

## EL DERECHO AGRARIO COMO “JUS PROPRIUM”. SOLUCIONES DE DERECHO MEXICANO \*

*Por Margarita de la Villa, del Instituto de Derecho Comparado de México.*

El Derecho agrario es una de las ramas —junto con el Derecho Laboral— de mayor contenido económico-político. Los cambios de estructuración de las leyes agrarias corresponden siempre a un cambio de planeación de la vida social.

Dejemos a un lado temas que, como la explotación de los bosques, la ganadería, etcétera, caen dentro de su esfera, para estudiar su aspecto más trascendental y el que le da contenido propio: la propiedad de la tierra.

Duguit afirma<sup>1</sup> que la propiedad de la tierra ha dejado de ser un concepto individual para convertirse en uno social. Casi la mayor parte de los países del mundo han experimentado transformaciones en el régimen de propiedad y los más progresistas han logrado que el interés social prevalezca sobre el particular. A través de leyes agrarias se ha realizado no pocas veces una verdadera revolución que ha transformado la estructura económica y jurídica de los pueblos.

El problema de la propiedad de la tierra no es nuevo para México. Su posesión y explotación han sido de enorme importancia desde la época colonial.

\* SECCIÓN II: D.—*Derecho rural*. 1) La función del derecho agrario como “jus proprium”, cuyo fin es la conciliación de intereses contrapuestos y que al regular jurídicamente la economía, tiende a superar las ideologías opuestas.

<sup>1</sup> DUGUIT, León, *Las transformaciones generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón*. Trad. Carlos Posada. Lib. Beltrán, s. f., Madrid, España.

La situación jurídica del propietario antes de la conquista española no tiene importancia para el enfoque de este trabajo. Baste indicar que ni para los aztecas ni para los mayas (pueblos que alcanzaron el nivel cultural más avanzado de los que se asentaban en el territorio actual) existía el concepto de propiedad privada. Entre los primeros, la propiedad pertenecía en principio al soberano, pero existían varias clases de tierras según la finalidad que tuviera su explotación (*calpulalli*, *altepetlalli* y *tecpantlalli*), siendo la institución de los *pillalli* y *tecpillalli* las más parecidas al concepto clásico de propiedad, ya que existía la posibilidad de disponer del bien, con la única prohibición de no vender a un *macehual* (clase inferior de la población que desempeñaba los menesteres más duros).

Entre los mayas tampoco tenía vigencia la propiedad particular, pero sí una forma de explotación cooperativa de la tierra, por medio de la cual las familias se ayudaban en las faenas del campo.

España conservó parte de las instituciones indígenas e implantó otras europeas. Apoyando su derecho de propiedad en las Bulas expedidas por el Papa Alejandro VI en 1493 (*Inter Caetera* y *Hodie Siquidem*), y en el Tratado de Tordesillas de 1494, los soberanos español y portugués estuvieron facultados para decidir el régimen de los territorios conquistados. Así encontramos diferentes instituciones: de propiedades privada —encomiendas, mercedes reales, composiciones y confirmaciones—, y de propiedad pública —tierras del Estado, tierras de los pueblos y tierras de uso individual de los Municipios.

Durante los siglos de dominación española se fue produciendo un fenómeno de concentración de la tierra en manos de españoles y criollos, y despojando a los pueblos y al indio del derecho que originalmente respetaron el Monarca español y las Leyes de Indias. El malestar económico y social de las clases campesinas se advierte desde el movimiento insurgente y será tema constante en la historia de la República independiente.

En efecto, uno de los primeros documentos de contenido agrario es el Decreto expedido por el Padre de la Independencia Nacional, Don Miguel Hidalgo y Costilla el 5 de diciembre de 1810 en Guadalajara, en el que ordena categóricamente que el goce de la tierra se dé a los naturales en sus respectivos pueblos.<sup>2</sup>

Otro de los primeros insurgentes, Don José María Morelos y Pavón en su “Proyecto para la Confiscación de intereses de europeos y ame-

<sup>2</sup> Caso, Ángel, *Derecho agrario*, v. Antología, p. 385, Ed. Porrúa, México, 1950.

ricanos adictos al Gobierno español”, en 1813, hacía notar que “el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno”... “y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierra infructífera”.<sup>3</sup>

Sin embargo, una vez lograda la independencia, la nueva nación no fue capaz de enfrentarse a la reforma económico-social necesaria. El régimen de privilegios se mantuvo y el “respeto a las propiedades de europeos y de sus hijos”,<sup>4</sup> fue uno de los principios fundamentales del gobierno, justificable por la participación que los criollos tuvieron en la lucha. La colonización fue también una de las metas más importantes, y la Iglesia llegó a concentrar grandes extensiones de tierra. Ello provoca que en 1833 se inicie el movimiento de Reforma, que adquiere fuerza con la Ley de Desamortización de 1856 y la de Nacionalización de 1859, con las que se perseguía, por un lado, que las grandes propiedades en manos del clero entraran en circulación y que algunos bienes, como los cementerios, pasaran al dominio de la Nación. A pesar de que la intención del legislador fue buena, el resultado que se produjo no fue el esperado. La mayor parte de los bienes fueron adquiridos por las clases ricas y el latifundismo empezó a ser un fenómeno alarmante. De la superficie total cultivable el 97% estaba en manos de un centenar de personas, y el restante 3% era el que quedaba a pequeños propietarios y a los pueblos.

También se legisló sobre terrenos baldíos y colonización. Los terrenos baldíos se entregaron a particulares favoritos o bien a personas a las que se quiso premiar un servicio. El Gobierno de Porfirio Díaz quiso promover la colonización por grupos europeos que sólo en contadas ocasiones prosperó. Para llevar adelante esta política se organizaron las Compañías Deslindadoras y Colonizadoras, cuyo mal funcionamiento llevó a una enorme concentración territorial. Por medio del deslinde de terrenos baldíos y nacionales, y por compras que hizo el Gobierno a pequeños propietarios, se reunieron extensiones considerables con el pretexto de ubicar nuevos colonos. En el año de 1889 menos de treinta propietarios controlaban el 14% de la superficie cultivable.

3 DOCUMENTOS DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA. Biblioteca Enciclopédica Popular. N° 74, México, 1945.

4 Colección de leyes fundamentales que han regido en la república y de los planes que han tenido el mismo carácter desde el año de 1821 a 1856, México, 1856. V. Plan de Iguala, p. 7.

Se desarrollan así las grandes haciendas que caracterizan la explotación agrícola del Porfiriato. Su característica principal fue formar unidades económicas cerradas, autosuficientes. Para ello era necesario que abarcaran grandes extensiones que muchas veces incluían varios pueblos. Sus habitantes formaban la mayoría de peones de la hacienda. Unido a ello se implantaba un régimen de falso proteccionismo por parte del patrón, con lo que se establecía una forma velada y brutal de esclavitud. El patrón abría una “tienda de raya” en la que el campesino tenía que comprar cuanto necesitaba, llevándosele a cada uno contabilidad especial, a cuyas deudas quedaba obligado no sólo él sino sus hijos. Así, la dependencia del hombre a la tierra se hacía absoluta y perpetua. Esta clase miserable y totalmente desamparada formó un elemento muy importante en la Revolución de 1910. El latifundismo, la nula educación rural y sistemas fiscales defectuosos e inequitativos abonaron el terreno para la contienda armada.

La Revolución mexicana reconoció esta situación y una de sus metas —quizás la más urgente e importante— fue la Reforma Agraria. El elemento campesino tomó parte activa en la lucha y en la mayoría de los documentos revolucionarios se hizo referencia al problema del campo.

La culminación jurídica de la Revolución fue la Constitución de 5 de febrero de 1917, vigente en la actualidad. Es la primer Ley Fundamental que consagra en el mundo garantías sociales e incorpora a su contexto lo relativo a la propiedad de la tierra (artículos 27 y 123 constitucionales).

Consideramos de la mayor importancia conocer el texto íntegro del citado artículo 27 de la Constitución —que incluimos como APÉNDICE de este trabajo— porque en él se establecen las bases de todo nuestro Derecho agrario, que con la promulgación del Código Agrario de 1942 tuvo una reglamentación más prolija.

De acuerdo con este precepto constitucional la propiedad inmanente de la tierra, al igual que antes de la Colonia y durante esta, corresponde al soberano. Pero hoy el soberano es el pueblo o la nación. Priva también el concepto de propiedad como función social y se establecen límites a la propiedad particular y la expropiación por causa de utilidad pública.

Nuestro Código Agrario reglamenta la institución del “ejido” y señala la extensión mínima de las parcelas. Con todo ello se ha querido hacer una distribución equitativa de la tierra para lograr la justicia social.

De aquí se desprende que en México existen tres formas de tenencia de la tierra: *El ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.*

### EL EJIDO

Es la institución agraria más importante. El término “ejido” se utilizó en la época colonial para denominar a los terrenos situados en las afueras del poblado, en donde los indios llevaban a pastar a los animales. (Cédula Real de Felipe II, 1573.)

Hoy la palabra “ejido”, conforme a las disposiciones del Código Agrario (artículos 130 y 138), y la definición del tratadista Ángel Caso<sup>5</sup> significa: “La tierra dada a un núcleo de población agricultor, que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que la explote directamente con las limitaciones y modalidades que la ley señala; siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible.”

El titular del ejido es el *núcleo de población*, no el individuo, y no puede entregarlo en explotación a tercera persona. Tampoco podrá ser enajenado por el núcleo, salvo los casos de permuta enumerados por la ley expresamente, los casos de fusión y de expropiación por causa de utilidad pública.

Además, el ejido es inembargable, no puede ser gravado ni hipotecado en todo o en parte.

En materia fiscal hay sólo un impuesto predial, cobrado anualmente, y que basado en la producción del fundo no puede exceder del 5% de la producción anual.

El ejido se forma por varias *parcelas o unidades de dotación*, asignadas a cada trabajador o ejidatario. Esta parcela también tiene la calidad de inalienable, inembargable, no es acumulable, no puede darse en aparcería ni arrendamiento y debe explotarse *directamente* por el ejidatario. La parcela es transmisible por herencia legítima o testamentaria siempre que el beneficiado sea una persona que dependa económicamente del ejidatario.

El ejidatario viene a ser un usufructuario de la parcela, y para tener derecho a dotación necesita reunir las condiciones siguientes:

*Edad*: tener 16 años si es soltero o cualquier otra edad si está casado (aquí se advierte el particularismo del Derecho agrario ya que la capacidad general se adquiere a los 21 años).

*Sexo*: el hombre y la mujer tienen derecho a adquirir una parcela. Esta última si es soltera o viuda.

5 CASO, Ángel, *op. cit.*, p. 221.

*Nacionalidad*: el ejidatario deberá ser mexicano por nacimiento.

*Trabajo y residencia*: trabajará personalmente la tierra y residirá en el poblado al cual se dota con un ejido.

Dentro del ejido se prevé también la existencia de varias zonas destinadas a:

- a) urbanización.
- b) parcela escolar, para la investigación, enseñanza y técnica agrícolas.
- c) agostadero (sitio en donde pasta el ganado).
- d) monte u otra clase de tierra para satisfacer diversas necesidades del núcleo de población.

Posiblemente resulte extraña esta forma limitada de propiedad, en la que el ejidatario es más bien usufructuario y poseedor de su parcela. Sin embargo, los antecedentes históricos y el atraso cultural de la mayoría de nuestros campesinos, justifica nuestra legislación. Con ella se protege al ejidatario contra el despojo, y al sustraerse la parcela del comercio adquiere, como acertadamente señala Manzanilla Schaffer,<sup>6</sup> categoría de instrumento de trabajo.

Para acreditar los derechos resultantes de la aplicación del Código Agrario existe un Registro Agrario Nacional en el que se contienen las inscripciones y constancias de propiedad.

### PEQUEÑA PROPIEDAD

Se subdivide en agrícola y ganadera. La primera tiene una extensión máxima de 100 hectáreas de tierras de riego, 200 de temporal, 400 de agostadero de buena calidad u 800 de montes o agostadero árido. Se ha formado como resultado del desmembramiento de grandes propiedades o por concentración de minúsculas propiedades particulares.

La pequeña propiedad ganadera tiene como límite la extensión necesaria para alimentar 500 cabezas de ganado mayor.

El pequeño agricultor propietario puede gozar y disponer libremente de su propiedad en el sentido tradicional, con la única condición de mantenerla en constante explotación, y puede además ejercitar el derecho de amparo (recurso constitucional de garantías) si cualquier autoridad pretende impedirselo.

<sup>6</sup> MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, "La Reforma Agraria". Capítulo XL del tomo III de la obra "México, 50 años de Revolución". Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 249.

La pequeña propiedad es inafectable, salvo el caso de expropiación por causa de utilidad pública.

En este tipo de propiedad la intervención del Estado es mucho menor que en la propiedad ejidal, aunque, teniendo en cuenta que constitucionalmente la propiedad es una función social, podrá imponerle las modalidades que dicte el interés público.

#### PROPIEDAD COMUNAL

Es la que tienen núcleos de población que guardan estado comunal sobre tierras, aguas y bosques. En realidad es muy reducida y se conserva en grupos indígenas, teniendo caracteres similares al ejido en cuanto régimen jurídico y protección, pero es distinta la forma de explotación, que es común y no parcelaria.

Fácilmente se advierte que la Constitución y el Código Agrario han tenido como finalidad el fraccionamiento de los latifundios y en general evitar una nueva amortización de la tierra.

En México, la mayor parte de las actividades agrícolas las desempeña el indio y la legislación revolucionaria vino a reimplantar instituciones y formas de explotación de la tierra similares a las prehispánicas. Por otra parte, la actitud abstencionista del Estado ha desaparecido y hoy interviene para procurar una efectiva justicia social y un mejor aprovechamiento de la tierra.

Con la Reforma Agraria muchos campesinos desposeídos, antiguos peones, son hoy pequeños propietarios o ejidatarios independientes, y han logrado un progreso cultural. Pero con ello no queremos decir que la Reforma Agraria sea un completo éxito ni que haya alcanzado su desarrollo definitivo.

En primer lugar, el impulso reformista, la expropiación de latifundios y entrega de tierras a los núcleos de población no ha tenido un ritmo uniforme. Durante el mandato del presidente Obregón (1920-24), se repartieron 971,624 hectáreas; Calles (1928-34) entregó 3.088,071 hectáreas, aumentando en el periodo del general Cárdenas (1934-1940) a 17.889,791 hectáreas. Disminuye después durante tres gobiernos consecutivos para volver a cobrar fuerza en el actual. El presidente López Mateos, en tres años de gobierno, ha repartido 6.673,715 hectáreas, y ha fijado como uno de los puntos básicos de su programa el impulso a la política agraria de la Revolución.

Sin embargo, somos los primeros en reconocer que la simple entrega de la tierra no ha resuelto el problema. El campesino necesita ayuda del Estado en materia de crédito agrícola y la enseñanza de mejores métodos de cultivo de su tierra.

Atendiendo a la necesidad de financiamiento, se crearon el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para impedir que prestamistas particulares se aprovecharan de los ejidatarios, y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, para ayudar a los pequeños propietarios.

El Estado también se ha preocupado por establecer adecuados sistemas de riego y escuelas de capacitación rural, que enseñen a los campesinos la mejor forma de explotar la tierra y los adelantos técnicos que pueden mejorar las cosechas.

La legislación agraria mexicana resulta ya en parte anacrónica porque no se tomaron en cuenta muchos factores que se han ido desarrollando y todavía hay muchos campesinos, con derechos a una parcela, que carecen de ella, o bien, que han recurrido a particulares para que estos exploten la suya. Para resolver esta situación el Código Agrario está en vías de ser derogado y substituido por una ley cuyos lineamientos generales tiendan a lograr un mejor desarrollo integral de la potencialidad económica del campesino y a corregir instituciones y prácticas que no han dado resultado positivo.

En resumen, la nueva legislación agraria trata de obtener:

- a) igualdad absoluta de derechos agrarios para el hombre y la mujer.
- b) no reelección de autoridades ejidales.
- c) colocar a los terrenos comunales en igual situación jurídica que los ejidos.
- d) prohibir las permutas de terrenos ejidales por propiedades particulares.
- e) retirar del comercio los terrenos nacionales para aplicarlos a necesidades agrarias.
- f) consolidar y seguir protegiendo la pequeña propiedad agraria en explotación.

El Derecho agrario, tanto en nuestro país, como en cualquier otro, no es una panacea contra todos los males sociales, pero es indudable la importancia que el problema de la tenencia de la tierra representa para la paz pública y que, de su solución, depende en mucho el desarrollo armónico de la sociedad y la terminación de la lucha de clases terratenientes y campesinas.



La historia de México recoge la experiencia de leyes bien intencionadas, no siempre debidamente aplicadas, y que tropezaron también con la ignorancia de los propios agricultores, pero el problema original ya no está a discusión y no es semillero de anhelos revolucionarios, sino problema de honesta y adecuada aplicación del derecho.

Cada país, de acuerdo con su propia tradición, puede resolver con una atinada legislación agraria, la situación de la propiedad territorial y con ello se obtendrá el paradigma de toda sociedad bien organizada: la revolución pacífica que proporcione auténtica justicia social.

La efervescencia que las cuestiones rurales producen en las sociedades es muy antigua y mientras éstas no han quedado resueltas el malestar no ha desaparecido. Tratar de conciliar los intereses de la clase terrateniente y de la clase campesina, haciendo que coincidan los dos factores, esto es, que el campesino sea propietario de la tierra que cultiva, es la solución ineludible de nuestra época. La forma en que esto se logre y las medidas proteccionistas que cada Estado juzgue conveniente establecer, para asegurar al trabajador del campo la posesión y el disfrute de la tierra, pueden ser distintas en cada país de acuerdo con sus problemas peculiares.

En América Latina varios países han dictado leyes agrarias, que todavía no se han aplicado íntegramente, por una timidez excesiva de los gobernantes. Por el contrario Cuba ha hecho girar su reciente revolución alrededor de la emancipación de los campesinos; el I. N. R. A. (Instituto Nacional de la Reforma Agraria) monopoliza la mayor parte de las actividades gubernamentales y la tenencia y explotación de la tierra forman la norma directriz del movimiento.

México ha seguido un camino propio. Nuestro Derecho rural no ha llegado a desconocer la institución de la propiedad privada, pero ha limitado su extensión y ha antepuesto el interés colectivo al interés particular. Nuestro Derecho agrario tiene, pues, una fisonomía propia. Quizá nuestro ejemplo pueda ofrecer una solución para el más grave problema de nuestras sociedades, sin olvidar que la intervención y la vigilancia estatales son indispensables para que no se fuerza la intención de las leyes agrarias.

El Derecho rural tiene una clara tendencia socializadora, sus postulados pueden superar intereses e ideologías contrapuestas. En México no propició una reforma agraria inmediata y total, sino que el reparto de la tierra ha sido lento y desigual, y gran parte de la población campesina nacional espera todavía esa justicia social que fue el motor y es el emblema de la Revolución.

## APÉNDICE

### ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 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 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 objeto, 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 agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierra 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 recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; 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 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 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, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, 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 intermi-

tentemente 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, 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; la 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 extraigan de las mismas; 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 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 correspondientes 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, transferir, distribuir y abastecer energía, eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particu-

lares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requiera para dichos fines.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se registrará 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. Es 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 tuvieren 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 y colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiese 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 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 inmediato o directamente destinados a él; pero podrán adquirir y 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 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 cualquier 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 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.

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, los mismos 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 recaudadora, 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 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 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 pertenezcan o que se les hayan 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 necesidades 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 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las 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 periodo 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 cualquier 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 del 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 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 este 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.

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 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 revenga 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 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 dictaminará 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 el 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 una año, a contar desde la fecha en que se publique 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 considerarán, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible 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 de 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 fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquiera 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 legislaturas 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 rédito, 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 quedado 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, determinando 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 al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

#### BIBLIOGRAFÍA FUNDAMENTAL

CASO, Ángel, *Derecho agrario. Historia, Derecho positivo, Antología*. Edit. Porrúa, S. A. México, 1950, pp. 751.

FABILA, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria*. 1493-1940. Tomo I. Talls. Industria Gráfica, México 1941, 800 pp.

MAGARIÑOS TORRES, Santiago, *El problema de la tierra en México y la Constitución Socialista de 1917*. Impr. Bermejo, Madrid, 1932, 386 pp.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *Introducción al estudio del Derecho agrario*, Edit. Porrúa. México, 1946, 117 pp. *El problema agrario de México*. Edit. Porrúa, Mé-

- xico, 1954, 553 pp. *El crédito agrario en México. Origen, evolución, Estado actual.* Imp. Mundial, México, 1933, 249 pp.
- ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Pue., 1945, 307 pp.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Historia de la tenencia y explotación del campo desde la época precortesiana hasta las leyes de 6 de enero de 1915*, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 2 tomos, Talls. Gráficos de la Nación, México, 1957, 445 y 392 pp.
- VARIOS. México. *50 años de Revolución*. Tomo III, *La Política*, capítulo XL, por Víctor MANZANILLA SCHAFFER, pp. 227 a 262. Edir. Fondo de Cultura Económica, México 1961.