

VI. Relaciones del Derecho Agrario con otras disciplinas jurídicas	43
VII. Autoridades Agrarias	49
VIII. La propiedad con función social en la Constitución mexicana	55
XI. Propiedad ejidal y comunal	61
X. Las acciones agrarias fundamentales	72
Epílogo	79

público como de naturaleza privada, que impiden ubicarlo dentro de la tradicional clasificación en derecho público y privado.⁸³

VI. RELACIONES DEL DERECHO AGRARIO CON OTRAS DISCIPLINAS JURÍDICAS

Un tema de singular importancia en nuestro estudio es el que se refiere a las relaciones del derecho agrario con otras áreas jurídicas. Su inclusión en este trabajo resulta imprescindible, sobre todo si consideramos que, aun cuando la unidad del derecho es unánimemente aceptada por la doctrina, es incuestionable que se ha venido clasificando en diversas ramas atendiendo a las diferentes materias que regula, y que en este sentido el derecho agrario se ha perfilado claramente como una rama autónoma, y sin que por ello deje de ser vinculado, en mayor o menor grado, a otras ramas jurídicas.

Al respecto, conviene recordar lo señalado por Raúl Lemus García cuando explica:

La unidad que priva en el campo de la ciencia y la coordinación inherente a todo sistema jurídico, determina las interrelaciones del Derecho Agrario con otras disciplinas jurídicas y económico sociales. La autonomía del Derecho Agrario que postula la doctrina, significa que esta rama jurídica tiene sus propias bases orgánicas que la constituyen en una estructura peculiar, lo que determina la fisonomía específica de sus instituciones, sin que la tesis autonómica niegue los vínculos con otras disciplinas legales o ramas del conocimiento, sino por el contrario afirma la lógica interdependencia que condiciona la unidad que priva en el campo de las ciencias.⁸⁴

En este contexto, diversos autores han puesto énfasis en las relaciones de nuestra materia con el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho civil, el derecho mercantil, el derecho del trabajo, el derecho fiscal y el derecho penal.

En lo que se refiere al *derecho constitucional*, Antonio Luna Arroyo afirma categóricamente:

Si el Derecho Constitucional, como su nombre lo indica, es el estudio sistemático de la ley fundamental del Estado que determina las libertades y derechos de los individuos frente a la organización gubernamental (parte dogmática que establece un sistema de limitaciones a la acción del poder público frente a las garantías de igualdad y libertad) y la organización de los poderes públicos con sus respec-

⁸³ Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, p. 125.

⁸⁴ Lemus García, Raúl, *op. cit.*, p. 77.

tivas competencias; la idea de la soberanía y la forma de gobierno y un capítulo en el que se indica cuáles son las partes integrantes de la federación y un capítulo más de responsabilidades de los funcionarios públicos (parte orgánica) y el derecho agrario se implante clara y en forma concreta en uno de sus preceptos fundamentales, tiene que haber una estrechísima relación entre ellos.⁸⁵

Coincidiendo en lo esencial con Luna Arroyo, Lucio Mendieta y Núñez manifiesta que las relaciones del derecho agrario con el derecho constitucional son, en nuestro derecho, sencillamente vitales, puesto que han surgido de la propia Constitución. El artículo 27 constitucional es la base del derecho agrario mexicano, su necesario fundamento. Todas sus normas jurídicas, todas las leyes especiales complementarias, no son otra cosa que el desarrollo de los principios contenidos en el mandamiento constitucional citado. En consecuencia, la doctrina y los principios generales del derecho constitucional son aplicables al derecho agrario.⁸⁶

Para nosotros, la vinculación entre ambas ramas se encuentra claramente determinada en función de que el derecho constitucional, plasmado en México y en la mayoría de los países en una ley fundamental (en nuestro caso la Constitución de 1917), consagra las normas generales de derecho a las que se supeditan las demás leyes, incluyendo las agrarias, que en México tienen su base en el artículo 27 constitucional.

Respecto al *derecho administrativo*, sus relaciones con nuestra materia son evidentes porque reglamenta las actividades de la administración pública, que a su vez se vincula estrechamente a la producción agropecuaria en la medida en que es responsable de la planeación y ejecución de la política agraria.

Además, como acertadamente señala Antonio Luna Arroyo, en México “toda la estructura jurídica que trata de llevar adelante la reforma agraria es administrativa”,⁸⁷ por lo que coincidimos con este autor en que todos o casi todos los procedimientos de la política agraria del Estado mexicano son administrativos, incluyendo a los que se relacionan con el derecho procesal administrativo ya que, según hemos sostenido, la mayoría de las acciones agrarias se ejercen ante autoridades que realizan diversos actos administrativos.⁸⁸

⁸⁵ Luna Arroyo, Antonio, *Derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1975, pp. LIV y LV.

⁸⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra*, nota 26, p. 44.

⁸⁷ Luna Arroyo, Antonio, *op. cit., supra*, nota 85, p. LVI.

⁸⁸ Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, p. 156.

En este sentido, cabe recoger lo expresado por Lucio Mendieta y Núñez cuando enfáticamente apunta que “la mayor parte del derecho agrario mexicano es de orden administrativo; las autoridades y los órganos agrarios; sus instituciones, sus procedimientos, son de carácter administrativo”.⁸⁹

Por lo que hace al *derecho civil*, Manuel González Hinojosa señala que el mismo establece bases jurídicas que supone o utiliza el derecho agrario, y que la relación entre ambas ramas se finca en tres clases de disposiciones:

a) De orden netamente civil aplicables a sujetos y objetos agrarios; que deben seguir formando parte del derecho civil y cuya aplicación en el ámbito agrario se debe a que el agricultor es un hombre con derechos fundamentales como cualquier otro, y desarrolla actividades distintas de las agrarias que caen dentro del derecho civil por ejemplo, la formación de una familia, la participación en asociaciones civiles, etcétera);

b) Disposiciones civiles con aplicación parcial en el ámbito agrario porque las leyes agrarias también regulan la misma institución; que en algunos casos plantean conflictos de leyes que deben resolverse mediante la adecuada interpretación jurídica. Por ejemplo, el derecho civil permite la libre disposición testamentaria y no restringe la venta o donación entre vivos, pero la ley agraria declara nulos los fraccionamientos de tierras afectadas a fines agrarios y establece presunciones de simulación en las que puede fundarse su nulidad, y

c) Disposiciones civiles de contenido totalmente agrario; como las relativas a la aparcería, a los aspectos agrarios de las servidumbres de paso y de acueducto, al arrendamiento de predios rústicos, etcétera, cuya incorporación al derecho agrario sería saludable.⁹⁰

En términos generales, podemos decir que la mayoría de los estudiosos de nuestra rama jurídica coinciden al invocar la aplicación de normas y principios generales del derecho civil a las relaciones agrarias, en materia de propiedad, accesión, personas, cosas y sucesiones, servidumbres, fianzas, hipoteca, etcétera, cuando la ley agraria no contempla el caso concreto.

En cuanto al *derecho mercantil*, para Manuel González Hinojosa su relación con el derecho agrario es clara, en virtud de que regula una serie de operaciones que realiza el productor agrario en su actividad

⁸⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 26, p. 44.

⁹⁰ González Hinojosa, Manuel, *op. cit.*, pp. 139-140.

normal, tales como operaciones de crédito, compraventa, industrialización de productos agropecuarios, seguros y otras.⁹¹

Raúl Lemus García nos dice que la empresa agrícola, aun cuando en sus lógicas relaciones de producción está regulada por las leyes agrarias especiales, como las que se dictan en materia de crédito agrícola, presenta otros muchos aspectos cuya regulación se norma por los principios generales del derecho mercantil, lo que funda las obvias relaciones entre una y otra disciplina legal.⁹²

A su vez, Lucio Mendieta y Núñez indica que las relaciones entre ambas ramas son muy estrechas cuando se trata de la propiedad privada, porque todas las operaciones comerciales de la agricultura se rigen necesariamente por el derecho mercantil, así como las operaciones mercantiles de los ejidatarios si no están organizados en cooperativas ejidales.⁹³

En suma, podemos establecer que la vinculación entre derecho agrario y derecho mercantil se manifiesta básicamente en que, aun cuando la empresa agrícola es regulada por leyes agrarias especiales, el productor agrario lleva a cabo múltiples actividades que caen en el ámbito del derecho mercantil, a lo cual debemos agregar que uno de los fines primordiales del proceso productivo agropecuario es, precisamente, la comercialización de los productos del campo.

El *derecho del trabajo* también guarda una estrecha relación con nuestra materia. En este sentido, Raúl Lemus García subraya que el derecho laboral regula las relaciones que se operan entre el peón y el patrón, siendo este campo específico en donde se opera una interrelación entre el derecho agrario y el derecho del trabajo, ya que la relación jurídica interesa a ambas disciplinas. A mayor abundamiento, hace notar que las dos ramas jurídicas, por la naturaleza de sus instituciones y fines de protección de sectores económicamente débiles, forman parte del derecho social. Estas relaciones se confirman en el derecho mexicano, cuyo artículo 123 constitucional y su código reglamentario, la Ley Federal del Trabajo, establecen normas especiales que regulan el trabajo asalariado en el campo.⁹⁴

Antonio Luna Arroyo apunta que la legislación laboral tiene relación con el derecho agrario teórica y prácticamente. Teórica, porque existe un capítulo relativo al trabajo del campo en la Ley Federal del Trabajo, que da amplia protección a los jornaleros del campo, con iguales derechos a los que otorga a los trabajadores de las empresas urbanas

⁹¹ *Idem.*

⁹² Lemus García, Raúl, *op. cit.*, p. 81.

⁹³ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 26, p. 45.

⁹⁴ Lemus García, Raúl, *op. cit.*, p. 79.

pero que desgraciadamente, por la indecisión o ignorancia, o falta de sentido revolucionario de las autoridades federales, no se ha cumplido.⁹⁵

Lucio Mendieta y Núñez, después de señalar que la Ley Federal del Trabajo dedica todo un capítulo a reglamentar las relaciones jurídicas del trabajo agrícola, en el cual se establece una serie de disposiciones en beneficio de los trabajadores del campo, agrega que aparte de estos preceptos especiales rige, en materia de trabajo agrícola, el derecho del trabajo en sus mandamientos generales aplicables y en consecuencia, está directamente relacionado con el agrario.⁹⁶

En conclusión, podemos resumir las relaciones entre ambas ramas jurídicas en los siguientes puntos:

1. El derecho del trabajo regula las relaciones del trabajo agrícola que se dan entre el peón y el patrón, y que se confirman en el artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, que establecen normas especiales para el trabajo asalariado en el campo, dando amplia protección a los jornaleros rurales, con iguales derechos a los que otorga a los trabajadores de las empresas urbanas;

2. Además de estos preceptos especiales, rigen en materia de trabajo agrícola los mandamientos generales del derecho del trabajo, y

3. Ambas ramas jurídicas forman parte del derecho social, en cuanto tutelan a grupos sociales perfectamente identificados y tradicionalmente desprotegidos.

En lo que se refiere a las relaciones del derecho agrario con el *derecho fiscal*, Raúl Lemus García afirma que éste se aplica a los bienes agrarios, a la empresa agrícola y a los contratos agrarios, estableciendo algunos principios de excepción en virtud de la naturaleza propia de las instituciones agrarias. En México, dice, la Ley Federal de Reforma Agraria instituye en el capítulo VI, título segundo del libro segundo, un régimen fiscal especial para los núcleos de población ejidal o comunal.⁹⁷

De manera coincidente, Antonio Luna Arroyo señala que la política financiera del país busca ser equitativa, cobrando más a quien más gana y tratando de beneficiar con su programa (presupuesto) de egresos a quienes más lo necesitan. Y he ahí la relación entre el derecho fiscal y el derecho agrario, pues los últimos códigos y leyes agrarios, hasta la vigente, han concedido un régimen de excepción en materia de impuestos a los ejidos y comunidades.⁹⁸

⁹⁵ Luna Arroyo, Antonio, *op. cit.*, *supra*, nota 85, pp. LX y LXI.

⁹⁶ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 26, p. 46.

⁹⁷ Lemus García, Raúl, *op. cit.*, p. 80.

⁹⁸ Luna Arroyo, Antonio, *op. cit.*, *supra*, nota 85, p. LXIII.

Por su parte, Lucio Mendieta y Núñez sostiene que existe una relación muy precisa entre el derecho agrario y el derecho fiscal, ya que éste, en sus diferentes leyes, es aplicable a los bienes y a las actividades agrarias en las diversas formas de éstas; pero como la constitución especial del ejido y su organización por el Estado o por sus órganos especializados crea situaciones y necesidades especiales, en algunos casos las leyes fiscales son derogadas por el derecho agrario o bien, en este último, se establecen excepciones y normas tributarias que modifican el derecho fiscal en ciertos aspectos.⁹⁹

Nosotros, considerando los planteamientos anteriores, anotamos los siguientes puntos de contacto entre ambas disciplinas:

1. El derecho fiscal, al aplicarse en el ámbito agrario, establece principios de excepción en virtud de la naturaleza propia de las instituciones agrarias;

2. La política agraria del país busca ser equitativa, cobrando más a quienes más ganan y tratando de beneficiar con su presupuesto a quienes más lo necesitan, como es el caso de los campesinos; lo que explica el régimen fiscal especial para núcleos de población ejidal o comunal que contempla la Ley Federal de Reforma Agraria, y

3. El derecho agrario también impone modificaciones a los gravámenes fiscales en su afán de fomentar la producción, valiéndose de la desgravación para estimular al productor.

Finalmente, en lo que respecta a las relaciones del derecho agrario con el *derecho penal*, cabe mencionar que la legislación sobre esta materia tipifica una serie de figuras delictivas vinculadas directamente con el derecho agrario, como lo son el abigeato, la compra o transporte ilegal de ganado, el despojo y el robo (cuando recaen en la propiedad o productos agrarios y en el ámbito rural), que se encuentran contempladas tanto en el Código Penal como en otras disposiciones especiales, entre las que destacan en México, el capítulo de delitos, faltas y sanciones de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Esta estrecha relación ha motivado que algunos autores italianos, entre los que sobresale Pergolesi, hayan afirmado la existencia de un “derecho penal agrario”, definido por este autor como “las normas dictadas para proteger la agricultura contenidas en el código penal y en leyes especiales”, lo cual ha parecido exagerado o en todo caso discutible para otros autores como Giorgio de Semo o Lucio Mendieta y Núñez. Sin embargo, ambos autores coinciden en que está fuera de

⁹⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 26, p. 46.

duda que esas normas establecen importantes vínculos entre el derecho agrario y el derecho penal.¹⁰⁰

VII. AUTORIDADES AGRARIAS

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 2o., enuncia como autoridades agrarias: al presidente de la República, a los gobernadores de los estados, al jefe del Departamento del Distrito Federal, a la Secretaría de la Reforma Agraria, a la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al Cuerpo Consultivo Agrario y a las comisiones agrarias mixtas.

Algunos autores, entre los que se encuentra Lucio Mendieta y Núñez, consideran que la enumeración hecha por la ley es incompleta, ya que el artículo 27 constitucional menciona a los comités particulares ejecutivos y a los comisariados ejidales, que en su esfera de competencia aplican disposiciones agrarias y, además, los delegados agrarios intervienen también de manera muy destacada en la aplicación de dichas disposiciones.¹⁰¹ Cabe anotar que el artículo 27 constitucional se refiere, en su fracción XI, a una dependencia directa del Ejecutivo federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución (Secretaría de la Reforma Agraria), al Cuerpo Consultivo Agrario, a las comisiones agrarias mixtas, a los comités particulares ejecutivos y a los comisariados ejidales.

Un aspecto interesante dentro de este tema es el relativo a la calidad de autoridades de los funcionarios y órganos enunciados por la ley. Al respecto, Luis G. Alcerreca apunta que la Ley Federal de Reforma Agraria no confiere tal calidad, ya que simplemente dice: “La aplicación de esta ley está encomendada a ..”, lo que seguramente dará lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los juicios de garantías de que conozca, aclare la verdadera interpretación que deba darse a ese artículo.¹⁰²

Desde otro punto de vista, Martha Chávez Padrón considera que la actual ley borra la anterior diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios para ocuparse solamente de autoridades, precisando que únicamente el Cuerpo Consultivo Agrario conserva la categoría de órgano. Agrega esta autora que la innovación fundamental estriba en que las comisiones agrarias mixtas se convierten en órganos de primera instancia para asuntos interejidales con la finalidad de descentralizar

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 46-47.

¹⁰¹ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 309.

¹⁰² Alcerreca, Luis G., *Análisis crítico de la Ley Federal de Reforma Agraria*, México [s.e.], 1974, p. 25.

la justicia agraria.¹⁰³ A esto habría que añadir que todas las autoridades administrativas del país deben actuar como auxiliares en los casos señalados en la propia ley. Asimismo, es pertinente observar que, sin duda, Chávez Padrón parte del hecho de que el capítulo II del libro primero de la ley vigente se denomina “Atribuciones de las autoridades agrarias”, y en el mismo se incluye a las enunciadas en el artículo 2o., excepto el Cuerpo Consultivo Agrario, al que se dedica el siguiente capítulo, o que no demerita su carácter de autoridad, sobre todo a la luz de la reforma a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de enero de 1984, que confiere a este órgano la atribución de resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, y que aunada a la inclusión del Cuerpo Consultivo en el listado de autoridades agrarias, ha venido a diluir la discusión sobre el particular.

Conviene advertir, finalmente, que al no ser precisa la ley respecto a qué se entiende por autoridades y cuáles son ellas, debemos buscar la definición sobre la materia en la doctrina y en la jurisprudencia. Así, encontramos que mientras la doctrina considera que autoridad es el órgano de la administración pública con facultades de decisión y ejecución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en el sentido de que, para efectos del amparo, autoridades son aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, por lo que pueden, materialmente, ejercer actos públicos, por ser pública la fuerza de que disponen.¹⁰⁴

Una vez expuestas las anteriores consideraciones, estimamos oportuno hacer una revisión, de manera sintética, de los aspectos más importantes en relación con las autoridades agrarias.

En lo que se refiere al *presidente de la República*, éste es la suprema autoridad agraria, en los términos de la fracción XIII del artículo 27 constitucional; calidad que reitera el artículo 8o., de la Ley Federal de Reforma Agraria, además de facultarlo expresamente para dictar todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la ley, señalando que en ningún caso podrán ser modificadas sus resoluciones definitivas; entendiéndose como tales las que pongan fin a un expediente de restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; de ampliación de los ya concedidos; de creación de nuevos centros de población; de

¹⁰³ Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, p. 360.

¹⁰⁴ *Semanario judicial de la Federación* (Apéndice 17/75, 8a. parte, tesis 53, p. 98).

reconocimiento y titulación de bienes comunales; de expropiación de bienes ejidales y comunales; de establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades, y las demás que señala la ley.

Por lo que hace a los *gobernadores de los estados y el jefe de Departamento de Distrito Federal*, la ley de la materia les otorga, en su artículo 8º, facultades de dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes de restitución y dotación de tierras y aguas; opinar sobre la creación de nuevos centros y expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales; proveer, en lo administrativo, lo necesario para la sustanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo federal; nombrar y remover libremente a sus representantes en las comisiones agrarias mixtas; expedir los nombramientos a los miembros de los comités particulares ejecutivos; poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta, y las demás que la Ley Federal de Reforma Agraria y otras leyes y reglamentos les señalen.

En cuanto a la *Secretaría de la Reforma Agraria*, en su carácter de dependencia responsable de instrumentar las normas rectoras de dicha reforma, le compete, en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conocer de las dotaciones y restricciones de tierras y aguas; de la creación de nuevos centros de población agrícola; de la organización de ejidos; del fomento de la industria rural ejidal y de sus actividades complementarias, así como el manejo de los terrenos baldíos, entre otros asuntos.

Entre las atribuciones que a su titular confiere el artículo 10 de la Ley Federal de Reforma Agraria, destacan las de ejecutar la política que en materia agraria dicte el presidente; representar a éste en los actos relacionados con esta materia que estén reservados a otra autoridad; proponer al mismo la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserve a su competencia; organizar y promover los ejidos y fomentar la industria rural; resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal y a los conflictos interejidales; formar parte de los consejos de administración de los bancos ejidales que otorguen créditos a ejidos y comunidades; dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, así como expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

Respecto a esta última atribución, incluida en la ley en virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de enero de 1984, y que antes residía en el presidente de la República, coincidimos con Rafael Rodríguez Barrera a señalar que, como quedó explícito en la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, un análisis cuidadoso del artículo 27 constitucional pone de manifiesto que ninguna de sus disposiciones atribuye expresamente al jefe del Ejecutivo federal la facultad de ser necesariamente él quien expida los certificados de inafectabilidad, y en que la reforma aludida en nada modifica el procedimiento, y sí, en cambio, permite que la documentación jurídica que asegura la tenencia de la tierra sea otorgada con mayor prontitud en beneficio de los auténticos pequeños propietarios, lo que generará, indudablemente, mayor productividad en el campo.¹⁰⁵

En lo que toca a la *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia agraria le corresponde la planeación, fomento y asesoría de la producción agrícola, avícola, apícola y forestal en cuanto a los aspectos crediticios, educativo, de control sanitario de irrigación, etcétera. Entre las atribuciones que la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 11, confiere a su titular, destacan los de determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias; establecer en los ejidos o en las zonas aledañas campos experimentales agrícolas de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país, así como la de sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas.

Por su parte, las *comisiones agrarias mixtas* funcionan en todos los estados y en el Distrito Federal, y se integran por cinco miembros designados de la siguiente forma: tres vocales; el primero nombrado y removido por el secretario de la Reforma Agraria; el segundo por el Ejecutivo local, quien también nombra al secretario de la Comisión, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, designado y sustituido por el presidente de la República, de una terna que le presenta la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad que corresponda. El presidente de la Comisión es el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la capital de la entidad federativa de que se trate.

¹⁰⁵ Rodríguez Barrera, Rafael, "Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria", *Derecho federal mexicano*, México, Miguel Ángel Porúa, pp. 214-215.

Entre las atribuciones de estos órganos, previstas en el artículo 12 de la ley de la materia, se encuentran las de sustanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones opinar sobre la creación de nuevos centros de población y la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

En lo que se refiere a las *delegaciones agrarias*, aun cuando no se encuentran incluidas en el listado que la Ley Federal de Reforma Agraria hace en su artículo 2º, sí hay referencia expresa a ellas en los artículos 7º y 13 de ese ordenamiento, estableciéndose que en cada entidad federativa habrá por lo menos una delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, contando su titular con los subdelegados y el personal necesario para cumplir con sus funciones. Los delegados, que son nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, tienen atribuciones, por una parte, en materia de procedimientos y controversias agrarios y, por otra, en materia de organización y desarrollo agrarios. En lo que respecta a las primeras, deben representar, en el territorio de su jurisdicción, a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de su competencia; presidir las comisiones agrarias mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a las disposiciones agrarias vigentes; dar cuenta al secretario de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurran los miembros de las comisiones agrarias mixtas; velar por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales; intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales; intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades; supervisar al personal técnico y administrativo que la Secretaría comisione para la resolución de problemas especiales o extraordinarios; organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la delegación e informar periódica y regularmente a la Secretaría de todos los asuntos que se tramiten en la Delegación y de todos aquellos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales y comunales y de las anomalías u obstáculos para la correcta explotación de los bienes que ocurran en su circunscripción.

En materia de organización y desarrollo agrarios sus atribuciones son las de realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de la organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número adecuado de promotores; intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal; autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción, y coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias.

Por lo que hace al *Cuerpo Consultivo Agrario*, el artículo 27 constitucional, en su fracción XI, inciso b) dispone su creación, indicando que estará 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.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria establece que este órgano se integra por cinco titulares y el número de supernumerarios que determine el Ejecutivo federal. Dos de los miembros titulares actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El secretario de la Reforma Agraria lo preside y tiene voto de calidad. Al presidente de la República corresponde el nombramiento y la remoción de sus integrantes a propuesta del secretario citado.

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo son precisadas en el artículo 16 de la ley, y consisten en dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el presidente de la República o por el secretario de la Reforma Agraria; revisar y autorizar los planos y proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe; opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes; emitir opinión cuando el secretario de la Reforma Agraria lo solicite acerca de las iniciativas de ley o los proyectos que en materia agraria formule el Ejecutivo federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél, y resolver en los casos de inconformidad respecto a privaciones de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones. Como es fácil advertir, esta última atribución, que se distingue del resto de las

funciones del Cuerpo Consultivo Agrario por su carácter resolutivo, es la que viene a modificar el perfil que hasta antes de la reforma legal a la que ya hicimos referencia, caracterizaba a este cuerpo colegiado como un órgano cuyas facultades eran únicamente de opinión y dictamen.

VIII. LA PROPIEDAD CON FUNCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En la actualidad la mayoría de los autores que se han dedicado al estudio del derecho de propiedad coinciden en que éste ya no puede conservar los atributos que tenía en la etapa del derecho quirritario de la civilización romana, cuando se le concebía como un dominio absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevocable sobre los bienes. Tampoco se pueden aceptar las características que adoptó durante el liberalismo del siglo XIX, en el que se afirmaba la existencia de la propiedad individual y privada como un derecho inalienable del hombre.¹⁰⁶

En el mundo contemporáneo, la existencia de dos grupos antagónicos claramente identificados ha determinado un replanteamiento de este derecho, buscando un justo equilibrio entre el elemento individual y el colectivo, a partir de la concepción de que la propiedad implica una función social que cumplir en beneficio tanto del individuo como de la sociedad de que éste forma parte.

La idea de la función social de la propiedad fue inicialmente planteada por León Duguit, quien la resume en dos reglas: 1ª El propietario tiene el deber y por lo tanto la facultad de emplear los bienes que detenta en la satisfacción de necesidades individuales, y particularmente de las suyas propias; de emplear las cosas en el desarrollo de su actividad física, intelectual y moral; 2ª El propietario tiene el deber y por lo tanto la facultad de emplear sus bienes en la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad.

La conformación del nuevo concepto de propiedad se ha venido desarrollando en torno a estos planteamientos, presentándose variantes en el sentido de que para algunos autores supone únicamente limitaciones en tanto que para otros se trata de verdaderos deberes.

Así, mientras Miguel Aquilo nos dice que la propiedad privada se admite como un derecho de ejercicio racional y limitado que tiene una función económica y social muy importante, y que estas limitaciones

¹⁰⁶ Izurieta Craig, Juan, "El derecho de propiedad y su función social", *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Buenos Aires, Universidad Nacional del Litoral, 1951, año XIII, números 68-69.

no son un ataque al derecho de propiedad, sino una regulación del mismo, exigiéndole su función social, supeditándolo al bien común, Francisco Ramírez Alfonso indica: “permanezcamos en el justo medio otorgando amplias garantías a la propiedad privada y precisando los deberes que por su función social le corresponden, hasta donde lo pida el bien general”.¹⁰⁷

En la doctrina mexicana destaca lo señalado por Rafael de Pina, en el sentido de que la función social de este derecho significa que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales que demandan no sólo la acción económica del Estado, sino también la de los ciudadanos que se encuentren en condiciones de satisfacerlas.¹⁰⁸

En suma, podemos subrayar que la propiedad no se concibe ya como una institución individualista sino en provecho de la sociedad. Así, ha quedado distante la llamada teoría clásica que consideraba imposible fundar un orden económico sin el reconocimiento de la propiedad individual, ilimitada y absoluta.

Esta nueva concepción del derecho de propiedad se reflejó en la Constitución mexicana de 1917, que confirió al mismo un carácter profundamente social, permitiendo al Estado imponer a la propiedad privada y, desde luego, a la social, limitaciones y deberes que hacen posible el cumplimiento de los fines individuales y sociales que de acuerdo con esta moderna idea corresponden a la propiedad. Como dice Jorge Carpizo,

Se le asignó a la tierra una función social; ella debería ser un elemento equilibrador de la riqueza pública, el producto de ella debería redundar en una mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaran los latifundios para que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra que trabaja, la que regaba con sudor y lágrimas. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; y además se asentó que se deberían solucionar las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.¹⁰⁹

En efecto, los anhelos de justicia y redistribución de la propiedad raíz que abanderaron el movimiento armado de 1910 tomaron forma en el artículo 27 constitucional, que en su primer párrafo expresa:

¹⁰⁷ Ramírez Alfonso, Francisco, “La función social de la propiedad”, *El Economista*, México, 1o. de Mayo, 1942, p. 19.

¹⁰⁸ Pina, Rafael de, *Elementos de derecho civil mexicano*, México, Porrúa, 1970, vol. II, p. 78.

¹⁰⁹ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, p. 111.

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 ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La razón fundamental del Constituyente de Querétaro para establecer este precepto queda, a nuestro juicio, claramente explicitada en la exposición de motivos de la iniciativa constitucional, que al respecto manifiesta:

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 latifundistas. 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.

Se trataba, como señala enfáticamente Pastor Rouaix, 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.¹¹⁰

De esta manera, se daba respuesta al individualismo aberrante del siglo XIX, que había originado un sistema de propiedad absoluto, exclusivo e inviolable, únicamente afectable mediante la expropiación, como lo preceptuaban la carta magna de 1857.

Bajo la misma directriz de preponderancia del interés social sobre el particular, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional dispone:

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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

¹¹⁰ Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1984, p. 135.

Así quedan precisados dos importantes instrumentos del Estado para hacer posible la función social de la propiedad: el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada y el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. El primero de ellos tiene como límite el dictado del interés público. El segundo, la finalidad de alcanzar una distribución equitativa de la riqueza pública.

Con relación al primero de los instrumentos citados, conviene aclarar el sentido y alcances del término “modalidad”, empleado por el constituyente, por tratarse de una expresión poco usual en los textos legales tanto nacionales como extranjeros. Al respecto, y después de revisar las aportaciones doctrinarias más significativas sobre el tema, vemos que la mayoría de los autores coinciden en que las modalidades son la forma o modo de ser o manifestarse de una cosa, en este caso la propiedad y sus atributos de uso, goce y disposición de los bienes; y en que pueden implicar limitaciones o restricciones, como el límite de extensión territorial que puede poseer una sola persona, o bien privilegios, como la inafectabilidad de la pequeña propiedad agraria, la exención de impuestos al patrimonio familiar, etcétera.

A partir de esta concepción, hemos concluido que las modalidades a la propiedad a las que se refiere el citado precepto constitucional suponen:

- a) La facultad estatal para determinar los modos en que se usará de los atributos de la propiedad; es decir, del uso, disfrute y disposición de los bienes, de acuerdo con lo dictado por el interés público, y
- b) Las modalidades de la propiedad pueden darse a través de limitaciones o de privilegios; en todo caso esto estará sujeto al interés público.¹¹¹

Sobre estas bases se sustentan las grandes directrices que a la propiedad agraria señala el texto constitucional, normando así su estructura jurídica. Estas son, en resumen, las siguientes.

- La nación Estado) es la propietaria originaria de tierras y aguas, teniendo el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada.
- El Estado tiene el derecho de expropiar la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
- El Estado tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y de regular el aprovecha-

¹¹¹ Ruiz Massieu, Mario, *Temas de derecho agrario mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1988, pp. 50-54.

miento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

- El Estado debe fraccionar los latifundios; dotar a los núcleos de población de tierras, bosques y aguas; organizar la explotación colectiva en ejidos y comunidades; fomentar y respetar la pequeña propiedad agrícola.
- Se establece la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas. En el caso de núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, se reconoce capacidad jurídica para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se les hayan restituido o restituyeren.
- Se declaran nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones, diligencias de apeo o deslinde, ventas, transacciones o remates, mediante los cuales se hayan invadido u ocupado ilegítimamente tierras, aguas y montes de ejidos o comunidades, excepto las tituladas conforme a la ley del 25 de junio de 1856 en extensión no mayor de cincuenta hectáreas, poseidas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años.
- Se instituye un conjunto de organismos agrarios (Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, comisiones agrarias mixtas, comités particulares ejecutivos y comisariados ejidales).
- Se dan las bases para los distintos procedimientos agrarios y se fijan las acciones agrarias fundamentales.
- Se fijan las extensiones mínimas en las dotaciones de parcelas ejidales y las máximas de la pequeña propiedad en sus diversas modalidades.

La pequeña propiedad

La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal como inafectable. Su fundamento se encuentra en el artículo 27 constitucional, que en la parte final de su párrafo tercero expresa 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*”.

En este sentido, el párrafo final de la fracción XIV del mismo precepto señala que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación que cuenten con certificado de inafectabilidad,

podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agrarias ilegales de sus tierras y aguas. En congruencia con estas disposiciones, la fracción XV del citado artículo 27, en su primer párrafo, indica que las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad en caso de conceder dotaciones que la afecten. En párrafos subsecuentes, la fracción referida establece las características y la extensión de las diferentes clases de pequeña propiedad inafectable.

Esta clasificación, y en general, los principios constitucionales a que hemos aludido, son explícitamente reglamentados en la Ley Federal de Reforma Agraria. Así, el artículo 249 de ese ordenamiento declara inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies siguientes:

- Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o las que resulten de otras clases de tierras, de acuerdo con las equivalencias establecidas por el artículo 250 (por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos);
- Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo;
- Hasta trescientas hectáreas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales, y
- La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera del terreno.

En concordancia con lo anterior, el artículo 253 previene que los dueños de predios afectables tendrán derecho a escoger la localización que dentro de sus terrenos deba tener su pequeña propiedad, en un plazo de ciento veinte días a partir de la publicación de la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento por el que les pretenda afectar.

Por su parte, el artículo 257 señala que cualquier propietario o poseedor de predios rústicos cuya extensión no rebase los límites del antes mencionado artículo 249 y que esté en explotación, tiene derecho a obtener la declaración de inafectabilidad y la expedición del certificado correspondiente, el cual, a petición del interesado y según lo indica el artículo 258, puede ser agrícola, ganadero o agropecuario. Este úl-

timo se otorga a quienes integran unidades en las que se realicen, en el mismo predio, actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas.

Entre las medidas contenidas en la ley citada para garantizar el cumplimiento de la función social de la pequeña propiedad, destacan el señalamiento de que ésta no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma total o parcial; la no expedición de acuerdos ni certificados de inafectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, a menos que el promovente pruebe que son legales y efectivos y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños; y la disposición de que no surtirán efectos los fraccionamientos realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de alguna de las acciones agrarias fundamentales.

Además, se determina que los certificados de inafectabilidad podrán ser cancelados cuando el titular adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable, y cuando tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado que, por otra parte, cesará automáticamente en sus efectos cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Cabe señalar, finalmente, que de acuerdo con la ley de la materia, no se toman en cuenta, para los efectos de afectaciones posteriores, los cambios favorables que en la calidad de las tierras se hayan operado por obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento, si este mejoramiento fue realizado después de que el predio fue declarado inafectable, a iniciativa del propietario, si éste no tiene otra extensión que sumada a la que ampara el certificado exceda del límite legal y ha dado aviso de la iniciación y conclusión de las obras a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Registro Agrario Nacional.

IX. PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL

Junto a la propiedad particular agraria, a la cual nos referimos en el apartado anterior, el derecho agrario revolucionario mexicano contempla las propiedades ejidal y comunal. Estos dos sistemas constituyen, en conjunto, la propiedad social, para cuyo estudio es necesario, en primer término, precisar los conceptos de ejido y de comunidad.

Con este propósito, y ante la ausencia de una definición expresa en la Constitución y en la ley, acudimos al documento oficial presentado por el gobierno de México en la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, celebrada en la sede de la FAO, en Roma, Italia. En dicho documento se concibe al ejido como una sociedad de interés social; integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, inembargable, imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio. En el mismo instrumento, se afirma que la comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo con los principios de democracia interna, operación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.¹¹²

Así, mientras la propiedad ejidal nace a partir de las dotaciones de tierra previstas en el artículo 27 constitucional, las comunidades se originan en épocas anteriores, y su propiedad es reconocida por las resoluciones restitutorias y de confirmación establecidas en el mismo precepto, pudiendo optar voluntariamente por el régimen ejidal.

Un aspecto interesante que conviene advertir, con relación a la palabra ‘ejido’ es que la misma, como señala José Hinojosa Ortiz, no tiene aún un uso inequívoco en nuestro derecho positivo, ya que mientras el artículo 27 constitucional aplica el término a las tierras que pertenecen al núcleo de población ejidal, la Ley Federal de Reforma Agraria lo emplea para designar, indistintamente, tanto al núcleo referido como a las tierras que le corresponden.¹¹³

Una vez hechas las anteriores anotaciones, nos referimos a los bienes que integran la propiedad ejidal y que, en los términos de la Constitución federal y de la Ley Federal de Reforma Agraria, son: las parcelas ejidales o unidades individuales de dotación; la zona urbana ejidal; la parcela escolar; la unidad industrial para la mujer; las tierras

¹¹² *Supra*, nota 1.

¹¹³ Hinojosa Ortiz, José, *El ejido en México. Análisis jurídico*, México, CEHAM, 1983, p. 15.

de agostadero para uso común; las casas y anexos del solar, y las aguas. Todos estos bienes, a excepción de los solares urbanos, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.

La parcela ejidal o unidad individual de dotación, de acuerdo con la fracción X, segundo párrafo, del artículo 27 constitucional no deberá ser menor de diez hectáreas de terreno 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 del mismo precepto, es decir, 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. De esta manera, la Constitución precisa la superficie mínima que deben reunir la parcela que se otorgue en lo individual a cada ejidatario y que será la tierra que debe trabajar para su subsistencia, considerando a esa extensión como el límite que permite hacer rentable la actividad del campesino. Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, después de referirse a la unidad de dotación en tierras de cultivo o cultivables, dispone que si en los terrenos afectables puede desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

En lo que respecta a la zona urbana ejidal, su constitución debe estar prevista en toda resolución presidencial que mediante la dotación de tierras forme un ejido, y se localizará preferentemente en tierras que no sean de labor. A semejanza del fundo legal colonial, esta zona es como el casco de un asentamiento humano, destinado a la edificación de las casas y sitios públicos del mismo, como mercados, cementerios, plaza central, calles, etcétera. Su extensión se determina con base en los requerimientos reales al constituirse y previendo prudentemente su futuro crecimiento. Una parte de esta zona se destina a servicios públicos y otra a la edificación de caseríos. En esta última, cada ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar de una extensión máxima de 2,500 m² sobre el cual, una vez que lo haya ocupado y construido en él, tendrá derecho a que se le expida el correspondiente título de propiedad, que se inscribe en los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad, pudiendo el ejidatario transmitir la propiedad del solar conforme al derecho civil; es decir, el solar urbano se desadscribe del régimen ejidal.

La parcela escolar es la extensión de tierra que, dentro del ejido, se destina a la investigación, la enseñanza y la práctica agrícola de la escuela rural a que pertenezca. Su extensión es la misma que la de la par-

cela ejidal, y la explotación y distribución de los productos en ella obtenidos se destinan preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido. Los fines de esta parcela son: iniciar la preparación de los alumnos para que reciban una educación que los capacite para participar en la producción agrícola; cooperar con las comunidades y núcleos ejidales en la práctica de métodos de cultivo y organización de pequeñas industrias agropecuarias; impulsar los nexos de cooperación y de trabajo entre los maestros rurales y sus alumnos a través de la escuela y la comunidad, y obtener mediante los cultivos y pequeñas industrias que se establezcan, rendimientos económicos suplementarios en beneficio de las labores educativas y el mejoramiento del profesorado.

Por lo que hace a la unidad agrícola industrial para la mujer, esta debe ser prevista en toda resolución dotatoria; su superficie es la misma que la de la unidad individual de dotación, y se localiza en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización siendo destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de dieciséis años, que no sean ejidatarias. En ellas se integran las guarderías infantiles, los centros de costura y educación, molinos de nixtamal, y en general, todas aquellas instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina.

Por otra parte, bajo la denominación genérica de tierras de agostadero para uso común, se comprenden los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a los de labor, destinados a satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población, que se suman a las tierras de cultivo o cultivables materia de una dotación:

En lo que se refiere a las casas y anexos del solar, cabe destacar que la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que aquellos que se encuentren ocupados por los campesinos beneficiados con una restitución, dotación o ampliación, quedarán a favor de los mismos.

Finalmente, en lo que respecta a las aguas como bienes ejidales, se presentan dos posibilidades: la primera se da cuando al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego, se fijan y entregan las aguas correspondientes a dichas tierras. La segunda se relaciona con los aguajes comprendidos dentro de las dotaciones, que serán, siempre que las necesidades lo requieran, de uso común para abreviar ganado y para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios, respetándose las costumbres establecidas. Los aguajes que queden fuera de los terrenos ejidales son aprovechados en igual forma, siempre que hubiesen sido utilizados para dichos fines con anterioridad a la afectación ejidal.

1. *La representación ejidal y comunal*

La representación de los núcleos de población es ejercida por diversos órganos, y al respecto se distinguen dos etapas: la primera comprende la tramitación de la acción agraria por la que habrán de obtener tierras, y durante ella son representados por un comité particular ejecutivo. Posteriormente, una vez constituido el ejido o reconocida formalmente la comunidad, sus órganos son la asamblea general, los comisariados ejidales o de bienes comunales y los consejos de vigilancia.

El Comité Particular Ejecutivo, que por disposición de la fracción XI, inciso *d*) del artículo 27 constitucional se crea en cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios, representa al núcleo precisamente mientras se tramita el expediente de restitución; de dotación de tierras, bosques y aguas; de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población y cesa en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador, si fuese favorable al núcleo de población o grupo solicitante o, en caso contrario, hasta la ejecución de la resolución presidencial definitiva. Estos comités se integran con seis miembros, tres de los cuales fungen como presidente, secretario y vocal propietarios, siendo suplentes los tres restantes. Los requisitos para formar parte del comité son: ser mexicano por nacimiento; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; no haber sido condenado por delito intencional; ser miembro del grupo solicitante y no poseer tierras que excedan de la unidad mínima de dotación. Sus facultades y obligaciones son entregar al comisariado la documentación a su cargo al concederse la posesión; dar a conocer al núcleo que representan el estado de sus gestiones y ejecutar los acuerdos que se tomen, y procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derecho, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o personas relacionadas con dichas tierras.

Una vez que estos comités concluyen su función, y habiendo resultado favorable la acción agraria intentada, se forman los órganos de representación ejidal o comunal propiamente dichos y que antes anunciamos. Dentro de ellos, podemos reconocer como máxima autoridad interna a la Asamblea General, que se integra con todos los ejidatarios y comuneros en pleno goce de sus derechos. Existen tres clases de asambleas generales: las ordinarias mensuales, las extraordinarias y las de balance y programación.

Las asambleas generales ordinarias se celebran el último domingo de cada mes y se constituyen legalmente con la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros con derechos a participar. Las asambleas ge-

nerales extraordinarias se celebran cuando lo requiera la atención de asuntos urgentes para el núcleo de población y pueden ser convocadas por la delegación agraria, el comisario ajidal o de bienes comunales o el consejo de vigilancia. Las asambleas de balance y programación son convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente, y tienen por objeto informar al núcleo los resultados de la organización, trabajo y producción del periodo anterior, así como programar los plazos y financiamientos de los trabajos individuales, de grupos y colectivos, que permitan el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario.

Entre las atribuciones de la asamblea general destacan las de formular y aprobar el reglamento interior del ejido; elegir y remover a los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia; formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido; dictar los acuerdos relativos a la forma de disfrute de los bienes ejidales y comunales; promover el establecimiento de industrias dentro del ejido; autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del comisariado; discutir y aprobar los informes y estados de cuenta que rinda el comisariado; discutir y aprobar los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido; conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido; acordar la asignación de unidades de dotación y solares, y opinar ante el delegado agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y en las disputas respecto a derechos hereditarios ejidales.

Los comisariados ejidales, por su parte, son previstos en el inciso e) de la fracción XI del artículo 27 constitucional, que en lo conducente dispone la creación de “comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos”. A su vez, los comisariados de bienes comunales son contemplados por el artículo 46 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que señala que funcionarán, al igual que las asambleas generales y los consejos de vigilancia de las comunidades, de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales.

Los comisariados, ya sean ejidales o de bienes comunales, se integran con un presidente, un secretario y un tesorero, y sus respectivos suplentes. Además, cuentan con secretarios auxiliares de crédito, de comercialización y de acción social, cuando menos. Tanto los miembros del comisariado como sus auxiliares son electos por mayoría de votos en asamblea general extraordinaria. Los requisitos para formar parte de estos órganos son: ser miembro del núcleo de población de que se trate, en pleno goce de sus derechos; haber trabajado en el mismo durante los seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de elección, y no

haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.

Entre las atribuciones de los comisariados están las de representar al núcleo de población; recibir al momento de la ejecución, los bienes y la documentación correspondiente; vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deben ser objeto de adjudicación; informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras; administrar los bienes ejidales o comunales; cumplir y hacer cumplir los acuerdos de las asambleas generales y las autoridades agrarias, y dar cuenta a las asambleas generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que juzguen convenientes.

Por último, encontramos a los consejos de vigilancia, integrados tanto en los ejidos como en las comunidades por un presidente, un secretario y un tesorero, con sus respectivos suplentes, electos todos ellos por la asamblea general, siendo sus funciones: vigilar que los actos del comisariado se ajusten a la Ley Federal de Reforma Agraria y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales o comunales por la asamblea general y las autoridades competentes; revisar mensualmente las cuentas del comisariado, y comunicar a la delegación agraria todos aquellos asuntos que impliquen una modificación de los derechos ejidales o comunales, entre otras.

Los requisitos para formar parte de estos órganos son similares a los que se deben cubrir para integrar los comisariados, que son sustituidos precisamente por los consejos de vigilancia cuando al término de su periodo no se hayan celebrado elecciones.

2. Derechos colectivos e individuales

En forma somera, nos referiremos, en esta parte del trabajo, a los derechos colectivos e individuales inherentes a la propiedad ejidal y comunal.

En primer término, y en lo que toca a los derechos colectivos, debemos anotar que el derecho fundamental de los ejidos y comunidades es el de ser propietarios de las tierras y aguas señaladas en la resolución presidencial con la que concluye la acción agraria iniciada por

un núcleo de población. En este sentido, la Ley Federal de Reforma Agraria explícitamente indica que “la ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional”. A mayor abundamiento, dispone que las tierras cultivables que de acuerdo con la propia ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal, y que las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia del heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

En cuanto a los derechos individuales se refiere, el derecho agrario revolucionario consagra el que los miembros de un núcleo de población tienen para explotar proporcionalmente los bienes del ejido de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos de la materia. Estos derechos individuales, entre los que se encuentra en su caso el que corresponde a la unidad individual de dotación, se acreditan con un certificado de derechos agrarios expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria, y, salvo la excepción ya mencionada del solar urbano, son inembargables, inalienables y no pueden gravarse por ningún concepto, siendo inexistentes los actos que se realicen en contravención a esto.

Ahora bien, conviene aclarar que los derechos que hemos apuntado son intransmisibles en forma externa al núcleo de población, pero, en la medida en que se afecte la función social de la propiedad ejidal y comunal, pueden transmitirse, en forma colectiva a través de permuta, división, fusión y expropiación, y en forma individual mediante la sucesión y la permuta.

La permuta total o parcial de las tierras, bosques o aguas de un núcleo de población por las de otro, es permitida por la Ley Federal de Reforma Agraria en los casos en que así convenga a la economía ejidal o comunal. Cuando se trata de permutar una unidad de dotación por otra del mismo ejido, basta la conformidad de los interesados, la aprobación de la asamblea general y la notificación a la Secretaría de la Reforma Agraria. En los demás casos, el procedimiento se inicia con la solicitud de los núcleos interesados ante el delegado agrario, debiéndose recabar la conformidad de cuando menos dos terceras partes de sus miembros. La delegación agraria remite el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria con un resumen del mismo, y esta dependencia lo somete, previo dictamen del cuerpo consultivo agrario, a la resolución del presidente de la República.

La división de la propiedad ejidal o comunal procede en cuatro casos: cuando el núcleo esté formado por diversos grupos que posean distintas fracciones aisladas; cuando habiendo unidad en el núcleo de población, el ejido esté formado por diversas fracciones de terreno aisladas entre sí; cuando el núcleo de población esté constituido por varios grupos separados que exploten diversas fracciones del ejido, aun cuando éste constituya una unidad, y cuando habiendo unidad topográfica y unidad en el núcleo, por la extensión del ejido resulte conveniente la división.

Por otra parte, para que proceda la división se requiere que los estudios técnicos que se realicen arrojen la conclusión de que la misma conviene para lograr una mejor explotación y que los ejidos resultantes no queden constituidos por menos de veinte campesinos capacitados.

La división puede iniciarse de oficio por el delegado agrario, o a petición de parte por el propio delegado, quien debe recabar la conformidad de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del ejido o comunidad, dictaminar sobre la petición y remitir el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria para que ésta, previo dictamen del cuerpo consultivo, lo someta a la resolución del presidente de la República.

Por lo que hace a la fusión ejidal y comunal, ésta se concede cuando los estudios técnicos y económicos que realice la Secretaría de la Reforma Agraria comprueben que así conviene para la mejor organización de los miembros de los núcleos de población y el desarrollo de un plan de explotación agropecuaria beneficioso para su economía. El procedimiento es el mismo que se sigue en el caso de la división.

La expropiación, institución relevante de nuestro sistema jurídico, contemplada en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional conforme al cual sólo procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización, también constituye una forma de transmisión colectiva de derechos ejidales y comunales. En estos casos, la resolución corresponde al presidente de la República, como suprema autoridad agraria, y la causa de utilidad pública debe ser con toda evidencia, superior a la utilidad social del ejido o de la comunidad. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular. La propia Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 112, establece una serie de causas de utilidad pública para efectos de expropiación.

Una modalidad interesante de la expropiación de bienes ejidales y comunales consiste en que el monto de la indemnización que corresponde al núcleo de población, se determina mediante un avalúo, aten-

diendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final invocado para expropiarlos.

El procedimiento se inicia con la solicitud por escrito presentada ante el secretario de la Reforma Agraria, quien la notifica al comisariado del núcleo de población que se pretende afectar, y recaba las opiniones del gobernador del estado, de la comisión agraria mixta y del banco oficial que opere con el núcleo correspondiente. Una vez que el expediente se integra, comprendiendo el avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se somete a la consideración del presidente de la República para su resolución, cuya ejecución no procede hasta en tanto la Secretaría de la Reforma Agraria se asegure de que la indemnización sea debidamente cubierta o su pago sea garantizado en los términos del decreto presidencial correspondiente.

Hasta aquí hemos planteado las formas de transmisión colectiva de los derechos agrarios. Ahora nos referiremos a su transmisión individual, que puede efectuarse a través de la permuta, a la que ya hicimos alusión, o mediante la sucesión, que puede ser testamentaria o intestada.

Al efecto, la ley faculta al ejidatario para designar en forma condicionada a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad individual de dotación y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, de entre su cónyuge e hijos, y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que exista dependencia económica. Si no existen esas personas, puede formular una lista de sucesores, con el único requisito de que dependan económicamente de él. A falta de testamento, o cuando ninguno de los sucesores puede heredar, los derechos agrarios se transmiten en el siguiente orden: al cónyuge supérstite; a la persona con la que el *de cuius* hubiera hecho vida marital y procreado hijos; a la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los últimos dos años, y a cualquiera otra persona de las que dependan económicamente de él. En todos los casos, el sucesor queda obligado a sostener, con los productos de la unidad de dotación heredada, a los hijos menores que dependan del ejidatario fallecido, hasta que cumplan dieciséis años, salvo que estén totalmente incapacitados, física o mentalmente para trabajar, y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil. Por otra parte, la ley prohíbe que quienes disfrutaban de una unidad individual de dotación sean herederos.

Por último, debemos mencionar que los derechos agrarios pueden perderse en forma individual o colectiva. Así, la ley establece que estos derechos se perderán en forma individual cuando el ejidatario o comunero no trabaje la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos o no cumpla con las funciones que le han sido en-

comendadas en los casos de explotación colectiva; cuando destine los bienes ejidales a fines ilícitos; cuando enajene, realice o permita, autorice o tolere la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o las dé en cualquier forma ilegal de ocupación; cuando acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación, en los ejidos ya constituidos; cuando sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente, y cuando no cumpla las obligaciones que contrajo como heredero.

En cuanto a la privación colectiva de derechos agrarios, la ley contempla un caso, al disponer que cuando los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de la misma, o cuando después de la entrega de tierras desaparezca o se ausente el noventa por ciento o más del grupo beneficiado, previa comprobación de la comisión agraria mixta, los bienes quedarán a disposición del Ejecutivo Federal para que en ellos se acomode a ejidatarios con derecho a salvo.

El derecho agrario revolucionario mexicano prevé, además, la privación temporal de derechos agrarios, cuando el ejidatario o comunero, durante un año, deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos que le correspondan en una explotación colectiva, sin causa justificada, o en el caso de que se haya dictado auto de formal prisión en su contra por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

3. Régimen de explotación ejidal y comunal

La Ley Federal de Reforma Agraria, a partir de su reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 17 de enero de 1984, señala, en su artículo 130, que los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva salvo cuando los interesados determinen su explotación individual mediante acuerdo tomado en asamblea general con convocatoria especial. Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva, no se hará la adjudicación individual en parcelas, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación.

A su vez, el artículo 131 establece casos específicos en los que el presidente de la República determinará la explotación colectiva de los ejidos.

Es de subrayarse que, en los ejidos que se exploten en forma colectiva, se podrán otorgar al ejidatario hasta dos hectáreas para el esta-

blecimiento de una granja familiar, la cual será cultivada individualmente.

Conviene advertir que antes de la reforma al artículo 130 a la que hicimos mención, ese precepto indicaba que los ejidos podrían explotarse en forma colectiva o individual, pero que la explotación colectiva quedaría a juicio del presidente de la República, quien requeriría la recomendación de la Secretaría de la Reforma Agraria. El texto vigente, al evitar el “podría”, concibe de manera diferente la explotación incliniéndose hacia la forma colectiva y procurando evitar, en lo posible, el trabajo individual.¹¹⁴

Por otra parte, el nuevo texto legal permite la explotación colectiva parcial y la obtención conjunta de bienes o servicios y apoyos institucionales o la realización de obras. Asimismo, se dispone que coordinadamente podrán realizarse labores mecanizadas y obtener el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almacenes y otras obras en favor de la comunidad, constituyendo para ese objeto unidades de desarrollo rural. De igual manera, se hace posible que los ejidatarios permuten sus parcelas formando sectores de producción colectiva en los ejidos que se exploten en forma individual, mediante acuerdo de la asamblea y bajo la vigilancia y supervisión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Con estas medidas se pretende, como señala Rafael Rodríguez Barrera, fortalecer y estimular el trabajo colectivo de la tierra sin afectar la libertad de organización de los campesinos de conformidad con sus propios intereses, partiendo de la necesidad de fortalecer la concepción del ejido como una unidad socioeconómica que, preferentemente en forma colectiva, explote los recursos dotados, y de que los campesinos puedan conciliar, democráticamente, sus decisiones en la búsqueda de las ventajas económicas y sociales del ejido, para que éste funcione como una real unidad productora.¹¹⁵

X. LAS ACCIONES AGRARIAS FUNDAMENTALES

En este apartado nos ocuparemos de aquellas acciones agrarias que, encontrando su origen en el artículo 27 de nuestra Constitución, desempeñan un papel fundamental en la realización de los postulados de la reforma agraria, lo cual explica su denominación. Ellas son las de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población ejidal.

¹¹⁴ Ruiz Massieu, Mario, *op. cit., supra*, nota 111, p. 171.

¹¹⁵ Rodríguez Barrera, Rafael, *op. cit., supra*, nota 105, p. 218.

La restitución de tierras y aguas encuentra su fundamento en la fracción VII del artículo 27 constitucional, que en su primer párrafo dispone: “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”.

Al respecto, el artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques y aguas, tendrán derecho a que se les restituyan cuando se comprueben los siguientes supuestos:

- Que los núcleos de población son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan, y
- Que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes:
 - a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
 - b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por las secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. 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
 - c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

Cabe señalar que los incisos anteriores se refieren a los actos que expresamente son declarados nulos por la fracción VIII del citado artículo 27 constitucional.

En virtud del procedimiento de restitución se presenta la llamada doble vía ejidal. Es decir, la ley dispone 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. El propósito de este sistema es el de proteger al núcleo solicitante, asegurando que se le otorguen las tierras, bosques y aguas que requiere a la brevedad posible, evitándole una inútil pérdida de tiempo en el caso de que la acción restitutoria no prospere, lo cual sucede con marcada frecuencia por la dificultad que

en la práctica encuentran las comunidades para acreditar su propiedad sobre los bienes objeto de la reclamación y el despojo que de los mismos han sufrido.

El trámite de la restitución se inicia con la solicitud, que se presenta ante el gobernador del estado en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, con copia a la comisión agraria mixta, quien emitirá un dictamen que será puesto a la consideración del gobernador, para que dicte su mandamiento. En caso de que éste sea favorable, el núcleo de población recibe la posesión provisional. En segunda instancia, la Secretaría de la Reforma Agraria revisa el expediente y lo turna al Cuerpo Consultivo Agrario, quien, después de formular su dictamen, lo somete a la resolución definitiva del presidente de la República.

Cabe subrayar que para que la restitución proceda, resulta decisivo el estudio que, sobre la autenticidad de los documentos y títulos de propiedad que se presenten, realiza la Secretaría de la Reforma Agraria.

Sobre esta acción, es interesante recoger las reflexiones de Antonio Luna Arroyo, cuando apunta 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 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.¹¹⁶

Por lo que hace a la dotación de tierras y aguas, la acción correspondiente tiene como base lo dispuesto en la parte final del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que a la letra dice: “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”.

¹¹⁶ Luna Arroyo, Antonio, *op. cit.*, *supra*, nota 85, pp. 213-215.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 195, señala la procedencia de la dotación de tierras, bosques y aguas, en favor de los núcleos de población que reúnan los siguientes requisitos:

- Que carezcan de tierras, bosques o aguas, o no los tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, y
- Que existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

A estos requisitos habría que agregar el de no encontrarse el núcleo de población en algunos de los supuestos del artículo 196 de la Ley, que expresamente indica que carecen de capacidad para solicitar dotación de tierras, bosques o aguas;

- Los capitales de la República y de los estados;
- Los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación;
- Las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación, y
- Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales.

En los términos del artículo 200 de la ley de la materia, 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 representación de la solicitud y cuya ocupación habitual sea trabajar personalmente la tierra, siempre que no posean 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. De acuerdo con el mismo precepto, no tienen capacidad para ser dotados quienes hayan sido condenados por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente, o reconocidos como ejidatarios en alguna otra resolución dotatoria de tierras.

El procedimiento de dotación, que se inicia en forma similar al de restitución, se tramita en dos instancias. En la primera, el gobernador del estado que corresponda dicta mandamiento una vez que la comisión agraria mixta emite su dictamen con base en los trabajos técnicos que

desarrolla previamente, como son la formación de un censo agrario y de un recuento pecuario; el levantamiento de un plano del radio de afectación, etcétera. En caso de ser positivo el mandamiento del Ejecutivo local, el núcleo de población toma posesión provisional de las tierras afectadas. En la segunda instancia, la Secretaría de la Reforma Agraria revisa el expediente y lo turna al Cuerpo Consultivo Agrario, quien rinde su dictamen sobre el caso y lo somete a la consideración del presidente de la República para su resolución definitiva.

Conviene apuntar que en el procedimiento dotatorio también se puede presentar la doble vía ejidal, aunque se trata de una hipótesis poco frecuente en la práctica, de acuerdo con la cual, habiéndose promovido la dotación, antes de la resolución presidencial el núcleo de población estima que en realidad el trámite precedente es el de restitución y solicita ésta. En tal caso, y a partir de ese momento, el expediente se continúa en la doble vía, dotatoria y restitutoria.

Respecto a la dotación, Lucio Mendieta y Núñez advierte que 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 de 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, prosigue, 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 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 1917.¹¹⁷

Nosotros consideramos, por otra parte, que siendo la dotación la acción básica al inicio de la reforma agraria mexicana, las reformas a la ley de la materia publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación de 17 de enero de 1984, son singularmente acertadas, en la medida en que con ellas 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 ejidos en que se señalen predios específicos, para que, en caso positivo, como indica Rafael Rodríguez Barrera, la tierra les sea entre-

¹¹⁷ Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 437.

gada 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.¹¹⁸

La ampliación de ejidos también encuentra su fundamento en la parte final del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, en cuanto en el mismo se indica que los núcleos de población que “no las tengan [tierras y aguas] en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas [...]”.

Al respecto, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 241, señala que los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean.

A su vez, el artículo 197 contempla tres hipótesis concretas en las que los núcleos de población que han sido beneficiados con una dotación, tienen derecho a solicitar la ampliación de ejidos:

- Cuando la unidad individual de dotación es inferior al mínimo establecido por la Ley y hay tierras afectables en el radio legal.
- Cuando el núcleo de población comprueba que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad individual de dotación.
- Cuando el núcleo de población tiene satisfechas las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carece de tierras de uso común o éstas son insuficientes.

Como se ve, este precepto refleja un afán de precisión del legislador, en la medida en que se especifican los supuestos en que la dotación se considera insuficiente por lo que hace a las unidades individuales y a las tierras de uso común, en los casos en que se haya adoptado el régimen de explotación individual. Por lo mismo, el artículo de referencia no resulta aplicable a los casos en que la explotación es colectiva, en los cuales se observa la regla general contenida en el antes citado artículo 241.

Por otra parte, y además de los casos antes mencionados en que los núcleos de población pueden solicitar la ampliación, la ley dispone

¹¹⁸ Rodríguez Barrera, Rafael, *op. cit.*, *supra*, nota 105, p. 221.

que ésta se tramitará 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.

El procedimiento de ampliación se sujeta a lo prevenido para la dotación de tierras, en lo que sea aplicable. Sin embargo, conviene apuntar que para los casos de ejidos con régimen de explotación individual, se especifica que las unidades de dotación son otorgadas por resolución presidencial y entregadas de oficio, en única instancia, por la Secretaría de la Reforma Agraria.

La ampliación de ejidos es definida por Luna Arroyo y Acerreca 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, y agregan que esta figura, 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 ni 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.¹¹⁹

Por último, la creación de nuevos centros de población se encuentra prevista en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que en lo conducente expresa que: “se dictarán las medidas necesarias [...] para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables [...]”.

En este sentido, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 244, señala que la creación de un nuevo centro de población procede cuando las necesidades de un grupo capacitado para constituirlo no pueden satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación, ampliación o acomodo en otros ejidos. Por su parte, el artículo 198 indica que tienen derecho a solicitar dotación de tierras, bosques y aguas por esta vía, los grupos de veinte o más individuos con capacidad agraria, aun cuando pertenezcan a diversos poblados. Es decir, este procedimiento supone una acción del Estado de redistribución de núcleos de población a zonas en donde se les puedan dotar de tierras y aguas, por imposibilidad de acomodarlos en lugares vecinos a su residencia.

El trámite para la creación de un nuevo centro de población puede iniciarse de oficio cuando en un procedimiento de dotación, el dictamen

¹¹⁹ Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca, *op. cit.*, *supra*, nota 18, p. 35.

del cuerpo consultivo agrario es negativo. En este caso, la Secretaría de la Reforma Agraria ordena que se inicie luego el expediente.

Ya sea que el procedimiento se inicie a solicitud de los interesados o de oficio, su tramitación es de carácter uniinstancial, y se resuelve en definitiva por el presidente de la República, previo dictamen del cuerpo consultivo agrario. Cabe hacer notar que para que proceda la creación de un nuevo centro de población son indispensables la conformidad de los campesinos para trasladarse al lugar donde sea posible establecer el nuevo centro; el estudio sobre la viabilidad de que éste se ubique en la entidad de que sean vecinos los solicitantes, y la localización de terrenos afectables que realiza la Secretaría de la Reforma Agraria.

La importancia de esta acción para la reforma agraria en México, se pone de manifiesto cuando la ley de la materia declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población; criterio que es corroborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sentar jurisprudencia en el sentido de que no debe concederse la suspensión contra leyes que crean nuevos centros de población, erigiendo en tales las haciendas, pues el interés público debe prevalecer sobre el interés particular.¹²⁰

EPÍLOGO

Indiscutiblemente, el derecho agrario mexicano refleja, a través de sus instituciones, el propósito de hacer realidad las mejores banderas agraristas de la Revolución mexicana. Sin embargo, es preciso reconocer que aún no ha alcanzado la vigencia que le permita ser un instrumento de cabal justicia social para los campesinos de México: los *grandes pacientes de la Revolución* que después de siete décadas siguen esperando que ésta dé respuesta a sus reclamos, y cuyas condiciones de pobreza extrema poco han variado desde el triunfo del movimiento armado de 1910. Esta realidad, aunada al déficit que en materia de productos agropecuarios presenta el país, hace imperativa la revisión de una de las áreas más importantes y —paradójicamente— más descuidadas del derecho mexicano.

En este sentido, el presidente de la República ha planteado la necesaria reestructuración de las áreas de la administración pública relacionadas con el sector agropecuario, y ha afirmado que el reparto masivo

¹²⁰ *Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 17/75), 3a. parte I; tesis 57, p. 124.

de tierras virtualmente ha concluido y se requiere dar un paso firme hacia una nueva reforma agraria que, en su concepto

Quiere decir ahora, fundamentalmente, apoyar la producción, respetar y promover las organizaciones de los campesinos, responsabilizar a éstos del manejo del crédito y de los fertilizantes, atender la comercialización y establecer industrias rurales que, eficientes y viables, transformen la producción, eleven el ingreso y generen opciones de empleo para los hijos de los campesinos en el propio campo.¹²¹

Así, de manera concreta y a la vez categórica, el primer mandatario plantea la necesidad impostergable de entrar de lleno a la reforma agraria integral. La realización de esta meta, sin duda, implica un examen exhaustivo del actual derecho agrario mexicano, a fin de hacer al mismo las adecuaciones que lo posibiliten a constituir el medio idóneo para alcanzar los postulados de nuestra Revolución.

Un significativo avance en esta dirección se dio en el pasado reciente con la adición de dos fracciones al artículo 27 constitucional, que tienden al logro de una justicia agraria expedita y honesta, a otorgar seguridad jurídica a las formas de propiedad agraria y a promover el desarrollo rural integral. No obstante, debemos tener presente que el camino por recorrer es aún largo, y que la modernización de las estructuras jurídicas agrarias tendrá que orientarse también al redimensionamiento de las formas de participación campesina; al acercamiento de insumos para la producción a ejidos y comunidades y a la pequeña propiedad; y a la implantación de técnicas modernas de capacitación y de una adecuada planeación agraria, entre otros aspectos. Sólo esto, aunado a una mayor eficiencia de las dependencias y entidades oficiales responsables, permitirá que los campesinos mexicanos reciban, con retraso, pero al fin reciban, lo que la sangre vertida en 1910 les debe.

¹²¹ Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*, México, 1o. de noviembre de 1989.