundista, en México, la tenemos en la admisión de áreas de inafectabilidad, que después de retener magnitudes importantes y de recibir la consideración jurídica de pequeña propiedad, se elevaron a fines de 1946 al rango privilegiado de norma constitucional, con derecho al juicio de amparo en su defensa. Lo que significan económicamente las propiedades de 100 hectáreas de riego; de 200 hectáreas de temporal; los cultivos de algodón de 150 hectáreas; los de plátano, caña de azúcar, café, hule, vid, cacao, etc., de 300 hectáreas y los pastos para sostener hasta 500 cabezas de ganado mayor, lo puntualiza Manuel Aguilera Gómez en las líneas siguientes:

"El cultivo de 300 hectáreas de los productos arriba señalados representa un costo rara vez inferior al medio millón

de pesos. El costo del cultivo de 150 hectáreas de algodón fluctúa entre 300 y 600 mil pesos. Los agricultores que están en condiciones de hacer frente a gastos anuales de tal monto, evidentemente no pueden ser considerados como pequeños propietarios: son empresarios capitalistas" (255).

El mismo autor, luego de tener en consideración las magnitudes de la propiedad particular inafectable, que tienen desde 1947 preeminencia constitucional, y los volúmenes de la población, ha concluido en que "dentro de las normas legales vigentes, la reforma agraria está incapacitada para corregir el grado de concentración de la propiedad de las tierras de labor" (pág. 324).

Las consecuencias de afectar únicamente a las propiedades ubicadas dentro del radio de siete kilómetros de los poblados, o de los nuevos núcleos de población; y las de mantener como inafectables superficies cultivadas tan extensas, se concretan en la subsistencia jurídica --y práctica, en casos importantes-- del latifundio territorial y del latifundio capitalista. El primero, la gran propiedad territorial, cuando las afectaciones no le han alcanzado; y el segundo, cuando los cultivos inafectables dan origen, por la extensión de su superficie, a explotaciones que requieren y propician fuertes inversiones de capital (256). El Ing. Cuauhtémoc Cárdenas corrobora, en los

(255) Cfr. La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México, págs. 323 y 324.

(256) "Consideramos como grandes propietarios --dice R. Stavenhagen en su ensayo citado Aspectos Sociales de la Reforma Agraria en México (en la obra Neolatifundismo y Explotación)-- los que tienen más de 200 hectáreas. En muchos casos se trata de propiedades que pueden ser afectadas por el reparto de tierras, por exceder los límites que marca la ley a la pequeña propiedad. Estas propiedades suelen ser altamente capitalizadas y productivas."

hechos, este resultado del sistema jurídico: "Subsisten aún grandes propiedades que sobrepasan la extensión permitida por la ley, que nunca han sido afectadas, o que lo han sido sólo parcialmente" (257).

Nada extraña, entonces, que los Censos oficiales de 1960 indiquen la existencia de 2053 predios de una superficie excedente a 400 hectáreas cada uno, y que en total cubren 4.785.853 hectáreas de tierras de labor. Frente a esta persistente concentración de la propiedad rural --en verdad bastante debilitada, en comparación con las cifras de 1910, por el reparto agrario-- hay de dos a tres millones de campesinos "con derechos a salvo" (de hecho o con certificado), esto es, sin tierras.

El problema que constituye la gran propiedad, territorial o capitalista, se agrava por los efectos de la política de comercialización local o internacional, creándose el fenómeno que algunos califican de neolatifundismo: "Priva, en gran medida --asevera el Ing. Cuauhtémoco Cárdenas-- el criterio de las firmas, extranjeras muchas de ellas como la de Anderson Clayton and Co., que controlan las producciones que se obtienen en los terrenos mejores: algodón, café, caña de azúcar, tabaco, melón, semillas oleaginosas, jitomate: es decir, ejercen el control de la producción en forma monopolística, al influir sobre los precios, fijando las normas de calidad, manejando los mercados del exterior, operando las plantas industriales" (258).

(257) Cfr. su ensayo Algunos Problemas Actuales de la Reforma Agraria, en la obra colectiva Neolatifundismo y Explotación, pag. 107.  
(258) Ibidem, pag. 111.

Si se les agregan los datos sobre el minifundio ejidal, expuestos en el Capítulo anterior, a las cifras que hemos visto ahora en relación con el minifundio particular, se advertirán las magnitudes aritméticas del problema: había en 1960, 2.200.000 minifundios. Y las cantidades relativas al latifundio territorial y capitalista también se añaden a una visión de conjunto respecto a la tenencia de la propiedad rústica mexicana.

Ese panorama general ha permitido a Carlos Tello sintetizar sus rasgos salientes, en la opinión que sigue:

"En 1960, al cumplirse el cincuentenario de la Revolución Mexicana, la estructura de la tenencia de la tierra en México se caracterizaba por:

"a) la excesiva parcelación de la tierra, que se traduce en la proliferación del minifundio con sus consecuencias económicas y sociales, y

"b) la existencia de latifundios no afectados por la Reforma Agraria, con sus consecuencias sociales y económicas.

"Es decir, todavía en 1960 existía en nuestro país una gran proporción de tierras explotables que se hallaban en manos de un grupo reducido de propietarios junto con un gran número de pequeñas y sobrepobladas propiedades agrícolas" (259).

**V.- Régimen Jurídico de la Propiedad Agraria Particular.**

Lo que hemos denominado propiedad agraria particular, que generalmente recibe el nombre de propiedad privada, la forman en México las pequeñas propiedades, las propiedades medias y

(259) Cfr. La Tenencia de la Tierra en México (México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1968), pág. 71.

la gran propiedad (la última como verdaderos latifundios territoriales o capitalistas).

Esa propiedad agraria particular conserva muchos rasgos de la propiedad quirritaria, de la feudal y de la napoleónica, y le es aplicable, en términos generales, el Código Civil. Puede ser apropiada casi irrestrictamente; puede ser utilizada como capital de explotación humana; puede ser transmitida, por venta o causa de muerte; puede ser gravada y embargada; admite la división de sus potestades (usufructo) y otras formas jurídicas (arriendo, fraccionamiento cuando es legal, etc.). Pero igualmente está sujeta a ciertas modalidades, que se han derivado del inciso o aparte tercero del artículo 27 constitucional. Para que sea propiedad inafectable, se requiere que esté en explotación. Y en la parte que excede los límites de inafectabilidad constitucional, es susceptible de ser afectada para los fines lentos, amodorrados y casuistas de la dotación agraria.

Se aplica a la propiedad agraria particular, por ende, como fórmula genérica, el artículo 890 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" (260).

La Constitución de 1917, al "respetar" la pequeña propiedad; y al no señalar un límite para el derecho de propiedad agraria territorial, estaba propiciando la continuidad de la

(260) Aunque es un precepto bastante vacío de contenido real, el artículo 840 del mismo Código Civil dispone: "No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario".

propiedad rústica particular. Las Leyes agrarias posteriores, por la vía de la inafectabilidad, de la pequeña propiedad y con la omisión de fijar límites al derecho de propiedad territorial, reforzaron la perspectiva de la propiedad agraria particular, que recibió su espaldarazo jurídico en la reforma constitucional promulgada en 1947, bajo el nombre jurídicamente fraudulento de "pequeña propiedad". En magnitudes superficiales, y en fuerza económica, la propiedad agraria particular es hoy, en México, la más importante y poderosa expresión de la propiedad agraria.

Innegablemente, el régimen jurídico de la propiedad agraria particular, de contenido individualista pese a las modalidades que la restringen un tanto, es bien diferente al régimen de la propiedad ejidal. Este último es expresión de una fórmula jurídica del Derecho Social, fórmula que se caracteriza por su acento comunal, colectivista, en manos del proletariado rural, del campesinado. El régimen jurídico de la propiedad agraria particular expresa todavía, en su mayor parte, las fórmulas del Derecho Civil, caracterizadas por su filosofía y concreciones individualistas, en poder de la burguesía terrateniente. Así, la propiedad agraria particular es uno de los bastiones más firmes del sistema capitalista en México y, en general, en América Latina.

CAPITULO NOVENO

LAS AUTORIDADES AGRARIAS

Y LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS



**I.- Las Autoridades Agrarias.**

**A.- Inicio y reafirmación de la competencia administrativa.**- La Ley de 6 de enero de 1915 colocó en manos de autoridades administrativas el cumplimiento de las soluciones establecidas por dicha Ley con respecto al problema agrario. Desde entonces, hasta el presente, la competencia de juzgamiento para las controversias agrarias ha sido de carácter administrativo, y las autoridades agrarias pertenecen al Ejecutivo nacional o federal y a los Ejecutivos de los Estados federales que integran la República Mexicana.

Conforme a la Ley de 1915, los gobernadores de los Estados y Jefes políticos superiores de Territorios y Distrito Federal recibían las solicitudes de restitución y dotación de tierras, pero excepcionalmente podían presentarse a los jefes militares superiores (art. 6o.); solicitudes sobre las cuales una Comisión Local Agraria en cada Estado o Territorio determinaba (art. 7o.), para que el Gobernador o Jefe militar decidiera provisionalmente (art. 8o.), y que el Comité Particular Ejecutivo hiciera entrega provisional de la tierra. A nivel nacional, la Comisión Nacional Agraria (con un dictamen) y el Poder Ejecutivo de la Unión, resolvían definitivamente lo que procediera. El artículo 4o. de la Ley de 1915 creó los Comités Particulares Ejecutivos, las Comisiones Locales Agrarias y la Comisión Nacional Agraria.

El artículo 27 constitucional, aprobado en Querétaro, elevó la Ley de 1915 al rango de norma constitucional, y las autoridades agrarias continuaban siendo las mismas de dicha Ley. En la evolución legislativa y constitucional que se operó en esta materia, debe recordarse la reforma total del artículo

27 de la Constitución, que se aprobó en 1934, cuya Fracción II creó nuevas autoridades agrarias, según se ha visto en el lugar correspondiente.

La norma constitucional aludida en último término, es la vigente, y constituye el punto de partida de la legislación reglamentaria.

Resulta innegable que la atribución de competencia a las autoridades administrativas, que en 1915 se hizo con relación a las controversias agrarias, tuvo raíz en la desconfianza general que existía para con las autoridades judiciales (261) y en las condiciones de guerra civil imperante, con su dislocación de la organización ordinaria estatal. Y todavía en 1934 se continuaba estimando indispensable mantener la competencia administrativa a que nos referimos (262). Aún en 1937 se reformó aditivamente la Fracción VII del artículo 27 constitucional, para trasladar a la jurisdicción federal administrativa "todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población".

(261) Sobre esa desconfianza y la necesidad sentida de nuevas autoridades agrarias es muy elocuente el punto 6o. del Plan de Ayala (programa del movimiento campesino jefaturado por Emiliano Zapata, proclamado a fines de 1911), que a la letra dice: "Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por 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".

(262) Se consideraba que la vía más expedita para la superación de una serie de dificultades confrontadas por la Reforma Agraria, en su aspecto de reparto de tierras, que desde

En la actualidad existe una corriente reformista, en el sentido de crear una jurisdicción autónoma, con jueces primarios y Tribunal superior agrario, y esta corriente ya se expresó en 1945, al celebrarse el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario en la ciudad de México, que recomendó la formación de un Tribunal Federal Agrario. En los últimos años, el Dr. Héctor Fix Zamudio ha expresado el parecer de que a más de dicho Tribunal, "debe establecerse una justicia agraria de primer grado, para solucionar con oportunidad y eficacia las controversias sobre violación de derechos agrarios" (263).

Sobre el tema de una jurisdicción federal agraria se ha pronunciado el Dr. Guillermo Vázquez Alfaro, profesor de Derecho Agrario en la Facultad de Derecho de México y en los cursos de Doctorado de ésta, quien le ha dedicado un importante estudio a la materia, denominado Bases para la Organización de la Jurisdicción Federal Agraria. Según el Dr. Vázquez Alfaro, "se estima imprescindible contar con un sistema jurisdiccional administrativo, ante cuyos organismos puedan campesinos y núcleos de población, obtener una garantía real e inmediata en los derechos que les conceden las leyes del país", y al respecto se pronuncia en favor de tribunales federales agrarios, en los que tengan cabida las respectivas representaciones de los

---

1920 hasta los años 30 la habían hecho excesivamente lenta, era la de fortalecer y agilizar la competencia administrativa en la materia.

(263) Cfr. Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario. Comunicación presentada a la Segunda Asamblea de Derecho Agrario Internacional y Comparado, Florencia, 1963, publicada en la Revista de la Facultad de Derecho de México; No. 52, octubre-diciembre de 1963, pág. 933.

sectores vinculados al problema agrario (264).

**B.- La Ley Federal de Reforma Agraria.**- La legislación agraria mexicana, como queda expuesto en los Capítulos antecedentes, ha sido muy profusa, a través del dilatado espacio de cincuenta y tantos años, y es suficiente el señalamiento que dejamos hecho en las líneas anteriores, porque destaca su principal característica de mantenimiento básico de la jurisdicción administrativa agraria.

Veamos ahora cuáles son las principales autoridades agrarias en la actualidad, según la Ley de 1971. Existen dos niveles jerárquicos distintos en los que actúan dichas autoridades: 1) el nivel nacional; 2) el nivel de los Estados federales. Partiendo de esta jerarquización, presentamos el cuadro siguiente de las autoridades principales, o sea las que tienen ingerencia preponderante en los procedimientos agrarios:

1) Autoridades que actúan a nivel nacional: a) Presidente de la República; b) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; c) Cuerpo Consultivo Agrario (auxiliar del Ejecutivo nacional); d) La Secretaría de Agricultura y Ganadería.

2) Autoridades que actúan a nivel de los Estados federales: a) Ejecutivos locales (gobernadores de Estados y Territorios Federales y Jefe del Departamento de Distrito Federal); b) Comisión Agraria Mixta (una en cada Estado, como órgano relacionado con los Ejecutivos locales); c) Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios (uno en cada Estado y preside la Comisión Agraria Mixta).

(264) Las Notas que citamos se encuentran en la obra inédita Estudios Agrarios Mexicanos, presentada por su autor al Primer Curso Internacional de Reforma Agraria, organizado por la O.E.A., en San José de Costa Rica, en 1962.

Según resulta de este conjunto de autoridades agrarias, la jurisdicción de la materia es estatal y federal. En la Comisión Agraria Mixta participa un representante de los ejidatarios y comuneros, escogido de terna que presentan la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, el cual, a diferencia de otros miembros de la Comisión, no tiene que ser perito en asuntos agrarios (art. 5o. de la Ley).

C.- Breve referencia a la jurisdicción agraria extranjera.- La tendencia hoy predominante en el ámbito de la jurisdicción agraria es la de que ella se encomienda a órganos administrativos, autónomos o centralizados. Sin embargo, en Europa se ha abierto paso la creación de tribunales agrarios especiales, como lo señala el jurista italiano Alberto Germano (265). Y en América, Bolivia ha organizado una jurisdicción agraria autónoma, por Decreto de 27 de agosto de 1953, iniciando con ello la tendencia a la jurisdicción especial o independiente de la rama administrativa, en cuestiones agrarias. La Ley de Reforma Agraria Peruana, dictada como Decreto-Ley No. 17.716, de 24 de julio de 1969, encomienda a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, dependiente del Ministerio de Agricultura y Pesquería, el manejo administrativo de la Reforma Agraria (inclusive adjudicaciones y expropiaciones), y crea una jurisdicción agraria especial de dos instancias (jueces de tierras en cada Zona de Reforma Agraria, y un Tribunal Agrario como instancia de apelación), para conocer de "los conflictos y controversias que se erigi-

(265) Cfr. I Tribunali agrari nel diritto agrario occidentale. Rivista di Diritto Agrario. Milán, octubre-diciembre de 1968.

nen con motivo de la aplicación de la legislación sobre la Reforma Agraria, Aguas, Tierras Eriazas y de Selva, y de Derecho Agrario en general" (art. 153).

Venezuela, con su Ley de Reforma Agraria de 1960, creó el Instituto Agrario Nacional, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría, con amplias y privativas funciones en materia agraria (artículos 154 y 161), y con facultad para "establecer las Divisiones, Departamentos, Delegaciones y Servicios", y "fijar las atribuciones y remuneraciones al personal del Instituto Agrario Nacional". Por ello, las autoridades agrarias son las que organizan este Instituto.

En Colombia, la Ley 135, de 13 de diciembre de 1961, sobre "Reforma Social Agraria", ha creado el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria", establecimiento público dotado de personería jurídica, con facultades exclusivamente administrativas sobre manejo de la reforma agraria, lo que mantiene la competencia ordinaria jurisdiccional con respecto a las controversias respectivas.

En Panamá, la Ley 37, de 21 de septiembre de 1962, contentiva del Código Agrario, organiza la Comisión de Reforma Agraria, organismo administrativo dependiente de la Presidencia de la República, con amplísimas funciones en materia agraria (adjudicaciones de tierras, colonización agrícola, controversias entre propietarios o poseedores y ocupantes de terrenos, etc.).

## II.- El Proceso Agrario.

A.- Características generales.- La Ley Agraria mexicana organiza una serie de procedimientos, para el trámite de las

diversas acciones agrarias. Tomando en cuenta esos procedimientos, así como otras normas dispersas en todo el cuerpo de la Ley, se pueden estructurar las características que dominan el proceso agrario, como unidad jurídico-procesal.

1) Jurisdicción administrativa especial.- Aunque formalmente las autoridades agrarias pertenecen a la rama ejecutiva del Gobierno, la Ley crea una verdadera jurisdicción agraria, desde el punto de vista material, con un conjunto de autoridades, en su mayor parte de exclusiva dedicación o competencia agraria. Esas autoridades deciden los litigios agrarios, con la única excepción del recurso de amparo que limitadamente se acepta en este campo, más la salvedad del juicio por límites comunales ante la Suprema Corte de Justicia. Dichas autoridades administrativas deciden también las solicitudes que no entrañan controversia.

2) Predominio del principio inquisitivo.- Como resulta en todos los procesos dominados por un interés público o social, en el proceso agrario es muy acusado su carácter inquisitivo, en el que se destaca el papel activo de la autoridad o juez, tanto en el aspecto de la iniciación oficiosa del procedimiento, como en su actuación de libre iniciativa, dentro de ciertos límites.

Es verdad que las acciones agrarias pueden conmensar a iniciativa de parte, y así lo establece la Ley al referirse a las solicitudes de los núcleos de población para las restituciones, dotaciones, ampliaciones, creación de nuevos pueblos, etc. (arts. 191, 272, 318, etc.). Pero el forismo que caracteriza al proceso dispositivo, el no procedat iudex ex officio, es desterrado categóricamente y totalmente por la Ley Agraria en

numerosas ocasiones.

En efecto, las acciones agrarias pueden comensar cuando "se dicte acuerdo de iniciación de oficio" (art. 273). Y en el caso de que la solicitud, es decir, la petición de parte, sea para restitución, "al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente" (art. 274, ratificado por el art. 282). Expresamente la Ley se refiere al supuesto de que si en la restitución se advirtiere la insuficiencia de los terrenos de labor, "la Comisión Agraria Mixta tramitará de oficio un expediente de dotación complementaria, de acuerdo con las disposiciones relativas a la dotación" (art. 285).

Otra circunstancia importante, que determina el procedimiento de oficio, es la que se relaciona con la formación del censo agrario "del núcleo de población solicitante" (art. 286), porque en tal caso, las Comisiones Agrarias o las Delegaciones Agrarias ordenarán "que se incluyan todos los núcleos de población de una región, a fin de que se recaben los datos relativos a los poblados que hayan solicitado ejidos, y a la vez se recojan los datos correspondientes a los núcleos que existan dentro de ella y no hayan presentado solicitud, con el objeto de que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio" (art. 289). Por tanto, una solicitud de un núcleo determinado da lugar a un censo y planificación regionales, que permiten iniciar de oficio los expedientes para beneficiar aun a los núcleos que ni siquiera se hubieren preocupado por solicitar ejidos o derechos agrarios.

En la coyuntura de ejecución de resoluciones dotatorias o restitutorias, comprobada la insuficiencia de tierras, "se



tramitará de oficio el expediente de dotación complementario o de ampliación" (art. 325), lo que configura una ampliación ex officio.

La fusión y la división de ejidos "se iniciarán de oficio por el Delegado Agrario" (art. 339), así como el reconocimiento y la titulación de bienes comunales" (art. 356) y "el conocimiento de los conflictos que surjan sobre límites entre terrenos de comunidades o entre éstas y los de ejidos" (art. 367). Incluso la nulidad o invalidez de fraccionamientos de una propiedad afectable, puede ser conocida de oficio por el Departamento Agrario (art. 290).

Finalmente, la forma de organización y de explotación de los ejidos y de los terrenos comunales, no es una facultad absolutamente libre de los núcleos de población, sino que depende de la resolución presidencial, que la decidirá teniendo en cuenta la geografía, la economía, las factibilidades, las mejores condiciones de vida para los campesinos, conforme a las leyes y disposiciones generales sobre la materia (arts. 131 y 132).

A más de las normas precedentes, los artículos 208, 210, 211, 252, 212, 249, 275 y 357, ratifican esa competencia oficiosa. Si existe iniciativa oficial para dar comienzo a muchos procedimientos agrarios, la posibilidad del desistimiento de las peticiones de parte es nula, y la Ley Agraria no se refiere a este fenómeno procesal, ni tampoco al de la perención por falta de actividad del núcleo peticionario, fenómenos incompatibles con la naturaleza jurídica del proceso social agrario. Hay el caso concreto de la negativa de un núcleo de población a aceptar las tierras otorgadas, situación en la cual las au-

toridades no pueden archivar simplemente el negocio, sino que procederán a entregar la tierra a otros campesinos (art. 64). Si bien la Ley no menciona el desistimiento ni la caducidad, estas instituciones fueron proscritas expresamente en materia de amparo agrario, como más adelante veremos.

La detenida revisión de los artículos 273, 274, 289, 339, 356 y 367 de la Ley, revela que al lado del derecho procesal de acción reconocido a los núcleos poblados, se establece paralelamente la iniciativa oficiosa de la autoridad agraria. Debe destacarse, también, que esa iniciativa no es, en la Ley, una mera posibilidad o facultad de las autoridades, sino una obligación clara y neta, porque la Ley emplea, en todas esas disposiciones, la inflexión verbal de futuro, lo cual impone un deber ineludible para la autoridad. Los caracteres hasta aquí subrayados, así como los que posteriormente se examinarán, permiten calificar al proceso agrario, como un proceso de carácter social, o sea con un contenido que emana del Derecho Social. Así lo sostiene el Dr. Fix Zamudio, con gran profundidad de procesalista, en varios estudios fundamentales que le ha dedicado a esta materia (266).

3) El principio inquisitivo en las pruebas.— Tipificando el principio dispositivo en la materia de pruebas, dice Hernando Devis Echandía que las partes tienen poderes exclusivos sobre el elemento probatorio del proceso y que "dejan al juez inerte ante el combate judicial, que reviste así un interés ne-

(266) Entre ellos, el que hemos citado ya, y en el intitulado Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, Madrid; No. 3 de 1965. Págs. 9 a 38. Cfr. también del mismo autor, en igual sentido, su obra El Juicio de Amparo (México: Editorial Porrúa, S. A., 1964), págs. 23 a 29.

tamente privado" (267). Algo contrario ocurre cuando en el proceso domina el principio opuesto, el inquisitivo, porque se adscriben al juez facultades de iniciativa en cuanto a las pruebas. A este respecto, el proceso agrario tiene una fuerte iniciativa oficial.

En las acciones de restitución (art. 284) y de dotación (art. 304), el Delegado Agrario y el Cuerpo Consultivo Agrario tienen una amplísima facultad para recabar pruebas, para completar el expediente, como dice la Ley, La autoridad agraria también está facultada para hacer investigaciones y planos regionales, con vistas al reconocimiento oficioso de derechos agrarios a los poblados (art. 289).

A propósito de las acciones relativas a bienes comunales, la iniciativa probatoria del Departamento Agrario es muy acentuada (arts. 359 y 362); en los conflictos de límites comunales, "hará el levantamiento topográfico de los terrenos de las comunidades" en controversia (art. 371); y está obligado a efectuar "de oficio" estudios económico-sociales y jurídicos sobre la situación de bienes comunales (art. 365). Hasta la Suprema Corte, al conocer de conflictos de límites comunales, puede dictar diligencias para mejor proveer (art. 385).

Análoga obligación de estudio e investigación está adscrita al Departamento Agrario, en la creación de nuevos pueblos (art. 331).

Por lo que atañe a las partes afectadas o propietarios, éstos pueden presentar documentos, incluso con posterioridad a la primera instancia de la dotación de tierras (art. 297).

4) Ausencia de criterio legal sobre pruebas.- La Ley A-  
(267) Cfr. Tratado de Derecho Procesal Civil (Bogotá: Editorial Temis, 1961). Tomo V, pág. 99.

graria guarda un elocuente silencio con respecto a los problemas de valoración de pruebas, apartándose de las conocidas tarifas legales tan corrientes en los Códigos de Procedimientos Civiles, Penales y aun Laborales. De esta forma, la iniciativa oficiosa en la promoción de los procedimientos y la obligación de allegar toda clase de pruebas, por propio resorte, que tienen las autoridades agrarias, se complementa con el sistema de libre apreciación de las pruebas, o principio de la sana crítica de éstas, que resulta implícito en la Ley, aunque hubiera sido preferible que se le consignara expresamente, como sucede en las Leyes laborales.

Sin embargo, alguna que otra pauta aislada sobre el particular se encuentra en la Ley Agraria. Dentro del juicio para la privación de derechos a un ejidatario, el artículo 432, fracción V, preceptúa que el Departamento Agrario "valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas". Esa valorización escrupulosa de pruebas tiene más sentido metódico y ético que contenido de evaluación probatoria.

Conforme al artículo 291, el dictamen sobre la dotación, lo hará la Comisión Agraria Mixta, "teniendo en cuenta los datos que obran en el expediente, así como los documentos y las pruebas presentados por los interesados", lo que tampoco hace relación al valor probatorio.

En el juicio por límites comunales ante la Suprema Corte, "las diligencias practicadas en el procedimiento que culminó con la resolución presidencial, harán prueba plena, salvo que fueren redargüidas de falsas" (art. 382), lo que obliga a la Corte a conferirles el mérito correspondiente, excepto que fueren pruebas falsas.

La Ley otorga el valor de plena prueba, "en juicio y fuera de él", a las inscripciones y constancias del Registro Agrario Nacional" (art. 444).

5) El trámite consultivo.- En todas las escalas administrativas del proceso agrario, la Ley establece un trámite consultivo, muy explicable en los años iniciales de la Reforma Agraria, cuando aún se dieron atribuciones importantes a gobernadores y jefes militares; y cuando las soluciones presidenciales relativas al problema de la tierra incidían en un campo económico totalmente desconocido en sus aspectos técnicos. Tal vez hoy ese trámite consultivo tenga efectos dilatorios que sería preferible evitar.

Las Comisiones Agrarias Mixtas emiten dictamen en los expedientes de restitución, dotación y ampliación, y opinan sobre la creación de nuevos centros poblados y expropiación de bienes ejidales o comunales (art. 12), y esta opinión se deba innecesariamente en los dos últimos casos, con la de los gobernadores (art. 9o.). Pero si en quince días la Comisión no ha dictaminado (art. 291), el Ejecutivo local puede prescindir del dictamen y resolver (art. 294), hipótesis que coloca en entredicho la necesidad de tal dictamen.

En varias circunstancias corresponde emitir dictamen al Departamento Agrario o al Delegado Agrario (arts. 341 y 362), a más de que el Cuerpo Consultivo Agrario dictamina con respecto a todos los expedientes que deba resolver el Presidente de la República (art. 16), y algunos artículos de la Ley ratifican esta exigencia consultiva (arts. 284 y 304).

Lo que sí resulta importante es el dictamen técnico, que la Ley exige, en ciertos casos, que se obtenga de diversas de-

pendencias oficiales (arts. 322, 340, 344, 360 y 374), ya que este dictamen de expertos contribuye eficazmente a la adecuación de las decisiones que deban adoptarse.

B.- Las acciones.— La Ley Agraria de 1971 individualiza claramente una serie de acciones agrarias, varias de las cuales tienen su raíz en el artículo 27 constitucional. Las acciones principales son las siguientes:

- 1) la acción restitutoria, encaminada a reivindicar las tierras o aguas despojadas de que eran titulares los núcleos de población (art. 191);
- 2) la acción dotatoria, instituida para adjudicar tierras o aguas a los núcleos que no las tuvieron o cuando fueron insuficientes (arts. 195 y 229);
- 3) la acción ampliatoria, para aumentar las tierras de los ejidos ya existentes (art. 241);
- 4) la acción de creación de nuevos centros de población (arts. 198, 244 y 326);
- 5) la acción de dotación de aguas (art. 231);
- 6) la acción de titulación y deslinde de bienes comunales (art. 356);
- 7) la acción de límites de terrenos comunales (art. 367);
- 8) la acción de nulidad de fraccionamientos de bienes ejidales o comunales (art. 265);
- 9) la acción de inafectabilidad en casos de pequeña propiedad y posesión o en casos de fincas afectables (arts. 249, 253, 258, 252, 193, 350 y 354);
- 10) las acciones de permuta, división y fusión de ejidos (arts. 79, 109 y 111);
- 11) la acción de expropiación de bienes ejidales y comu-

nales (art. 112);

12) la acción de conversión de comunidad en ejido (arts. 61 y 62);

13) la acción de suspensión o de privación de derechos ejidales (arts. 85 y 87);

14) la acción por conflictos internos entre ejidatarios o comuneros (art. 438);

15) las acciones de nulidades varias: de fraccionamientos ilegales de propiedades afectables (art. 399); de actos y documentos (art. 406); de contratos y concesiones ilegales (art. 413) y de certificados de inafectabilidad (art. 418)(268).

Unas acciones son colectivas y otras individuales. Algunas de estas acciones presentan modalidades de interés. Cuando la solicitud sea "poco explícita sobre la acción que se intenta", se debe seguir la acción dotatoria (art. 273). Simultáneamente a la acción restitutoria se iniciará de oficio el procedimiento dotatorio (art. 274); y declarada improcedente la acción restitutoria, se convierte en dotatoria (art. 282). Una vez promovida la acción dotatoria, y antes de que finalice, se puede pedir restitución, y "el expediente continuará tramitándose por la ábila vía" (art. 276).

Si un núcleo hubiera promovido acción de dotación o de

(268) Estamos informados de la tesis configurada por la doctrina procesalista contemporánea, sobre la acción como derecho abstracto, unitario, dinámico y bilateral. Pero hemos optado por continuar con la terminología tradicional, aunque técnicamente imperfecta, para configurar los tipos de demandas o solicitudes, posibles o de mayor importancia, en contraste con los trámites o procedimientos que establece la Ley para ellas. Todavía hay procesalistas que hacen la clasificación de las acciones, refiriéndose a los procedimientos, pese a que es conocida la diferencia entre acción y pretensión, siendo esta última lo concreto como expresión de la voluntad del demandante frente al demandado.

ampliación, los campesinos capacitados pueden optar por proseguir la acción de creación de nuevo centro, o por mantener la primera acción, pero la desechada se suspende (art. 335).

Dentro de una acción de titulación de bienes comunales, si surgiere conflicto de límites, dicha acción puede convertirse en una acción restitutoria cuando el conflicto sea con un particular; o en acción de conflicto por límites, si éste surge con un núcleo ejidal o comunal (art. 366).

Existen en la Ley Agraria otras acciones de menor importancia, sobre todo con respecto a sujetos o titulares individuales (ejidatarios, propietarios de solares, etc.).

Es necesario aclarar que la importancia histórica de las acciones agrarias se ha transformado a medida que se desarrollaba el proceso de la Reforma Agraria. La imposibilidad de exhibir títulos antiguos, bien pronto determinó la precariedad de la acción restitutoria, por lo cual la dotatoria prevaleció sobre aquélla. Y cuando las tierras afectables han venido haciéndose más y más escasas, la acción de creación de nuevos pueblos ha adquirido mayor frecuencia en los últimos años, pues como lo estima la Dra. Martha Chávez P. de Velásquez, "tan sólo para continuarse con el reparto agrario, tendrá que volverse los ojos a la creación de nuevos centros de población agrícola, pues ya no es posible hacerlo por las vías que hasta ahora fueron tradicionales, como la restitutoria, la dotatoria y la ampliatoria" (269). Es fácil advertir que esta evolución ha influido en la estructura jurídica actual de las acciones

---

(269) Op. cit., pág. 362.



agrarias, tal como aparecen en la Ley.

C.- Los procedimientos.- 1.- Generalidades.- La Ley Agraria reglamenta varios procedimientos para ciertos tipos de acciones. Se advierte en ella el propósito de estructurarlos orgánicamente y en forma sencilla, pero lo hace sin mucha técnica jurídico-procesal. Es evidente, en cuanto a los trámites, que procura la brevedad, como cuando prescinde del dictamen de las Comisiones Mixtas, o del mandamiento de los Ejecutivos locales, al vencerse los términos respectivos (arts. 293 y 294), con lo cual se adopta una eliminación de trámite por vencimiento fatal del plazo. Con respecto a los trámites podemos decir también que la Ley no es rígida, como en los procedimientos ordinarios, pues no los reglamenta con rigor preclusivo la mayor parte de las veces, sino con amplitud para con los actos de las partes (presentación de pruebas, etc.). Es normal que la Ley no sea perfecta, desde el punto de vista de redacción y de la ordenación sistemática de sus normas, perfección difícil de lograr en un Derecho que, como el Agrario Mexicano, ha sido tan dinámico y evolutivo. La ausencia de precisión jurídica en la terminología de la Ley constituye, en buena extensión, uno de sus lunares.

2.- Escritura y flexibilidad formal.- El proceso agrario, con su profusión de acciones, deja poco espacio para la oralidad. En todas las acciones, la Ley exige una solicitud, como generalmente la denomina, aunque en ocasiones se refiere a "demanda" (arts. 279 y 379). No se requiere una forma especial para la solicitud, salvo en la nulidad de fraccionamientos (art. 391); y el requisito de petición escrita es terminante (art. 272), aunque es sabido que existe el trámite de oficio. Como

las solicitudes están sujetas a publicación oficial, para fines de notificación, el escrito respectivo merece una redacción cuidada en su objetivo esencial.

Más que a fórmulas sacramentales petitorias, la Ley le da importancia a la intención que emerja de la solicitud, pues el artículo 273 dispone que "para que se tenga por iniciado el ejercicio de una acción agraria y se proceda a la instauración del expediente respectivo, bastará que la solicitud exprese simplemente la intención de promoverlo, o que se dicte acuerdo de iniciación de oficio. Si la solicitud fuere poco explícita sobre la acción que se intente, el expediente se tramitará por la vía de dotación".

En esta norma, y en muchas otras, la Ley emplea la expresión "expediente". A veces, como en el artículo que se acaba de reproducir, el término "expediente" se confunde con el de solicitud o con el de acción.

En toda su extensión, el procedimiento agrario es escrito: peticiones, pruebas, alegatos, dictámenes, resoluciones, mandamientos, etc.

No es corriente que la Ley señale de modo constante maneras y formas para la actividad de las partes, ni es muy frecuente el señalamiento de términos improrrogables para éstas, sino que ellas pueden actuar a todo lo largo de los procedimientos, con bastante libertad.

### 3.- Clases de procedimiento.- Los procedimientos (270) más

(270) Aunque usamos en la denominación de este subtítulo el vocablo proceso, no hacemos aquí la distinción doctrinal entre proceso y procedimiento, ya que deseamos destacar algunos procedimientos agrarios que no configuran procesos. El Dr. Fix Zamudio, refiriéndose al Código Agrario de 1942, opinaba que "al lado de innumerables procedi-

reglamentados por la Ley son los que continúan:

- 1) restitución de tierras (arts. 279 a 285);
- 2) dotación de tierras (arts. 286 a 317), habiendo normas comunes para estos dos procedimientos (arts. 272 a 278);
- 3) dotación y accesión de aguas (arts. 318 a 324);
- 4) creación de nuevos centros de población agrícola (arts. 326 a 335; 245 a 247);
- 5) permutas, fusión y división de ejidos (arts. 336 a 342);
- 6) expropiación de bienes ejidales (arts. 343 a 349);
- 7) concesiones de inafectabilidad (arts. 350 a 355);
- 8) titulación de bienes comunales (arts. 356 a 366);
- 9) conflictos por límites de bienes comunales (arts. 367 a 390);
- 10) suspensión y pérdida de derechos agrarios (arts. 420 a 433);
- 11) nulidad de fraccionamientos ejidales (arts. 395 a 398);
- 12) conflictos internos entre ejidatarios o comuneros (arts. 434 a 440);
- 13) nulidad de fraccionamiento de propiedades (arts. 399 a 405);
- 14) nulidad de actos y documentos (arts. 406 a 412);
- 15) nulidad de contratos y concesiones (arts. 413 a 417);

---

mientos, sólo hemos podido descubrir cinco tipos perfectamente configurados de proceso agrario de naturaleza social" (Cfr. Lineamientos Fundamentales, pág. 910). Estos cinco tipos de procesos son: 1) el proceso ejidal, con sus vías restitutoria y dotatoria; 2) conflictos individuales de privación de derechos ejidales; 3) conflictos por límites de tierras comunales; 4) nulidad de fraccionamientos; 5) proceso laboral agrario.

16) nulidad de certificados de inafectabilidad (arts. 418 y 419).

Conviene hacer referencia separada a los procedimientos de mayor interés procesal. Téngase en cuenta que al tratar de los procedimientos hemos prescindido de la referencia a "aguas", que en toda la Ley acompaña a las acciones y procedimientos relativos a tierras.

4.- Dotación de tierras.-- En forma algo detallada, se reglamentan las dos instancias (así las denomina la Ley) de este procedimiento. La primera se surte ante los Ejecutivos locales y las Comisiones Agrarias Mixtas; la segunda, ante el Ejecutivo federal, por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Primera instancia: Publicada la solicitud o demanda de dotación por orden del Ejecutivo local, la turnará a la Comisión Agraria Mixta, en el plazo de diez días; pero si así no se hace, la Comisión iniciará el expediente con la copia que al principio se le hubiere remitido. Corresponde a la Comisión substanciar el expediente, formando un censo del núcleo solicitante, un plano del mismo y su informe complementario, con todo lo cual la Comisión dictamina sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud y remite la actuación al Ejecutivo local.

Debe indicarse que la publicación de la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, surte efectos de notificación para todos los propietarios de insuables en el radio de afectación, a quienes la Comisión les enviará "un oficio que les dirijan a los cascos de las fincas" (art. 275); y tales propietarios podrán ocurrir por escrito a la Comisión, "exponiendo lo

que a su derecho convenga, durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que aquélla rinda su dictamen al Ejecutivo local" (art. 297).

Recibido el expediente por el Ejecutivo local, éste dictará su mandamiento en un término que no excederá de quince días (art. 292). Pero cuando la Comisión no dictamine en el plazo legal, "el Ejecutivo local recogerá desde luego el expediente, y dictará dentro del término de cinco días el mandamiento que juzgue procedente y ordenará su ejecución" (art. 294).

El incumplimiento del plazo dentro del cual el Ejecutivo debe proferir mandamiento, hace presumir que se ha dictado negativamente, y en tal evento el expediente debe ser turnado al Departamento Agrario, "a fin de que se tramite la resolución definitiva" (art. 293).

Compete a la Comisión Agraria Mixta ejecutar el mandamiento favorable del Ejecutivo local, con notificación a todos los interesados, deslinde de terrenos, entrega de documentos y bienes, etc.; o sea, llevar a cabo una diligencia de posesión provisional, como dice la Ley, e informar luego al Departamento Agrario y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

La primera instancia no es excesivamente rígida, porque si surge un problema sobre nulidad o invalidez del fraccionamiento de una propiedad sujeta a afectación, la Comisión, antes de dictaminar, informará al Departamento Agrario, o sea a la autoridad de segunda instancia, para que ésta "resuelva lo procedente" (art. 290). Aunque no estamos ocupándonos del procedimiento de restitución, vale expresar que una ingerencia análoga permite la Ley al Departamento Agrario, cuando en la

primera instancia de la restitución, la Comisión le remite los títulos y documentos de las partes, para que el Departamento dictamine sobre su autenticidad e indique a la Comisión "el procedimiento que deba seguirse para satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población solicitante" (art. 280). Un caso más claro de flexibilidad de la instancia es el del artículo 332, porque el Departamento Agrario, que tramita la solicitud de nuevo centro, envía los estudios y proyectos formulados al Ejecutivo local y a la Comisión Agraria Mixta, para que expresen su opinión, no obstante que generalmente estas últimas autoridades son de primera instancia y el Departamento casi siempre atiende la segunda instancia de la instancia única. Estas dos últimas disposiciones (art. 280 y 332), confirman que, en cuanto a intervención de las autoridades, la instancia no tiene nada de rígida.

Segunda instancia: Luego de complementar el expediente si es necesario, el Departamento Agrario lo turna al Cuerpo Consultivo para su dictamen, que será la base del proyecto de resolución definitiva, que dictará el Presidente de la República.

De no haber sido notificados debidamente en primera instancia, los propietarios afectados pueden presentar alegatos y pruebas, en el término de 45 días (art. 304).

La resolución definitiva.— Contiene la decisión final administrativa del procedimiento de dotación y debe integrarse con una serie de precisiones indispensables: considerandos apropiados; indicación de propiedades afectadas o inafectables; expresión de puntos resolutivos que fijan las tierras y aguas concedidas, las unidades de dotación, las superficies de uso

colectivo, la parcela escolar, la de industria rural femenina y la zona de urbanización, nombres de individuos dotados y campesinos con derechos a salvo, etc. (art. 305).

La ejecución.- La Ley reglamenta lo que, con propiedad, denomina "ejecución de las resoluciones presidenciales", y aunque el artículo 307 se encuentra en el Capítulo de la "segunda instancia para dotación de tierras", tal disposición incluye la ejecución de resoluciones "que concedan tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población".

Esa ejecución comprende las notificaciones a las autoridades del ejido, a los propietarios afectados y a los colindantes, y envío de copias de la resolución a la Comisión Agraria Mixta; la determinación y localización de las diversas tierras, parcela escolar, unidad de industria rural femenina y zona de urbanización, con los volúmenes de agua en el caso de tierras de riego; el acta de apeo y deslinde de las tierras concedidas y su posesión definitiva; el fraccionamiento de parcelas de explotación individual o certificados de derechos para explotación colectiva.

El Departamento Agrario expide posteriormente los certificados parcelarios; y desde la fecha del fraccionamiento los adjudicatarios disponen de treinta días para interponer el recurso de nulidad correspondiente (art. 315).

5.- Conflictos por límites de tierras comunales.- Estos conflictos se suscitan entre comunidades, o entre comunidades y ejidos (art. 367), y dan lugar, primero, a un procedimiento administrativo, y después, a un juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia.

Procedimiento administrativo.- Se surte ante el Delegado Agrario, que concederá un término no mayor de sesenta días a las partes, "para que se presente pruebas y alegatos" (art. 372), sin perjuicio de que las practique la propia Delegación (art. 371). Recibido el expediente por el Departamento Agrario, éste formulará el proyecto de resolución definitiva, que se someterá luego al Presidente de la República, oyando antes la opinión del Instituto Nacional Indigenista, por ser el litigio de comunidades de esta clase (art. 374). La resolución presidencial pasa a ejecutarse; y si todas las partes la aceptan, "será irrevocable" (art. 378).

Juicio ante la Suprema Corte.- Se tramita por desacuerdo de un poblado con la resolución presidencial, el que, según el artículo 379, "podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promoviendo juicio de inconformidad, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución". El juicio se iniciará por demanda escrita que presentarán los representantes del poblado conforme. La Ley considera contraparte al poblado o poblados que aceptaron la resolución, y les da quince días, a ellos y al Departamento Agrario (este último "a nombre del Ejecutivo"), "para contestar la demanda" (arts. 380 y 381).

La Suprema Corte abrirá el juicio a pruebas durante treinta días, pero toda la actuación administrativa tiene el carácter de elemento probatorio pleno (art. 382). Las deficiencias de la demanda y de los escritos de las partes serán suplidas por la Corte (art. 383), la que dará a las partes cinco días para alegar, pudiendo ordenar diligencias para mejor proveer (arts. 384 y 385).



La sentencia se notificará a las partes y es remitida al Juzgado de Distrito respectivo para su ejecución.

Es posible que la importancia social de estos conflictos de límites, que no pocas veces llevaron a la violencia colectiva, obligara a su reglamentación en la forma híbrida (administrativa y judicial) que se ha visto; y que es una supervivencia de una etapa jurisdiccional superada en la Reforma Agraria, cuando no se había independizado totalmente la jurisdicción administrativa, y a los tribunales ordinarios les estaba reservada una gran ingerencia frente a las resoluciones ejecutivas. La reforma constitucional de 1937 creó este hibridismo.

6.- La suspensión y la privación de derechos a ejidatarios.- Estos conflictos se encuentran previstos en los artículos 85 y 87 de la Ley Agraria de 1971, que sobre tales situaciones tuvo como antecedentes el Código de 1942 (art. 173) y el Decreto presidencial de 15 de noviembre de 1950.

La suspensión tiene por causal el incumplimiento de la obligación de cultivar la tierra o de hacer los trabajos señalados, durante un año. Corresponde a la Asamblea General del núcleo de población pedir a la Comisión Agraria Mixta la suspensión del ejidatario o comunero, y la decisión de ésta es irrecorrible.

La privación de derechos se funda en no trabajar la tierra personalmente por un mínimo de dos años, o en otros actos ilícitos (sembrar marihuana, etc.), según el artículo 85. También debe ser solicitada por la Asamblea General; compete el trámite inicial a la Comisión Agraria Mixta, y la decisión se perfecciona en el Departamento Agrario, con resolución del Presidente de la República.

En ambos casos, de suspensión y privación, los denunciados tienen oportunidad legal de defensa, en los términos correspondientes, que constan en los artículos 420 a 433. Es resaltante en estos procedimientos su solución a través de instancia única, a causa de la conveniencia de decidirlos rápidamente. Pero la competencia para decidir la privación de derechos agrarios, en manos del Presidente de la República, parece contradecir esa conveniencia, ya que se trata del funcionario de la máxima jerarquía administrativa, enfrentado a ingentes problemas nacionales, que poco tiempo dispone para atender la privación de derechos de un simple ejidatario o comunero.

7.- Nullidad de fraccionamientos ejidales.- La acción emerge del artículo 265 de la Ley, que reproduce textualmente la Fracción IX del artículo 27 constitucional, ya existente en 1917, pero la Ley agrega que "son nulos también todos los actos realizados sobre bienes cuya propiedad haya derivado de un repartimiento nulo". Originalmente, pues, se trataba de la nulidad sobre fraccionamientos de las comunidades, ordenados por la Ley de 1856. No obstante, nada impide que esta nulidad se aplique a situaciones agrarias que surjan en el presente, y por tal razón ella rige los casos de parcelamientos (art. 315).

No hay duda de que esta nulidad afecta a los vecinos que hubieren estado conformes con el reparto hecho, y como es promovida por un grupo disconforme, se produce, claramente, un conflicto. Tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia del reparto; o una cuarta parte de los vecinos del núcleo, que posean las tres cuartas partes de los terrenos, pueden formular la solici-

tud de nulidad, que debe fundarse en "que haya habido error o vicio". Creemos que el error se concreta predominantemente en situaciones de hecho; y el vicio concierne, sobre todo, a la infracción de normas legales, pero ambas causas han de tener suficiente trascendencia jurídica para producir la nulidad.

La Comisión Agraria Mixta, organismo competente para estas acciones de nulidad, substanciará el expediente, oirá a las partes interesadas y emitirá resolución. Pero no especifica la Ley si ésta es recurrible o no, vacío que puede llenarse analógicamente. Los trámites se establecen en los artículos 395 a 398.

8.- Los procedimientos de nulidades especiales.- La Ley Agraria de 1971 ha optado por reglamentar el procedimiento de ciertas nulidades, en adición a la nulidad de fraccionamientos ejidales, que era la única reglamentada por los Códigos anteriores.

Esas nulidades, específicamente reguladas ahora, son: 1) la de fraccionamiento de propiedades, por simulación o por ser contrarios a la ley; 2) la de actos y documentos que fueren contrarios a las leyes agrarias; 3) la de contratos y concesiones prevista por la Fracción XVIII del artículo 27 constitucional; 4) la de certificados de inafectabilidad. Estos procedimientos constan en los Capítulos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto, del Título Quinto, del Libro Quinto, de la Ley, integrados por los artículos que van del número 399 al 419.

Se organizan de modo breve, partiendo de la petición respectiva, que deben presentar las partes interesadas en la nulidad, o con la iniciación de oficio; siguen con la notificación del titular o beneficiario con el acto cuya nulidad se promueve;

con la investigación que practicará la autoridad competente, y con la decisión que corresponde al Presidente de la República, excepto en el caso de nulidad de actos y documentos contrarios a las leyes agrarias, cuya decisión compete a las Comisiones Agrarias Mixtas, sin posibilidad, tampoco, en este último evento, de recurso (art. 411).

8.- Caracteres de otros procedimientos.- Es útil, a más de las explicaciones sumarias que anteceden sobre los procedimientos vistos, llamar la atención sobre algunos aspectos de otros. Se cumplen en dos instancias los procedimientos sobre restitución de tierras, dotación de aguas y ampliación de ejidos. Y en una sola instancia, los procedimientos sobre creación de nuevos centros de población agrícola; permutas, fusión y división de ejidos; expropiación de bienes ejidales; inafectabilidad en terrenos afectables, y titulación de bienes comunales. Debe tenerse en cuenta, como ya expusimos, que la instancia agraria no es rígida, sino flexible, y que aun cuando un procedimiento sea de instancia única, ello no excluye cierta intervención de autoridades que normalmente pertenecen a otra instancia.

En ciertos procedimientos, la Ley remite a las reglamentaciones de trámites análogos. En el cambio del régimen comunal a ejidal, los fraccionamientos se harán con asignación de unidades individuales de dotación (art. 61). La ejecución de resoluciones presidenciales sobre restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros, sigue un mismo trámite (art. 307). La dotación de aguas se equipara a la de tierras (art. 318). Y las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros se asimilan formalmente a las de dotación de ejidos (art. 334).

9.- Prescendencia de formalismos.- Ahora que hemos revisado globalmente los procedimientos, debemos subrayar una condición general de los mismos, en cuanto a que es patente la voluntad de la Ley en prescindir de formalismos muy acostumbrados en los procedimientos ordinarios. En ninguna parte la Ley acoge los recursos comunes (revocatoria, apelación, recurso de hecho), tan caros al proceso dispositivo. La revisión o el conocimiento de las autoridades jerárquicas superiores se impone automáticamente; y las partes no necesitan recurrir, sino comparecer manifestando su disconformidad. No hay recursos ordinarios para los propietarios; pero tampoco los hay para los solicitantes.

La fórmula de dar traslado de la demanda y la de contestarla, no existen; salvo el juicio de inconformidad en el conflicto de límites comunales (arts. 380 y 381). Los propietarios afectados con restituciones o dotaciones, reciben notificación y tienen derecho de comparecer, pero no para contestar la solicitud o demanda, sino para exponer por escrito "lo que a su derecho convenga" (arts. 279 y 297), hasta cinco días antes de que la Comisión Agraria rinda su dictamen; y los alegatos y documentos que presenten posteriormente se enviarán al Departamento Agrario para que se consideren en la revisión del expediente.

De la misma manera como la acción inicialmente ejercitada puede ser sustituida por otra en varios casos, la autoridad agraria no está sujeta a lo pedido, sino a lo que proceda conforme a la Ley, puesto que ésta persigue determinados propósitos fundamentales, en cuanto a la resolución de los problemas de tierras y aguas en beneficio de la masa campesina, y frente

a esos propósitos fundamentales la voluntad de las partes pesa muy poco.

Por último, es notoria en la Ley la ausencia de toda fórmula de valoración de pruebas, como se ha visto (excepto para la Suprema Corte en el conflicto de límites comunales, que tiene como norma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, según el artículo 390), puesto que se trata de mantener el proceso agrario dentro de las estipulaciones autónomas y propias de la legislación respectiva, que es de carácter excepcional. Con base en este propósito, el artículo 480 dispone que "las dudas que se susciten en la aplicación de la presente Ley, serán resueltas por el Ejecutivo Federal", norma que ha dado origen al desarrollo de una reglamentación ejecutiva de franco carácter legislativo, de contenido y volumen considerables.

Razón le asiste al Lic. Raúl Lexus García al destacar como una de las características del proceso agrario "la consecución de finalidades sociales" (271), a lo que debe añadirse que la naturaleza jurídica excepcional de ese proceso la explican, precisamente, esas finalidades sociales, las que decretan la proscripción de numerosas instituciones del proceso tradicional.

D.- El juicio de amparo en materia agraria.- 1.- Sus antecedentes.- Limitar el estudio del proceso agrario a los procedimientos de la Ley respectiva equivaldría a truncar sin razón el panorama íntegro de dicho proceso. A ello se debe que la doctrina mexicana relativa al Derecho Procesal Agrario ha-

(271) Sistemática Jurídica del Proceso Agrario. Revista del México Agrario No. 2, enero-febrero de 1968, pág. 43.

ga mención permanente al juicio de amparo en asuntos agrarios, en el sentido de que "resulta significativo que la culminación de nuestro juicio de amparo ha consistido precisamente en el establecimiento de ciertas disposiciones peculiares para la materia rural, de tal manera que actualmente puede hablarse de un amparo agrario de carácter autónomo, según las reformas a la legislación de la materia por Decreto de 30 de octubre de 1962 y 3 de enero de 1963" (272). En igual sentido se pronuncia el Dr. Ignacio Burgoa, para quien "el juicio de amparo en materia agraria implica ya una institución sui-génesis, dotada de principios y reglas procesales propios" (273).

La historia del amparo agrario ha sido muy accidentada (274). Además de las consideraciones vertidas en los Capítulos Cuarto y Sexto sobre esta materia, conviene externar algunas precisiones. Los hitos principales de esa historia son los siguientes:

a) Al surgir a mediados del siglo pasado las primeras concreciones de la institución señera del Derecho Mexicano --el juicio de amparo--, y bajo la vigencia de la Ley de Desamortización de bienes, de 25 de junio de 1856, de su Reglamento, y de la Constitución de 1857, se consideró que, al ordenarse la división y venta de terrenos comunales y eclesiásticos, las comunidades indígenas habían quedado jurídicamente extinguidas, sin derecho o capacidad legal para adquirir o administrar bie-

(272) Fix Zamudio Héctor, Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario, pag. 920.

(273) El Juicio de Amparo (7a. ed.; México: Editorial Porrúa, S. A., 1970), pag. 841.

(274) A más de la obra ya citada del Dr. Burgoa, Cfr. Fix Zamudio Héctor, El Juicio de Amparo (México: Editorial Porrúa, S. A., 1964); Vallado Herrón Fausto, El amparo en materia agraria, Revista del México Agrario. No. 4 de 1966, págs. 21 a 34.

nes raíces, y ello impedía también que pudieran ejercitar el recurso de amparo en defensa de sus derechos agrarios. Tal fue la aplicación que se dio a esas normas y tal la doctrina jurisprudencial que la ratificó, con la excepción de que el amparo sólo correspondía individualmente a los miembros de las comunidades extinguidas. Esta situación jurídica fue aprovechada por los latifundistas, cuando despojaron de sus tierras a los pueblos y a las comunidades indígenas, pues no obstante la Ley de 1856 las posesiones de muchos pueblos habían continuado como cosa de hecho.

b) Al impulso de la Revolución iniciada en 1910, la Ley de 6 de enero de 1915 declaró nulos los despojos de tierras efectuados en contra de las viejas comunidades y demás corporaciones de población, y reconoció a éstas el derecho de restitución, a más del derecho de dotación de "ejidos" a los pueblos que carecieran de tierras. En su artículo 10, esta Ley dispuso que los afectados con resoluciones ejecutivas en la materia "podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos"; y como la Constitución de 1917, en su artículo 27, elevó al rango de ley constitucional la de 6 de enero de 1915, aquella norma propició que los dueños afectados por restituciones o dotaciones de tierras acudieran al juicio de amparo, con el efecto de que, en mucho, con tales recursos judiciales paralizaron la acción estatal de reparto de tierras, aunque las acciones de amparo interpuestas por los propietarios pudieran tener fundamento jurídico (275).

(275) Uno de los casos de amparo más famosos de esta época, fue el de Valentina Ascúe de Bernot, decidido por la Suprema Corte, en sentencia de 3 de agosto de 1927, conforme a la cual era indispensable que en los procesos agrarios se diera audiencia a los propietarios afectados, desde el comienzo del trámite administrativo, y se exigía la "categoría política" de los pueblos.



c) Para frenar la oposición judicial de los propietarios que había resultado tan efectiva, se reformó el artículo 10 de la Ley de 1915, por virtud del Decreto de 23 de diciembre de 1931, promulgado en enero de 1932, en estos términos absolutos: "Los propietarios afectados con resoluciones detatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo". Sólo se les reconocía la indemnización por el precio de los terrenos expropiados. La nueva redacción total que en la reforma de 1934 se dio al artículo 27 constitucional mantuvo esta norma, en la Fracción XIV.

La disposición constitucional referida fue interpretada de modo literal y absoluto por la Suprema Corte de Justicia, la que rechazó todo amparo de los propietarios, por regla general; y esa jurisprudencia fue ratificada en su amplitud al negarse al negarse el derecho a interponer el amparo incluso a los pequeños propietarios. Este último criterio fue adversado en 1946 por el Dr. Ignacio Burgoa, desde la segunda edición de su obra ya citada, quien estimaba que "refiriéndose al concepto de "propietarios afectados", empleado en la supradicha fracción, única y exclusivamente a los latifundistas, la improcedencia del juicio de amparo sólo atañe a ellos y no a los pequeños propietarios" (276).

d) Como la prohibición constitucional absoluta y su interpretación jurisprudencial dejaban sin defensa a los pequeños propietarios, o a las tierras que formaban la pequeña pro-

(276) Op. cit., pág. 874.

piedad, que el mismo artículo 27 consideraba justo preservar, por Decreto de 12 de febrero de 1947 se adicionó la Fracción XIV, con el siguiente aparte: "Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". Esta norma abrió el cauce para que en la legislación y en la jurisprudencia se desarrollara el llamado juicio de amparo en materia agraria, que hoy no sólo favorece a la propiedad que se califica constitucionalmente como "pequeña", sino también a los propios núcleos de población campesina, ya que los preceptos constitucionales (véase el artículo 107 de la Carta política) y la legislación respectiva han evolucionado en tal sentido, al reconocérseles igualmente y de manera expresa el derecho de amparo a esos núcleos y a sus miembros.

"Observamos que a la etapa del abuso del juicio de amparo en materia agraria --reconoce la Dra. Martha Chávez P. de Velásquez--, lógicamente tenía que seguir otra etapa de proscripción absoluta que permitiera la realización de los postulados de la Reforma Agraria, a fin de llegar posteriormente a una tercera etapa que permitiera la utilización de este juicio, pero sólo en determinadas condiciones" (277).

La peripecia recorrida por la cuestión del juicio de amparo en materia agraria refleja y compendia, sin duda alguna, la trayectoria legalista y azarosa, accidentada, de la Reforma Agraria Mexicana.

(277) Op. cit., pág. 346.

2.- Peculiaridades del amparo agrario.- En esta sección de la presente obra, no ofrece mayor interés el amparo creado por el aparte final de la Fracción XIV, del artículo 27 constitucional, en cuanto concierne a los propietarios o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, que tengan certificado de inafectabilidad, ya que a este respecto se siguen las normas generales del amparo administrativo. Ni interesa tampoco el caso del juicio de amparo que se deduce por propietarios afectados, contra los actos de indebida ejecución de las resoluciones agrarias presidenciales, que también es un amparo administrativo, y que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha aceptado, porque no se recurre contra esas resoluciones, sino contra los actos de ejecución.

Lo importante es el amparo agrario social, o sea el que ejercen los núcleos agrarios de campesinos o comuneros, en lo que concierne a sus características procesales.

Casi que es innecesario recordar que el juicio de amparo hace posible que los tribunales federales de México (Jueces de distrito, Tribunales Colegiados y Suprema Corte), examinen la constitucionalidad de los actos de todas las autoridades públicas; y que en materia agraria, las decisiones finales de las autoridades competentes quedan sujetas a dicho juicio de amparo.

Conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el amparo agrario es de competencia de la Suprema Corte de Justicia (Sala Segunda), "cuando se reclamen, en materia agraria, actos de cualquiera autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos, o a la pequeña propiedad" (fracción I, letra c). Y

desde la propia Constitución, el amparo agrario de carácter social, instaurado por los núcleos agrarios, se configura de manera especialísima.

Mediante Decreto de 30 de octubre de 1962, se adicionó la fracción II del artículo 307 de la Carta política, con la siguiente norma: "En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal" (278).

Era indudable que la adición constitucional precedente iba a producir importantes reformas en la Ley de Amparo, las cuales constan en el Decreto de 3 de enero de 1963, cuyas innovaciones más destacadas son:

a) Se reconoce el derecho de amparo a cualquier ejidatario o comunero, transcurridos quince días sin que el Comisariado ejidal no lo hubiera promovido, en tanto que hasta la refor-

(279) En 1967 se le dio una nueva redacción a este aparte, así: "En los juicios de amparo 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 y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, y no procederán, en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal. Tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal".

ma de 1962-1963 sólo podían instaurarlo los Comisariados ejidales o comunales;

b) El amparo promovido por un núcleo de población ejidal o comunal puede interponerse en cualquier tiempo, mientras que con anterioridad el plazo era de quince días; a ello se agrega que el plazo para los ejidatarios o comuneros fue ampliado, de quince a treinta días;

c) Tanto en la Constitución (art. 107 reformado) como en la Ley de Amparo (art. 74) se declararon improcedentes el desistimiento y la caducidad, cuando se afectaran derechos de los núcleos de población (279 );

d) El nuevo mandato constitucional sobre suplencia de la queja deficiente, determinó las reformas contenidas en los artículos 76, 78, 116 bis y 146 de la Ley reglamentaria, que eliminaron requisitos formales del amparo y obligan al juez a determinar de oficio el acto reclamado y a tener por tal al que resultare probado en el juicio, aunque no se hubiere invocado en la demanda.

Las anteriores reformas constitucionales y legales, en cuanto al amparo agrario social, transformaron radicalmente la reglamentación del juicio de amparo, imprimiéndole muchas de las características que la legislación agraria había adoptado para los procedimientos respectivos (facultades oficiosas, extensión o derogación de plazos, improcedencia del desistimiento y de la caducidad, etc.) (280).

(279) En 1967 se introdujeron también reformas adicionales a la Ley de Amparo, y algunas de ellas se refieren al amparo agrario, como es el caso del artículo 74, fracción V.  
(280) Léase en Burgos Ignacio, *Op. cit.*, págs. 900 a 922, un estudio detenido de las reformas legales introducidas al amparo agrario.

De esta manera, la jurisdicción administrativa agraria tiene, como todo el sistema de la justicia mexicana, la posibilidad, desde luego que limitadamente en materia agraria, de que contra sus actos se instaure el juicio constitucional de amparo, cuyo conocimiento compete, en primera instancia, a los Juegados de Distrito, por lo que se ha sugerido la instancia única, a fin de imprimirle celeridad (281).

---

(281) Cfr. Fix Zamudio Héctor, Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario, pág. 931.

C O N C L U S I O N E S

El panorama jurídico general de la Reforma Agraria Mexicana, que hemos recorrido, nos permite destacar los siguientes aspectos de conclusión:

I.- Las Reformas Agrarias del siglo XX, en los países de régimen capitalista, constituyen procesos económicos, políticos, sociales y jurídicos, de una doble significación: por una parte, ofrecen una solución tolerable para el problema agrario engendrado por el mismo sistema capitalista, en virtud de medidas que promueven la redistribución de la tierra en beneficio de la masa campesina; por la otra parte, elevan las condiciones materiales de vida de dicha masa, dándole poder adquisitivo, para propiciar la supervivencia de un régimen capitalista que, de tal modo, abre cauces a su desarrollo industrial.

II.- Históricamente, la Reforma Agraria Mexicana fue el primer proceso de redistribución de la tierra en América Latina que concretó el resultado general expuesto en el punto anterior; y en su aspecto jurídico, creó una vigorosa legislación que en tres lustros vino a estructurar un Derecho Agrario bien definido, como parte de un amplio conjunto de ramas jurídicas que en México han constituido una tercera dimensión del Derecho, el llamado Derecho Social, que sobrepasa la clasificación bipartita de Derecho Público y Derecho Privado.

III.- El Derecho Agrario Mexicano hubo de atravesar por una primera etapa histórica de consolidación institucional, iniciada con la Ley agraria de 1915; y que luego de cuatro lustros de una accidentada evolución legislativa, alcanzó un

innegable nivel de perfeccionamiento jurídico con la reforma constitucional de 1934 (nueva redacción total del artículo 27 de la Carta política) y con el primer Código Agrario mexicano, aprobado también el mismo año.

IV.- Con tal estructura jurídica fue posible asegurar la culminación del objetivo fundamental de la Reforma Agraria, cual era el de la redistribución de la tierra, culminación lograda con el reparto masivo de tierras al campesinado mexicano, durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1960).

V.- La limitación básica de la Reforma Agraria Mexicana, desde su iniciación hasta la fecha, ha consistido en su tolerancia jurídica y práctica del latifundio, por no haberse fijado una superficie reducida como derecho máximo a la propiedad o tenencia de la tierra. A más de ello, la garantía constitucional de la pequeña propiedad ha fortalecido la tenencia individual o particular de la propiedad agraria. Las dos situaciones jurídicas precisadas vendrían a plasmar la base institucional de un segundo aspecto general de la Reforma Agraria de México: el mantenimiento de una fuerte y poderosa propiedad agraria particular.

VI.- Cumplido hasta 1940, y en lo esencial, el objetivo de la redistribución de la tierra, con su consecuencia de dotar a la masa campesina de un mínimo de poder adquisitivo, se produce la institucionalización definitiva de los intereses capitalistas, mediante la reforma constitucional de 1947, propuesta por el Presidente Miguel Alemán, que le opone un contundente valladar al reparto agrario, mediante la declaración constitucional de inafectabilidad, en beneficio de pro-



propiedades particulares individualistas de 100, 150, 200, 300 y más hectáreas, a lo que esa misma reforma agrega el derecho de interponer juicio de amparo en favor de los propietarios correspondientes, haciendo así jurídicamente inexpugnable el latifundio de tipo capitalista.

VII.- Entre varias instituciones jurídicas originales de la Reforma Agraria Mexicana, como la de la modalidad de interés público que supedita la propiedad privada, la del mecanismo de la afectación agraria, la de la acción de dotación, etc., se destaca la institución denominada EJIDO, persona jurídica en la que se plasma una especial estructura de la propiedad agraria que enmarca a aquél dentro del Derecho Social, y a través de cuya organización se ha venido y se continúa concretando prácticamente la finalidad vital de la Reforma Agraria, consistente en la redistribución de la tierra, en favor de la masa campesina.

VIII.- Al lado, y con aprovechamiento de la extensa bibliografía económica y sociológica existente sobre la Reforma Agraria Mexicana, la doctrina del Derecho debe empeñarse en un análisis científico de la estructura jurídica de la Reforma Agraria, que contribuya a ofrecer horizontes de superación institucional para el Derecho Agrario, como expresión jurídica de los altos objetivos sociales a que responde un proceso auténtico de Reforma Agraria.

ANEXO NUMERO SIETE

TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de -- los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el domi-- nio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad-- pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la -- propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales -- susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este ob-- jeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrí-- cola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fo-- mento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elemen-- tos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio

de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y -  
aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades--  
de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándo  
las de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña - -  
propiedad agrícola en explotación.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recur-  
sos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos--  
de las islas; de todos los minerales o substancias que, en vetas, man-  
tos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea -  
distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minera-  
les de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la --  
industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y --  
las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los produc-  
tos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explota--  
ción necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales y or-  
gánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizan--  
tes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los - -  
carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio si-  
tuado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fi-  
je el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoria-  
les en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; --  
las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se --  
comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los la-  
gos interiores de formación natural que estén ligados directamente--

a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que brotan en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más

predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, - el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de -- los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondiente se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.-- Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto - la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán -

concesiones a los particulares, y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y - las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y - los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad-

para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán, desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, - que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investiga- - ción científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir -- más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las institucio- nes de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, admi--

nistración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados, inmediata y directamente, al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Te



territorios, lo mismo que los Municipios, de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará, como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el de mérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio parcial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponde a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero, dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán, desde luego, a la ocupación, administración remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en

ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho -- guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenzcan, o que se les - haya restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas - - cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva - de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;

VIII. Se declaran nulas:

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

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras,

aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o --  
cualquiera otra autoridad federal desde el día lo. de diciembre de -  
1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ile-  
galmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera -  
otra clase, pertenecientes a los p ueblos, rancherías, congregacio--  
nes o comunidades y núcleos de población;

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, -  
enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a -  
que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras -  
autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se ha-  
yan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los --  
ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase,  
pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tie-  
rras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con --  
apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a  
título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exce-  
da de cincuenta hectáreas.

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia  
de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la -  
que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo so-  
liciten las tres cuarras partes de los vecinos que estén en posesión  
de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una -  
cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las -  
tres cuartas partes de los terrenos;

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo;

X. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas

leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para ceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo -- Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y, --

con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

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

Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publicó la resolución respectiva en el "Diario Oficial" de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

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

XV. Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda-

de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes - en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará 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.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de -- que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislatura de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar - la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el - fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

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

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

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de - 3 % anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la - Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan que



dad satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, de terminando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno, y

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta el Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Aguilar Monteverde, Alonso, Dialéctica de la Economía Mexicana, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1968.
- Aguilera Gómez, Manuel, La Reforma Agraria en el Desarrollo económico de México. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1969.
- Alemán Alemán, Eloísa, Investigación Socioeconómica Directa de los Evidos de San Luis Potosí, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1966.
- Barberis, Corrado, Teoría e historia de la Reforma Agraria en Europa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1965.
- Barroso Figueroa, José, La autonomía del Derecho de Familia. Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XVII, núm. 68 Octubre-Diciembre de 1967.
- Bassols, Narciso, Obras. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- Beltrán, Enrique; Tello, Carlos; y Silos A., José S., Los recursos naturales y la Reforma agraria. Edición colectiva. Centro Nacional de Productividad, México, 1969.
- Burgoa, Ignacio, El Juicio de amparo, 7a. edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1970.  
Las garantías individuales, 5a. ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1968.  
Las normas de orden público y el interés social, ensayo incluido en la obra Dos Estudios Jurídicos, Editorial Porrúa S.A., México, 1953.
- Cámara de Diputados LXVI Legislatura de la Unión, (edición de la . . .) Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. México, 1967.

- Cárdenas, Cuauhtémoc, Algunos problemas actuales de la Reforma Agraria, en la obra colectiva Neolatifundismo y Explotación. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1968.
- Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1969.
- Carrara, Francisco, Teoría de las personas jurídicas, Editorial Reus, Madrid, 1929.
- Casanova, Ramón Vicente, Derecho Agrario. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 1967.
- Castán Tobeñas, José, La socialización: sus aspectos y horizontes actuales. Revista de Estudios de Derecho, Universidad de Antioquia, Colombia, núm. 69 de 1966.
- La ordenación sistemática del Derecho Civil. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1954.
- El Nuevo Código Civil Mexicano. En Revista General de Derecho y Jurisprudencia, Tomo I, México, 1930.
- Hacia un nuevo Derecho Civil, Ed. Reus, Madrid, 1933.
- La idea de Justicia Social, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia núm. 3 de 1966, Madrid.
- Derecho civil español común y foral. Editorial Reus, Madrid, 1936.
- Gerroni, Humberto, Metodología y Ciencia Social, Ediciones Martínez Roca S.A., Barcelona, 1971.
- Coviello, Nicolás, Doctrina General del Derecho Civil. Uteha, México, 1949.
- Cueto Rúa, Julio, Fuentes del Derecho. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965.
- Chávez Padrón de Velásquez, Martha, El Derecho Agrario en México. 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1970.
- El proceso social agrario y sus procedimientos. México, 1971.
- Instituciones agrarias de la Revolución mexicana. En la Revista Pensamiento Político núm. 4 de 1969. México.

- De Buen, Demófilo, Introducción al estudio del Derecho Civil, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932.
- De Buen Lozano, Néstor, La Decadencia del Contrato, Textos Universitarios S.A., México, 1965.
- De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, 11a. edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1969.
- Devis Echandía, Hernando, Tratado de Derecho Procesal Civil. Editorial Temis, Bogotá, 1961.
- Dolléans, Edouard, Historia del Movimiento Obrero, Eudeba, Buenos Aires, 1961.
- Duguit, León, Traité de Droit Constitutionnel, 2a. ed., Ancienne Librairie Fontemoing & Cie Editeurs, Paris, 1921.  
Les transformations du Droit Public (1913). Trad. al español por Adolfo Posada y Ramón Jaén. Francisco Beltrán, Madrid; 2a. ed.; s/f.  
Les transformations du droit privé depuis le Code Napoleon. Paris, 1912. (Hay también traducción española por Carlos G. Posada, edición de Francisco Beltrán, Madrid, s/f.)
- Dumont, René, Cuba: ¿los socialistas?, Editorial Tiempo Nuevo S. A., Caracas, 1970.
- Durán, Marco Antonio, El Agrarismo Mexicano, Siglo XXI Editores, México, 1967.
- Eckstein, Salomón, El ejido colectivo en México. Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Eli-Troclét, León, Elements de Droit Social Européen. Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles. Bruxelles, 1963.
- Engels, Federico, La situación de la clase obrera en Inglaterra. Editorial del Futuro, Buenos Aires, 1946.
- Escamilla, Mercedes, Investigación Socioeconómica directa de los ejidos de Aguascalientes. Instituto Mexicano de Investigaciones económicas. México, 1970.
- Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Banco Nacional de Crédito Agrícola, México, 1941.

- Fals Borda, Orlando, Las revoluciones inconclusas en América Latina. 2a. ed., Siglo XXI Editores, S.A., México, 1970.
- Fernández y Fernández, Ramón, Economía Agrícola y Reforma Agraria. CENLA, México, 1962.
- Ferrara, Francisco, Teoría de las Personas Jurídicas. Editorial Reus, S.A., Madrid, 1929.
- Ferreira Cesarino Jr., Antonio, Derecho Social Brasileño. Sao Paulo, 1943.
- Fix Zamudio, Héctor, Estructuración del proceso social agrario, en la Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 41-42 de 1961.
- Lineamientos fundamentales del proceso social agrario, en la Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 52, año de 1963. México.
- Introducción al estudio del Derecho Procesal Social, en la Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, núm. 3 de 1965. Madrid.
- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa S.A., México, 1964.
- Flores, Edmundo, Investigue ahora y reforme después, en la Revista Mundo Nuevo, núm. 38, Agosto, 1969, Buenos Aires.
- La teoría económica y la tipología de la reforma agraria, incluido en la obra colectiva Reformas agrarias en América Latina, Juárez Editor S.A., Buenos Aires 1970.
- Tratado de Economía Agrícola. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- Floris Margadant, Guillermo, El Derecho Social Holandés, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, núms. 17-18 de 1955. México.
- Derecho Social en Suecia, en Revista Mexicana del Trabajo, núms. 7-8, Julio-Agosto de 1955.
- García, Antonio, Esquema para una Sociología de la Reforma Agraria, en la Revista Problemas del desarrollo, núm. 4 de 1970. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México.

- García Cantú, Gastón, El socialismo en México. Siglo XIX. Ediciones ERA, S.A., México, 1969.
- García Martínez, Bernardo, El Marquesado del Valle. El Colegio de México. México, 1969.
- García Oviedo, Carlos, Tratado elemental de Derecho Social. E.P.E.S.P., Madrid, 1934.
- García Ramírez, Sergio, Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 1 de 1965.  
El Derecho Social. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Tomo XV, núm. 59 de 1965.  
Tres textos precursores en el constitucionalismo social. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núms. 2-3 de 1968.  
La Reforma Penal de 1971. Ediciones Botas. México, 1971.
- Germano, Alberto, I Tribunali Agrari nel Diritto Europeo Occidentale. Rivista di Diritto Agrario. Milán, octubre-diciembre de 1968.
- Gómez, Marte R., La Reforma Agraria de México. Su crisis durante el periodo 1928-1934. Librería de Manuel Porrúa, México, 1964.
- González Casanova, Pablo, La Democracia en México, 2a. ed., Ediciones ERA S.A., México, 1967.  
Sociología de la explotación, 2a. ed., Siglo XXI Editores, México, 1970.
- González Díaz, Lombardo, Francisco, Naturaleza y Ramas del Derecho Social. En la publicación X Aniversario. Generación de Abogados 1948-1953. Universidad de Guadalajara, México, 1963.  
Programa para el Seminario de Seguridad Social. En la Facultad de Derecho de la UNAM.
- Gurvitch, Georges, Elementos de Sociología Jurídica. Editorial José M. Cajica Jr., Puebla, México, 1948.  
L'idée du Droit Social (1933).
- Gutelman, Michel, La agricultura socializada en Cuba. Ediciones ERA, S.A., México, 1970.
- Horion, Paul, Nouveau Précis de Droit Social Belge. 2a. ed., Facultad de Derecho, Lieja, 1970.

- Huerta, César, La organización socio-política de los triques (Oaxaca). Tesis inédita, para optar al grado de Maestro en Antropología, México, 1972.
- Huizet, Gerrit, La lucha campesina en México, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1970.
- Jacoby, Erich H., Relaciones entre la reforma agraria y el fomento agrícola. FAO, Roma, 1953.
- Katza rov, Konstantin, Teoría de la nacionalización. Instituto de Derecho Comparado de México, México, 1963.
- Krotoschin, Ernesto, Tendencias actuales en el Derecho del Trabajo. Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1959.
- Lemus García, Raúl, Sistemática jurídica del problema agrario. En Revista del México Agrario, núm. 2 de 1962. Panorámica actual de la reforma agraria en México. Editorial Limsa, México, 1968.
- Lenin, Vladimir Ilich, El programa agrario de la socialdemocracia rusa. En Obras Completas. Editorial Cartago, S.A., Buenos Aires, 1959. El programa agrario de la socialdemocracia en la Revolución rusa de 1905-1907. En Obras completas, tomo XIII. Decreto sobre la tierra. Obras Completas, tomo XXVI.
- López Cámara, Francisco, La estructura económica y social de México en la época de la Reforma; Siglo XXI editores, S.A., México, 1967.
- López Rosado, Diego G., Problemas económicos de México, 3a. edición, UNAM, México, 1970.
- Lyon-Caen, Gérard, Droit Social Européen, Dalloz, París, 1969.
- Mancisidor, José, Historia de la Revolución Mexicana, 12a. ed. Editores Mexicanos Unidos S.A., México, 1969.
- Martín Granizo, León; González, Rothvoms, Derecho Social. Editorial Rem, Madrid. 3a. ed.
- Martínez Escamilla, Ramón, La Reforma Liberal: Transformación de la propiedad y de la fuerza de trabajo. En la Revista Problemas del Desarrollo, núm. 8, julio-Septiembre de 1971. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

- Martínez Ríos, Jorge, Tenencia de la tierra y desarrollo agrario en México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1970.
- Marx, Carlos, Crítica de la Economía Política.  
El Capital, 4a. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Maturana Medina, Sergio; y Sánchez Cortés, José. Las Comunidades de la Meseta Tarasca, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1970.
- Mc Lean y Estanós, Roberto, La Reforma Agraria en el Perú. Texto mecanografiado de conferencia dictada en el Curso Académico sobre Reforma Agraria en América Latina, celebrado en Septiembre 1971, UNAM.
- Mendieta y Núñez, Lucio, El problema agrario de México, 10a. ed. Editorial Porrúa S.A., México, 1968.  
El sistema agrario constitucional, 3a. ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1967.  
Introducción al estudio del Derecho agrario, México, 1942.  
El Derecho Social (2a. ed). Editorial Porrúa S.A., México, 1967.  
Brave historia de la Reforma agraria en México, estudio introductorio a la obra colectiva, Efectos sociales de la Reforma Agraria en tres comunidades indígenas de la República Mexicana, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1960.
- Menéndez Pidal, Juan, Derecho Procesal Social. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1950.
- Molina Enríquez, Andrés, Los grandes problemas nacionales. Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1964. (1a. ed. 1908).
- Olea y Leyva, Teófilo, La socialización en el Derecho. México, 1933.
- Orive Alba, Adolfo, La irrigación en México. Editorial Grijalbo, México, 1970.
- Paz Sánchez, Fernando, México: Agricultura y Subdesarrollo, en la Revista Problemas del Desarrollo, núm. 2 de 1970. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Pérez Botija, Eugenio, Curso de Derecho del Trabajo. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1950.  
El Derecho del Trabajo. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1947.



- Planiol, Marcel; y Ripert, Georges, Traité Élémentaire de Droit Civil. 12a. ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1939.
- Pound, Roscoe, Sociología y Jurisprudencia, ensayo inserto en la obra colectiva Sociología del siglo XX, dirigida por Georges Gurvitch y Wilberto E. Moore, Librería El Ateneo Editorial, Buenos Aires, 1956.
- Radbruch, Gustavo, Introducción a la Filosofía del Derecho. 3a. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- Reyes Osorio, Sergio, Evolución de la tenencia de la tierra en México. En la obra Tres ensayos, Centro Nacional de Productividad, México, 1969.
- Ross, Alf, Sobre el Derecho y la Justicia. 2a. ed. Eudeba, Buenos Aires, 1970.
- Rouaix, Pastor, Génesis de los artículos 2, 3 y 123 de la Constitución Política de 1917. 2a. ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1959.
- Ruiz, Francisco H., La socialización del Derecho privado y el Código Civil de 1928. México, 1946.
- Silva Herscov, Jesús, Breve historia de la Revolución Mexicana. 6a. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.  
El Agrarismo mexicano y la Reforma Agraria. 2a. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- Stafforini, Eduardo R., Concepto y contenido del Derecho Social. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, año IX, núm 37 de 1954.  
Panorama actual del Derecho Social en Argentina. Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo IV, núm. 58, abril-junio de 1965. México.
- Stavenhagen, Rodolfo, Aspectos sociales de la estructura Agraria en México, en la obra colectiva Neoliberalismo y explotación. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1968.
- Tello, Carlos, La tenencia de la tierra en México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1968.
- Tena Ramírez, Felipe (Director de la compilación) Leves Fundamentales de México. Editorial Porrúa. 3a. ed. México, 1967.

Trueba Urbina, Alberto, El nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa S.A., México, 1970.

Tratado de Legislación Social. Librería Herrero Editorial, México, 1954.

Tratado teórico-práctico de Derecho procesal del Trabajo. Editorial Porrúa S.A., México, 1965.

Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Porrúa S.A., México, 1971.

Urquidí, Arturo, La reforma agraria en Bolivia. Texto mecanografiado de conferencia sustentada en el Curso Académico sobre la Reforma Agraria en América Latina, celebrado en septiembre de 1971 en la UNAM.

Vallado Berrón, Fausto, El amparo en materia agraria. Revista del México Agrario, núm. 4 de 1968. México.

Van der Meersch, W. J. Gandshof, Les Droits de l'homme en Droit Interne et en Droit International. Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1968.

Vásquez Alfaro, Guillermo, Estudios agrarios mexicanos. Obra inédita, presentada por su autor al primer Curso Internacional de Reforma Agraria, organizado por la O.E.A., en San José, Costa Rica, en 1962.

Womack Jr., John, Zapata y la Revolución Mexicana. Siglo XXI Editores. México, 1969.

#### LEYES Y DOCUMENTOS

Códigos Agrarios Mexicanos de 1934, 1940 y 1942.

Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Ley Federal del Trabajo de México, 1970.

Leyes de Reforma Agraria en América Latina.

Código Civil para el Distrito y Territorio Federales.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. (Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960).

Censos oficiales mexicanos de 1960.

Código Civil Panameño.

Carta de Punta del Este.