

SEGUNDA PARTE

DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO

CAPITULO X

ACCIONES AGRARIAS FUNDAMENTALES

1. Restitución de tierras y aguas	321
2. Dotación de tierras y aguas	325
3. Ampliación de ejidos	330
4. Creación de nuevos centros de población	331
5. Otros aspectos de importancia	334
6. Síntesis	337

CAPITULO X

ACCIONES AGRARIAS FUNDAMENTALES

SUMARIO: 1. Restitución de tierras y aguas. 2. Dotación de tierras y aguas. 3. Ampliación de ejidos. 4. Creación de nuevos centros de población. 5. Otros aspectos de importancia. 6. Síntesis.

Sin lugar a dudas, entre las múltiples acciones agrarias que contempla el derecho mexicano, son fundamentales para hacer posible los postulados de la reforma agraria, las de restitución, dotación, ampliación, y creación de nuevos centros de población ejidal. A ellas nos referiremos a continuación:

1. Restitución de tierras y aguas

Una de las causas del movimiento revolucionario de 1910 fue el despojo de tierras y aguas que históricamente se había dado durante siglos, en contra de los grupos campesinos más desprotegidos, por ello, la Constitución resultante de ese movimiento reivindicador aludió, en su artículo 27, a la restitución de tierras y aguas, y otorgó en forma expresa a las comunidades, capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. En ese sentido, la Ley de Reforma Agraria menciona que los núcleos de población tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe que son propietarios de las mismas, las tierras, bosques y aguas que solicitan, y de las que fueron despojados por enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; por concesiones, composiciones o ventas hechas por la

Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución, y, por diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados en el periodo anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegales bienes cuya restitución se solicite.

Únicamente se respetarán en los casos de restitución, las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 23 de junio de 1856; hasta 50 hectáreas de tierras, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor respecto a la solicitud restitutoria, y las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución; asimismo, se respetarán las tierras que hayan sido objeto de dotación de un núcleo o nuevo centro de población y las aguas destinadas a servicios de interés público.

El procedimiento de restitución da lugar a la llamada doble vía ejidal, que establece que si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente. Este sistema procura indudablemente proteger al núcleo de población solicitante, en el sentido de otorgarle las tierras, bosques y aguas que requiere, al plazo más corto posible, evitando que pierda inútilmente el tiempo, de no prosperar su solicitud de restitución. La solicitud debe presentarse ante el gobernador del Estado correspondiente, con copia a la Comisión Agraria Mixta, quien emitirá un dictamen que se pondrá a la consideración del gobernador. En caso de que éste sea positivo se dará el núcleo de población posesión provisional. El Cuerpo Consultivo Agrario emitirá en segunda instancia su dictamen, mismo que se someterá a la decisión del presidente de la República para su resolución definitiva. Es preciso hacer notar que en el caso de restitución es fundamental el estudio sobre la

autenticidad de los documentos y títulos de propiedad que se presenten y que desahoga la Secretaría de la Reforma Agraria.

En general, señala Lucio Mendieta y Núñez que los derechos de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola son de carácter colectivo porque se conceden a núcleos de población los tres primeros y a grupos no menores de 20 campesinos el cuarto.

En cuanto a lo dispuesto por la Ley de Reforma Agraria sobre las propiedades inafectables por restitución, menciona que el párrafo que señala que las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley de 25 de junio de 1856 se encuentran en ese supuesto, es anticonstitucional. No basta, dice, que las tierras y aguas a que se refiere hayan sido tituladas "conforme a la ley de 25 de junio de 1856, si no han sido poseídas en nombre propio a título de dominio por más de 10 años y si sobrepasan la extensión de 50 hectáreas". Confirma esta apreciación el hecho de que el párrafo segundo del inciso c) de la fracción VIII del artículo 27 constitucional establece como requisito para la excepción de nulidad no sólo que las tierras hayan sido tituladas con "apego" a la ley de 25 de junio de 1856 sino que exige la posesión y los requisitos ya mencionados.

También apunta Mendieta y Núñez, que en cambio la fracción II del artículo 193 suprimió la disposición del artículo 48 del Código Agrario de 1942 que incluía el respeto de "las aguas correspondientes" para regar las 50 hectáreas si éstas son de riego, supresión injusta porque si bien es cierto que el artículo 27 constitucional no hace indicación alguna sobre aguas, y si bien es cierto que su aplicación es de estricto derecho, esto no impide que se le interprete de acuerdo con los más elementales principios de la justicia. Afirma que si la Constitución manda que se respeten 50 hectáreas en las circunstancias que indica y esas 50 hectáreas son de riego, no hay razón alguna para privarlas de las aguas correspondientes.¹

Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, explican que aún

¹Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, México, Porrúa, 1977, pp. 419, 421 y 422.

cuando reivindicación y restitución son términos semejantes, en la disposición constitucional relativa, en la legislación agraria y en las prácticas correspondientes ha predominado el uso del término restitución.

Agregan que así, desde la ley de 6 de enero de 1915, con la que se inició la reforma agraria mexicana, se estableció que los pueblos que necesítandolo carecieran de ejidos, y no pudieran lograr su restitución, tenían derecho a ser dotados de ellos. A partir de entonces, tanto en el artículo 27 de la Constitución como en todas las leyes agrarias que se dictaron, se empleó el término restitución, conteniendo capítulos especiales que con esa denominación agruparon las disposiciones relativas a la restitución de los bienes agrarios de los pueblos, empleándose en algunos casos el término reivindicación sólo como sinónimo de restitución.²

El propio Antonio Luna Arroyo alude a las dificultades y a los problemas que se han presentado en materia de restitución con la aplicación de los anteriores preceptos relativos de los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.

Expresa que es bien sabido que la restitución en muy pocos casos se ha promovido y en menos aún ha prosperado, por las dificultades insuperables con que han tropezado los núcleos de población para acreditar con títulos perfeccionados, la propiedad de los bienes motivo de la reclamación, y lo que ha sido más difícil, comprobar la fecha y la forma en que fueron despojados de sus bienes. Esto dio como resultado que desde que se iniciara el reparto agrario, los núcleos hayan optado por promover preferentemente juicios dotatorios de ejidos, señalando los mismos bienes a que se consideraban con derecho, buscando el sistema que menos resistencia opusiera a sus pretensiones. La estadística revela, precisa Luna Arroyo, que para fines de 1959 se habían concedido 18 mil 453 dotaciones de ejidos y sólo 225 restituciones, lo que indica que por cada restitución concedida se otorgaron 82 dotaciones ejidales.

²Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*, México, Porrúa, 1982, p. 751.

Añade que en la actualidad se han iniciado ya la mayoría de los juicios restitutorios que hubieran podido promover los núcleos interesados, lo que hace suponer que las disposiciones relativas a la restitución son prácticamente inoperantes y, por tanto, susceptibles de ser suprimidas de la legislación. Sin embargo, afirma, no pensamos así, sino que, por el contrario, estima que estas disposiciones son de gran utilidad, y explica que la

restitución de ejidos no debe ser una cuestión estática, condenada al quietismo, porque originalmente se haya referido a los despojos que se verificaron en el pasado, sino que debe ser dinámica, actual, proyectándose para el futuro, supuesto que, como hemos visto, se impone la necesidad de reintegrar sus bienes a los núcleos que los han perdido, pudiéndose evitar que en el futuro se repitan estos actos, si existe el procedimiento apropiado para corregirlos.³

2. *Dotación de tierras y aguas*

La acción básica al inicio de la reforma agraria mexicana, fue indudablemente la de dotación, contemplada en el artículo 27 constitucional que señala que 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. A partir de este postulado se desprende el movimiento renovador en la distribución de la riqueza territorial del país, de ahí su importancia.

Es decir, la dotación supone la entrega de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población solicitantes, mismos que a partir de ella se verán constituidos en ejidos. Las tierras, bosques y aguas que se les entreguen serán tomados de las propiedades inmediatas con salvedad de las inafectables.

Para que proceda la dotación, deberá solicitarla un núcleo de po-

³Luna Arroyo, Antonio, *Derecho Agrario Mexicano*, México, Porrúa, 1975, pp.213-214.

blación formado por no menos de veinte individuos con capacidad agraria, constituido con seis meses de antigüedad, y carente de tierras, bosques o aguas, o bien que tengan éstos en cantidad insuficiente para satisfacer sus necesidades.

Expresamente se señala la incapacidad para ser sujetos de una dotación, a las capitales de la República y de los Estados; a los núcleos de población formados por menos de 20 individuos con derecho a recibir la dotación; a las poblaciones de más de diez mil habitantes, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras de dotación, y a los puertos de mar dedicados al tráfico de altura, así como los fronterizos con líneas de comunicación ferroviarias internacionales.

Tienen capacidad individual para ser dotados, los campesinos mexicanos mayores de dieciséis años o de cualquier edad si tienen familia a su cargo, que residan en el núcleo de población solicitante por lo menos seis meses antes de la presentación de la solicitud y cuya ocupación habitual sea trabajar personalmente la tierra. Asimismo, no deben poseer tierras en extensión mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación, o un capital en la industria, el comercio o la agricultura mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente. Tampoco tienen capacidad quienes hayan sido condenados por sembrar, cultivar o cosechar mariguana o cualquier otro estupefaciente, o reconocidos como ejidatarios en alguna otra resolución dotatoria de tierras.

El procedimiento de dotación contempla dos instancias. Una en la que dicta resolución el gobernador del Estado que corresponda, una vez que la Comisión Agraria Mixta ha dictaminado en base a los trabajos desarrollados, como la formación de un censo agrario; el levantamiento de un plano del radio de afectación, etcétera. De ser positiva la resolución del ejecutivo local, el núcleo de población toma posesión de las tierras afectadas. Posteriormente se inicia la segunda instancia, en la que la Secretaría de la Reforma Agraria revisa el expediente y lo turna al Cuerpo Consultivo Agrario, quien hace el dictamen que se presenta a la consideración del presidente de la República, para su resolución definitiva.

La dotación, señala Lucio Mendieta y Núñez, es una institución jurídica que tiene, en el derecho agrario mexicano antecedentes remotos, pues como se ha demostrado, los aztecas y, en general todos los grupos indígenas en la época precolonial, obtuvieron tierras en dotación desde el momento en que se asentaron definitivamente en una región determinada y con estas tierras se constituyeron los Calpulli o barrios que eran pequeños núcleos de población agrícola.

Más tarde, menciona, durante la época colonial, los reyes españoles, en numerosas cédulas, ordenaron, desde el principio y a lo largo de esa época, que se dotara de tierras a los pueblos campesinos siempre que las necesitaran. Bajo el Virreinato español, la dotación de tierras fue, en consecuencia, una institución jurídica permanente. A partir de la independencia de México, la institución mencionada desaparece en la práctica para ser revisada por la legislación revolucionaria en la ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917.⁴

Sobre la unidad de dotación, precisa Antonio De Ibarrola, que como expresión fue creada por el Código Agrario de 1940, el que quiso diferenciarla de la parcela propiamente dicha. Desafortunadamente, afirma, en nuestro país siempre hemos tratado de burlar, a fuerza de imponer la incorporeidad de los derechos, los anhelos del campesino.

Explica De Ibarrola, que si el ejido es, por ejemplo, de 200 hectáreas y hay 20 campesinos con derecho, le resulta a cada uno una unidad de dotación de 10 hectáreas, pero aún no específicamente señaladas. Al fraccionarse el ejido, cuando se entrega ya su parcela al ejidatario, la unidad de dotación se transforma en parcela ejidal. Podemos comparar lo anterior, dice, con el derecho que tienen cuatro herederos conjuntamente y proindiviso sobre un lote de bienes. A la muerte del autor, los herederos adquieren sobre ellos un derecho ideal proporcional que es su cuota. Cuando se lleva a efecto la partición, adquieren el pleno dominio sobre todos los bienes incluidos en su hijuela. En los ejidos de explotación colectiva, el ejidatario carece

⁴ Mendieta y Núñez. Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 437.

de parcela ejidal; pero conserva su derecho sobre la unidad de dotación, con arreglo al cual han de repartirse los productos del ejido.⁵

Manuel González Hinojosa, recogiendo lo dispuesto en la Constitución de la República, expresa que las bases establecidas en la fracción X del artículo 27 para la dotación de tierras sólo estipulan que los núcleos de población 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. El término "suficientes" incluso referido a las "necesidades de su población", es una base incierta respecto al fin de las dotaciones y al concepto mismo de la reforma. Explica González Hinojosa, que las tierras y aguas suficientes de acuerdo con las necesidades de la población, pueden consistir en una superficie mínima de pastoreo y monte o unas cuantas tierras cultivables para unos cuantos campesinos que así obtendrían un ingreso complementario según la idea original de la reforma; o bien, en las tierras necesarias para realizar una explotación económica racional, tendiente a satisfacer las necesidades de una población rural dedicada principalmente a las actividades agrarias, o incluso con el fin de establecer un sistema de tenencia y explotación de la tierra, no sólo para satisfacer necesidades primarias de la comunidad rural dotada, sino la demanda de productos agropecuarios, como lo ha pretendido confusamente la política agraria ejidal, pero sin corregir la deficiente estructura jurídica.

Agrega Manuel González Hinojosa, que por otra parte es notoria la falta de definición de los derechos que concedía la dotación a los núcleos de población y de un criterio jurídico para definir al ejido. No se definen los derechos agrarios concedidos a los núcleos de población en ninguna parte del artículo 27 y esta grave omisión, afirma, ha creado incertidumbre y ha dado lugar a muchas interpretaciones. Agrega que tampoco se definen los derechos agrarios individuales en el artículo 27 constitucional.⁶

En cuanto a la capacidad agraria definida por Luna Arroyo y

⁵Barrota. Antonio De. *Derecho agrario*, México, Porrúa, 1983. p. 360.

⁶González Hinojosa, Manuel. *Derecho agrario*, México, Ed. Jus, 1975, p. 219.

Alcerreca como aquella que “se aplica a los individuos y a los núcleos de población en aptitud de ejercer los derechos que les otorgan las leyes agrarias”,⁷ explica Lucio Mendieta y Núñez que se refiere a sujetos colectivos e individuales.

Los sujetos colectivos son las comunidades agrarias y los núcleos de población carentes de tierras o que no las tienen en cantidad indispensable para satisfacer sus necesidades. Señala Mendieta y Núñez que la denominación de sujetos colectivos no parece correcta, pero no se encuentra otra más apropiada, pues aún cuando la Constitución da a las comunidades y a los núcleos personalidad jurídica diferente de los individuos que las integran, las leyes reglamentarias no definen suficientemente esa personalidad y la Ley Federal de Reforma Agraria vigente no sólo no la define sino que introduce gran confusión en los conceptos.

Agrega que de acuerdo con la ley aludida, hay dos clases de núcleos de población: el núcleo de población propiamente dicho, y el núcleo de población ejidal. El primero lo forma todo el poblado que pide tierras y aguas por conducto de sus habitantes que las necesitan y el segundo, el grupo de campesinos beneficiados con una dotación. Sin embargo, señala, esta diferenciación, expuesta con claridad absoluta, no aparece así en el articulado del ordenamiento, pues en él se usan, a veces indistintamente, las dos denominaciones como si fuesen términos equivalentes y otras veces como denominaciones de sujetos diversos.

Mendieta y Núñez precisa que se trata de una desviación lamentable que rompe la unidad de los poblados campesinos apartándose de la tradición agraria y de la letra y espíritu del artículo 27 constitucional, pues desde la época precolonial el sujeto de los derechos agrarios colectivos era el núcleo de población. Explica que en el tiempo de la Colonia, los reyes españoles confirmaron en la posesión de sus tierras a los “pueblos de indios”, o los dotaron con las necesarias para su subsistencia. La Constitución de 17, concedió el derecho de dotación específicamente a los pueblos, rancherías, congregaciones,

⁷Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., *op. cit., supra*, nota 2, p. 82.

etcétera, y al ser reformado su artículo 27 se concretaron las categorías políticas citadas en una realidad sociológica objetiva: el núcleo de población, persona jurídica que adquiere, así, los perfiles de verdadera institución del derecho agrario.⁸

Expresa por otra parte, que para conceder capacidad a los núcleos de población se parte de la circunstancia "necesidad" y así, se niega ésta a los núcleos de población que no son principalmente agrícolas, sino industriales y comerciales, de tal modo que no necesitan tierras para llenar "las necesidades de su población" sino que esas necesidades las satisfacen por otros medios derivados de su misma calidad económica.⁹

Cabe mencionar, por último, que en las reformas de 1983 fueron reducidos los pasos del procedimiento, con el propósito de facilitar la comunicación en plazos más breves a los campesinos, sobre la procedencia de las solicitudes de dotación o ampliación de tierras en que se señalen predios específicos para afectación, para que en caso positivo, como señala Rafael Rodríguez Barrera, la tierra les sea entregada para su incorporación inmediata a la actividad productiva, o en caso de que la solicitud sea improcedente, otorgar a los pequeños propietarios señalados como afectables, la seguridad jurídica como aspecto fundamental para que puedan ejercer su derecho con plenitud y realizar las inversiones necesarias para el mejor aprovechamiento de sus tierras.¹⁰

3. Ampliación de ejidos

La Ley de Reforma Agraria, señala que los núcleos de población que hayan sido beneficiados con una dotación, tendrán derecho a solicitar la ampliación, cuando la unidad de dotación de que disfrutaban sea inferior al mínimo establecido por la ley, es decir, diez hectáreas

⁸Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra*, nota 1, p. 422.

⁹*Idem*, p. 423.

¹⁰Rodríguez Barrera, Rafael, "Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria", *Derecho Federal Mexicano*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1984, p. 221.

de riego o sus equivalentes; cuando el núcleo compruebe que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación, y cuando tenga satisfechas las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carezca o sean insuficientes las tierras de uso común. Además, la ampliación ejidal procederá de oficio cuando al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación, se compruebe que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado. De hecho, la ampliación ejidal equivale a una nueva dotación.

Luna Arroyo y Alcerreca la definen como el procedimiento agrario que permite a los núcleos de población obtener dotación complementaria de ejidos, cuando no están totalmente satisfechas sus necesidades de tierras, bosques y aguas. Ahora, indican, se le llama simplemente ampliación de ejidos por estar proscrita la ampliación automática, y mencionan que la ampliación de ejidos, como procedimiento para corregir las deficiencias de la dotación o como medio para que los núcleos obtuvieran los bienes agrarios que requerían para cubrir las necesidades de los que no alcanzaban los beneficios de la dotación, no fue prevista originalmente en la ley, sino que sucesivas experiencias la fueron conformando hasta alcanzar las características que tiene en la actualidad.¹¹

4. Creación de nuevos centros de población

La Constitución de la República señala en su artículo 27, párrafo tercero, que se dictarán las medidas necesarias para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables. La creación de estos centros procede, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueden satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos. Es decir, supone una acción del Estado de redistribución de núcleos de población a zonas en donde se les pueda dotar de tierras y aguas, por imposibilidad de acomodarlos en lugares vecinos a su residencia.

¹¹Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 35.

Es tan importante para la reforma agraria mexicana la implantación de nuevos centros de población agrícola, que la Ley Agraria vigente declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de estos centros. Esta determinación es corroborada por el siguiente criterio jurisprudencial:

NUEVOS CENTROS DE POBLACION. SUSPENSION.

No debe concederse la suspensión contra las leyes que crean nuevos centros de población, erigiendo en tales las haciendas, pues el interés público debe prevalecer sobre el interés particular.

Quinta Epoca:

Tomo XVII, p. 96	Siller Gonzalo, Suc. de
Tomo XVII, 1676	Ruiz Lavín Antonio y José
Tomo XVII, p. 1676	Ostolaza Carlos
Tomo XVII, p. 1676	Otomendi Vda. de Olace Jesús ^{1 2}

Asimismo, al constituir un nuevo centro de población agrícola no podrán afectarse las tierras y aguas que legalmente deban dotarse o restituirse a otros núcleos de población. Esto se relaciona directamente con el criterio que sostiene que la obligación de las autoridades agrarias es la de otorgar las tierras y aguas necesarias, sin que exista el deber de entregar determinadas tierras a un núcleo de población. En este sentido la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia.

NUEVOS CENTROS DE POBLACION. IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PROMOVIDO POR SUS SOLICITANTES CONTRA RESOLUCIONES DOTATORIAS DICTADAS A FAVOR DE OTROS POBLADOS.

El derecho que tienen los solicitantes para la creación de un nuevo centro de población se reduce a que se les dote de las tierras y aguas suficientes para su desarrollo económico, pero sin que ese

¹²*Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 17/75) 3a. parte I: tesis 57; p. 124.

derecho se relacione con tierras previamente determinadas, en virtud de que, dentro del procedimiento, toca a las autoridades del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización señalar las tierras que han de resultar afectadas, sin que sea indispensable que esas tierras sean precisamente las que solicitaron los peticionarios. Por tanto, quienes han solicitado en su favor la creación de un nuevo centro de población carecen de un interés jurídicamente tutelado para oponerse a que se le doten determinadas tierras a otro poblado, ya que ningún derecho tienen sobre las mismas a pesar de que las hayan solicitado y se encuentren cercanas al lugar donde radican, hasta en tanto no obtengan una resolución que les conceda esas tierras, tanto más si ya han manifestado su conformidad en trasladarse al sitio donde habrá de crearse el nuevo poblado. En esas condiciones, el amparo que promuevan los solicitantes de un nuevo centro de población contra una resolución que dota de determinadas tierras a otro poblado, es improcedente de conformidad con la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 28, Pág. 45.- A. R. 4984/70.- Poblado "Cañada Rica", Mpio. de Tecolutla, Ver.- 5. votos.

Vol. 45, Pág. 17.- A. R. 2805/70 José Vázquez y Coags.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 57, Pág. 18.- A. R. 5413/72.- Comité Particular Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población denominado "General Lázaro Cárdenas", Mpio. de Gómez Farías, Tamps.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 58, Pág. 18.- A. R. 731/73.- Alfonso Ayala Lugo y otros.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. 69, Pág. 31.- A. R. 416/74.- Timoteo Choana Pánfilo y otros.- Unanimidad de 4 votos.¹³

¹³*Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 17/75) 3a. parte I; tesis 59; pp. 128 y 129.

El procedimiento para creación de nuevos centros de población es de carácter uni-instancial y se resuelve en definitiva por el presidente de la República, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

5. *Otros aspectos de importancia*

Indudablemente, otros puntos de sumo interés que contempla el derecho agrario revolucionario mexicano, son los de la rehabilitación y planeación agrarias, así como las actividades desempeñadas por el Registro Agrario Nacional.

Respecto a la rehabilitación agraria, que supone el auxilio de la Secretaría de la Reforma Agraria a los ejidos que por diversas causas son improductivos, apunta el doctor Lucio Mendieta y Núñez que constituye una novedad dentro de la legislación de la materia en México y tiene como base un largo camino de más de cincuenta años de errores apenas creíbles, que se sintetizan en una sola frase: pulverización de los ejidos. Lo importante pues, es que la Ley de Reforma Agraria establece como una obligación de la Secretaría del ramo realizar estudios tendientes a determinar las zonas que deben ser rehabilitadas y formular los planes de desarrollo que permitan hacer de esos ejidos pulverizados, unidades productivas. Estos planes deben abarcar los medios económicos, educativos y culturales que resulten indispensables, para sacar de la miseria a la masa campesina atada a tierras improductivas.

Es claro, dice, que la rehabilitación de los ejidos implica una total redistribución de las parcelas insuficientes para formar unidades agropecuarias de explotación costeable cuyos productos basten para satisfacer las necesidades del ejidatario y su familia y aún le permitan vender, en provecho de la población que no se dedica a labores agrícolas, algunos excedentes. Pero por más insuficiente que sea una parcela ejidal, lo cierto es que no se puede privar de ella a quien la posee sin su previo consentimiento. La ley prevé esta circunstancia y obliga a obtenerlo, así como cuando la rehabilitación de un ejido hace necesario el traslado de parte de la población ejidal a otras tierras. Señala Mendieta y Núñez que los ejidatarios renuentes a la redistribución de

parcelas o a trasladarse a otra parte se quedarán en su parcela insuficiente por propia voluntad, sin que en caso alguno se les obligue a aceptar los planes de rehabilitación formulados en su beneficio.¹⁴

Mendieta y Núñez, menciona que la rehabilitación de los ejidos se debe lograr mediante una planificación adecuada por zonas, basada en previas investigaciones económicas y sociales que comprenden:

a) La manera de complementar la parcela insuficiente de cada ejidatario para que tenga la unidad de dotación constitucional de diez hectáreas de tierras de riego o su equivalente en otras clases. Esta complementación puede llevarse a cabo mediante ampliaciones sobre propiedades afectables o si no las hay, por medio de adquisición de tierras de propiedad privada.

b) La organización de los ejidos rehabilitados para la producción, la venta de sus productos agropecuarios y el consumo.

c) La elevación de sus niveles educativos y culturales mediante la creación de las instituciones necesarias.

Por lo que hace a la planeación agraria, la ley de la materia establece diversas disposiciones tendientes a obtener la máxima eficiencia en la aplicación de las normas jurídicas agrarias, básicamente a través del análisis, la programación y la evaluación en el desarrollo agrario. Para ello se contempla la creación de servicios de organización y métodos relacionados con el funcionamiento de autoridades y órganos agrarios y un correcto sistema de información. Se pretende mediante esto acabar con la improvisación en el campo y realizar las políticas gubernamentales con base en la información fidedigna de recursos materiales, humanos y financieros.

Por último, debemos referirnos a las funciones que realiza el Registro Agrario Nacional, como órgano que tiene a su cargo la inscripción de la propiedad de tierras, bosques y aguas; de los cambios que sufran y de los derechos constituidos sobre esa propiedad. Las consecuencias jurídicas de la inscripción serán las de acreditar los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre ellas.

Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional todas las reso-

¹⁴Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 457-458.

luciones presidenciales que reconozcan, creen modifiquen o extingan derechos agrarios; todas las ejecutorias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los juicios de inconformidad por motivo de conflictos por límites de bienes comunales; los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales; los certificados y títulos de derechos agrarios; los títulos primordiales de comunidades; los títulos de propiedad sobre solares de las zonas urbanas; los certificados de inafectabilidad; los documentos o planos que comprueben la ejecución de trabajo u obras de mejoramiento en los terrenos ejidales o de propiedades inafectables, y todas las escrituras y documentos en general, que en cualquier forma afecten las propiedades nacidas o tituladas por virtud de la aplicación de la ley, incluyendo los contratos privados, entre otros documentos.

Asimismo, la ley establece como obligaciones del Registro llevar clasificaciones alfabéticas por nombres de propietarios y geográfica de ubicación de predios, con indicaciones sobre su extensión y calidad de tierras; registrar a todos los comuneros y ejidatarios beneficiados, a los campesinos que hayan quedado con sus derechos a salvo y a los jornaleros agrícolas; y a disponer el procesamiento de la información obtenida. Estas actividades del Registro, son detalladas con precisión en el Manual de Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el *Diario Oficial* el 9 de julio de 1979.

En el marco de la reforma administrativa iniciada en el pasado sexenio presidencial, el 9 de abril de 1979 se publicó en el *Diario Oficial* un acuerdo del ejecutivo federal por el cual se desconcentra el Registro Agrario Nacional, creándose Oficinas Regionales con competencia territorial similar a las de las Delegaciones Agrarias. Estas oficinas dependen de la Dirección General del Registro Agrario Nacional y tienen facultades de registro, cancelación, clasificación y trámite. Los requisitos para ser jefe de estas oficinas son: tener título legalmente expedido en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias; contar con experiencia suficiente; ser de reconocida probidad y honradez, y aprobar el examen de oposición que fije la Dirección General de Registro Agrario Nacional. Este constituye, sin duda, un avance significativo en el deseo de acercar a los núcleos campesinos

los elementos que posibiliten una más pronta justicia.

6. *Síntesis.*

En este apartado hemos tratado las acciones agrarias de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población ejidal.

La restitución de tierras y aguas, es planteada en el artículo 27 constitucional como respuesta al despojo que de ellas se había venido dando contra los campesinos, antes de la Revolución de 1910. Dicho precepto, otorga a las comunidades capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. En tal sentido la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 191, menciona los supuestos en que los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques y aguas tendrán derecho a que se les restituyan.

Por su parte, el artículo 193 del mismo ordenamiento, enuncia las propiedades que son inafectables en caso de restitución.

El procedimiento relativo a esta acción da lugar a la llamada doble vía ejidal, que establece que ante una solicitud de restitución, el expediente se iniciará por esta vía, pero a la vez se sigue de oficio el procedimiento dotatorio, como medio de protección para los campesinos en caso de que la restitución se declare improcedente. Este procedimiento se encuentra reglamentado por los artículos del 272 al 285 de la LFRA, siendo de destacarse que es fundamental el estudio de la autenticidad de los documentos y títulos de propiedad que se presenten, y que lleva a cabo la Secretaría de Reforma Agraria.

Mendieta y Núñez apunta que los derechos de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población, son colectivos, pues los tres primeros se conceden a núcleos de población y el cuarto a grupos no menores de 20 campesinos.

Por otra parte, crítica de anticonstitucional la disposición que hace inafectables por restitución a las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley de 25 de junio de 1856, por no referirse a los demás requisitos indicados en el inciso c) de la fracción

VIII del artículo 27 constitucional (posesión a título de dominio, extensión no mayor de 50 hectáreas, etc.).

Asimismo critica de injusta la supresión de la disposición del Código Agrario de 1942 que incluía el respeto de las aguas correspondientes para regar las 50 hectáreas si éstas eran de riego, por no haber razón alguna para ello.

A su vez, Luna Arroyo, señala las dificultades que se han dado en materia de restitución, por los problemas que enfrentan los núcleos de población para acreditar la propiedad de los bienes que reclaman y comprobar la fecha y forma en que fueron despojados, lo cual genera que los grupos campesinos promuevan preferentemente la dotación.

Sin embargo, afirma que la restitución debe conservarse como una institución dinámica, actual, proyectándose para el futuro, evitando que se repitan actos de despojo.

Por lo que hace a la dotación, ésta fue la acción básica al inicio de la Reforma Agraria, y se encuentra prevista en la parte final del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, a partir del cual se desprende el movimiento renovador de la distribución de la riqueza territorial.

Es decir, la dotación supone la entrega de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que a partir de ella se verán constituidos en ejidos. Las tierras, bosques y aguas que se les entreguen, serán tomadas de las propiedades inmediatas con salvedad de las inafectables.

Los aspectos relativos a la procedencia; incapacidad para solicitar la dotación; la capacidad individual y colectiva para el mismo efecto, son normados por los artículos 195, 196, 198, 199 y 200 de la LFRA.

El procedimiento correspondiente es reglamentado por los artículos 272, 273, 275 al 278, y del 286 al 303 en su primera instancia, y del 304 al 317 en su segunda instancia. Cabe señalar que el procedimiento relativo a la dotación y adquisición de aguas, es contemplado por los artículos del 318 al 324 del mismo ordenamiento.

Sobre la dotación, destaca la reseña histórica hecha por Mendieta y Núñez, quien se remonta al Calpulli para mencionar las diversas ins-

tituciones jurídicas que la han venido regulando, subrayando su supresión durante la Independencia y su reimplantación por la legislación revolucionaria.

A su vez, González Hinojosa, en relación a la expresión "suficiente" contenida en el artículo 27 respecto a las tierras y aguas, señala que ésta es una base incierta, debido a la variabilidad que se da en función de los diversos usos de la tierra y los distintos grados de necesidades de los núcleos de población. También califica de grave omisión el que en ninguna parte del artículo 27 se definen los derechos agrarios concedidos a los núcleos de población, ni los derechos agrarios individuales.

En cuanto a la capacidad agraria, definida por Luna Arroyo y Alcerreca como aquélla que "se aplica a los individuos y a los núcleos de población en aptitud de ejercer los derechos que les otorgan las leyes agrarias", explica Mendieta y Núñez que se refiere a sujetos colectivos e individuales.

Los sujetos colectivos son las comunidades agrarias y los núcleos de población carentes de tierras o que no las tienen en cantidad indispensable para satisfacer sus necesidades, y hay dos clases de ellos: el núcleo de población propiamente dicho, y el núcleo de población ejidal.

Después de apuntar el uso indistinto de las dos denominaciones por la ley, critica lo que para él es una desviación que rompe la unidad de los campesinos, apartándose de la tradición agraria y de la letra y el espíritu del artículo 27 constitucional, que concreta al núcleo de población como persona jurídica con perfiles de verdadera institución del derecho agrario.

Además, señala que la concesión de capacidad a partir de la "necesidad", priva de aquélla a los núcleos de población que por no ser principalmente agrícolas, sino comerciales e industriales, no necesitan tierras.

Por último, cabe recordar la referencia de Rafael Rodríguez Barrera a la agilización de los procedimientos que en favor de los campesinos y los pequeños propietarios, se dio en las reformas de 1983 a la LFRA.

Por lo que hace a la ampliación de ejidos, los artículos 197, 241 y 325 de la ley citada constituyen su marco jurídico. De hecho, podemos decir que equivale a una nueva dotación, y es definida por Luna Arroyo y Alcerreca como el procedimiento agrario que permite a los núcleos de población obtener dotación complementaria de ejidos, cuando no están totalmente satisfechas sus necesidades de tierras, bosques y aguas.

La creación de nuevos centros de población, es prevista en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, cuando indica que se dictarán las medidas necesarias "para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables". La misma procede cuando las necesidades del grupo capacitado para constituir no pueden satisfacerse mediante restitución, dotación o ampliación de ejidos o de acomodo en otros ejidos (art. 244 LFRA).

La elaboración y ejecución de planes regionales para este objeto, es de interés público (art. 248 LFRA) y en el mismo sentido existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al constituirse un nuevo centro de población, no podrán afectarse las tierras y aguas que legalmente deban dotarse o restituirse a otros núcleos, de acuerdo con el criterio que sostiene que la obligación de las autoridades agrarias es la de otorgar las tierras y aguas necesarias, sin que exista el deber de entregar determinadas tierras a un núcleo de población. En este sentido la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia.

El procedimiento relativo es, uni-instancial y se resuelve en definitiva por el presidente de la República, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Otros aspectos importantes a los que nos hemos referido en este apartado, son la rehabilitación y planeación agrarias, así como el Registro Agrario Nacional.

Por lo que hace a la rehabilitación agraria, la ley obliga a la Secretaría del ramo a efectuar estudios para determinar las zonas a rehabilitar y a formular los planes de desarrollo tendientes a hacer de esos ejidos pulverizados, unidades productivas.

Mendieta y Núñez, apunta que esto implica una total redistribu-

ción de las parcelas, para formar unidades de explotación costeable, que permita inclusive la venta de algunos excedentes. Sin embargo, la ley prevé que se deba obtener el consentimiento de los interesados para esta redistribución.

El mismo autor, menciona que la rehabilitación debe suponer investigaciones que comprendan la manera de complementar la parcela insuficiente para que cada ejidatario tenga la unidad constitucional de dotación de diez hectáreas de riego o sus equivalentes; la organización de los ejidos para la producción, venta y consumo de sus productos; y, la elevación de sus niveles educativos y culturales mediante la creación de las instituciones necesarias.

En lo que se refiere a la planeación agraria, con ella se busca obtener la máxima eficiencia en la aplicación de las normas jurídicas agrarias mediante el análisis, la programación y el desarrollo agrario, para acabar con la improvisación en el campo y realizar las políticas gubernamentales con base en información fidedigna.

En cuanto al Registro Agrario Nacional, éste tiene a su cargo la inscripción de la propiedad de tierras, bosques y aguas; de los cambios que sufran y de los derechos constituidos sobre esa propiedad, con el objeto de acreditar los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre ella.

En el Registro Agrario Nacional deberán inscribirse todas las resoluciones, ejecutorias, títulos y documentos enunciados en el artículo 446 de la LFRA.

Las obligaciones de este órgano, son establecidas en los artículos 447 y 448 de la misma ley.

Finalmente, cabe recordar que por acuerdo del ejecutivo federal publicado en el *Diario Oficial* de 9 de abril de 1979, se desconcentró el Registro Agrario Nacional, creándose Oficinas Regionales con facultades de registro, cancelación, clasificación y trámite.