

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**REGULACION DE LOS BIENES COMUNALES POR LAS
LEYES DE REFORMA AGRARIA Y FOMENTO
AGROPECUARIO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EDUARDO ALVAREZ FERREIRA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

| | Pag |
|---|-----|
| INTRODUCCION | 4 |
| I. ANTECEDENTES DE LOS BIENES COMUNALES | 6 |
| 1. Origen de los Bienes Comunales | 7 |
| 2. Primeros Ordenamientos para su reconocimiento | 13 |
| 3. Leyes de Indias | 23 |
| 4. Constitución Mexicana de 1824 | 28 |
| 5. Constitución de 1856 y las Leyes de Reforma | 30 |
| II. LOS BIENES COMUNALES EN LA LEGISLACION AGRARIA | 34 |
| 1. En la Ley del 6 de enero de 1915 | 35 |
| 2. En la Constitución de 1917 | 39 |
| 3. En las Leyes Reglamentarias de carácter agrario | 48 |
| 4. En las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado | 54 |
| III. LOS BIENES COMUNALES ANTE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. SU TENENCIA | 58 |
| 1. Concepto de Bien Comunal y Comunero | 59 |
| 2. Las tierras de Cultivo | 62 |
| 3. Las tierras de Agostadero | 65 |
| 4. Los Bosques | 68 |
| IV. FORMA DE EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA | 72 |
| 1. Explotación económica | 73 |

| | Pág. |
|---|------|
| 2. Explotación reglamentada | 78 |
| 3. Su cambio al Régimen Ejidal | 81 |
| V. LOS BIENES COMUNALES DE LOS PUEBLOS FRENTE A LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO | 84 |
| 1. El caso de tierras ociosas de terrenos comunales | 85 |
| 2. Formas que establece como sistema para su explotación | 86 |
| 3. Sanciones para el caso de su inexplotación | 87 |
| 4. Estímulos para la explotación adecuada | 88 |
| 5. Importancia de la Ley de Fomento Agropecuario | 89 |
| CONCLUSIONES | 99 |
| BIBLIOGRAFIA | 104 |

I N T R O D U C C I O N

Desde el primer gobierno logrado por la Revolución, se ha observado que las autoridades que se han venido sucediendo en el poder, han adoptado la práctica, siempre que se dirigen a la población rural del país, de hacer notar lo mucho que en su beneficio ha logrado la Reforma Agraria y de la continua planificación que de ésta se hará para seguirla impulsando -- hasta alcanzar en el ámbito material, su plena realización; mencionando asimismo, las resoluciones presidenciales que por dotación, ampliación y restitución de los ejidos se han dictado y como fórmula triunfalista, mencionar, dichas superficies que contienen también las áreas reconocidas o tituladas a las comunidades indígenas.

Lo anterior, podría parecer que con esto se han cumplido los postulados de conquista social y económica, que al dar origen al movimiento revolucionario, quedaron plasmados en nuestra Carta Magna de Querétaro en el año de 1917.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo de nuestras autoridades, de plasmar la ideología del constituyente, consideramos que existe un importantísimo sector de nuestro medio rural al que no se le ha dado el tratamiento adecuado para incorporarlo a los sistemas de prosperidad, comodidad, que contienen los planes de educación, salud pública, crédito y demás que lleguen a -- nuestro medio rural; respetando su atávica aculturación de la que mucho podemos aprender aún. Este vastísimo sector nacional que son nuestras comunidades indígenas, donde no obstante los planes del INI, educación en el medio indígena de la SEP; la Unidad Agrícola Industrial para la mujer indígena de la Secretaría de la Reforma Agraria y varias más, aún necesitan de mucho esfuerzo para darles el lugar que les corresponde en nuestra sociedad mexicana, que mucho les debe.

Para ver su estado jurídico ante las leyes que nos rigen, como son la Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, o sea, la de la Reforma Agraria y la última dictada sobre el campo mexicano que es la Ley de Fomento Agropecuario, comentaremos en este trabajo la regulación de los bienes comunales ante -- las citadas leyes. Después de casi tres decenios de vigencia del Código Agrario (31 de diciembre de 1942), se envió la iniciativa de la Ley Federal de Reforma Agraria, por el Presidente Luis Echeverría Alvarez, al Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1970, la cual fue expedida el 16 de marzo de 1971 y el 22 de ese mismo mes promulgada, habiéndose publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971. Por otra parte, la Ley de Fomento Agropecuario, fue expedida el 27 de diciembre de 1980, a iniciativa enviada a la LI Legislatura del Congreso de la Unión, por el Presidente José López Portillo.

Con base en lo anterior, veremos el alcance y consecuencias -- en las disposiciones jurídicas que se han ocupado de nuestro tema, para concluir con algunas personales reflexiones sobre el mismo.

CAPITULO I
ANTECEDENTES DE LOS BIENES COMUNALES

1. ORIGEN DE LOS BIENES COMUNALES

Sería casi imposible referirnos en nuestro estudio, a todos los pueblos que ocuparon lo que actualmente conocemos como territorio nacional, pero haremos referencia a dos de ellos que fueron los que más destacaron, tanto por su cultura como por su poderío militar. El primero y más importante, el pueblo Azteca, en segundo lugar, el pueblo Maya que establece diferencias fundamentales con el primero y que dominó en Yucatán y Centroamérica.

Para la determinación y establecimiento del origen de los bienes comunales, tomaremos en consideración como punto de partida principal, la organización política, social y agraria de los aztecas, no sin antes dar un breve bosquejo histórico de éstos.

Aspecto Histórico

El pueblo Azteca o Mexica, fue el que mayor desarrollo había alcanzado hasta los inicios del siglo XVI. Los aztecas no eran autóctonos del Centro de México. Antes de establecerse en Tenochtitlan, pasaron varios siglos buscando un lugar apropiado para establecerse, lo cual sucedió entre los siglos XII y XIV así el Pueblo Azteca procedió de un lugar llamado Aztlán que era una isla situada en una laguna. Los Atlacachichimecas como se llamaban entonces, eran tributarios de los aztlanecas o señores de la tierra, para subsistir y pagar sus tributos recolectaban vegetales, cazaban y además eran agricultores. Pero como ya no estaban dispuestos para pagar tributo decidieron abandonar Aztlán (Lugar de Garzas), e ir en busca de otra tierra que según los aztecas mismos, les había sido prometida.

Algunos historiadores consideran que los aztecas salieron de Aztlán en el año de 1111, siglo XII, y en su peregrinar pasaron por diversos pueblos hasta llegar a Apaxco; sin embargo, fue hasta el año de 1325 en que se funda la gran Tenochtitlan.

Cuando los aztecas fundaron la ciudad de Tenochtitlan, se inició la sedentarización y el principio de su cultura y agricultura. Desarrollaron un sistema de propiedad territorial, donde destaca la comunal, la expansión de su pueblo y la división de clases. Las tierras de la gran Tenochtitlan se dividen en cuatro grandes barrios: Cuexpopan, Mayatlán que se extendía hasta Tacubaya, Zoquiapan y Atzacualco. De aquel islote salían varias calzadas sobre la laguna, que comunicaban Tenochtitlan con los demás pueblos.

Los aztecas al principio dispusieron de pocas tierras en el islote, pero para compensar dicha circunstancia, construyeron chinampas y posteriormente, se expandieron al iniciar sus conquistas.

La Organización Política de los Aztecas

Estos tenían como base un principio democrático, existiendo en primer lugar, el jefe supremo llamado Tlacatecutli, el cual era designado por elección, tomando en consideración sus hechos guerreros y sus virtudes personales. Este jefe supremo se encontraba asistido de diversos señores en el orden jerárquico que a continuación se menciona:

1. TLATOQUES. Estaban a cargo de la autoridad de todas aquellas provincias y pueblos en las que tenían absoluta competencia, tanto civil, como criminalmente. Tlatoque proviene del vocablo Tlatoa que quiere decir hablar.

2. TECTECUTZIN. Se encargaba del mando en tareas específicas, sobre determinada región o provincia.

3. CALPULLEC ó CHINANCALLEC. Entre los antiguos mexicanos eran los representantes del calpulli o barrio, que tenían a su cargo la repartición de tierras del Calpullalli.

El Calpullec o Chinancallec, era propiamente la cabeza del barrio. El cargo de Calpullec era vitalicio y debía ser del --calpulli o barrio, competente y viejo, pero también debería ser principal. El cargo no era hereditario; sin embargo, los habitantes del Calpulli, generalmente elegían a su hijo o algún pariente.

En la casa de Calpullec se hacían los consejos del clan y los gastos cuantiosos eran por su cuenta. El Calpullec era el depositario del plano de las tierras del Calpullalli que pertenecían al Calpulli.

4. PIPILTZIN. Eran los hijos, nietos y bisnietos de - los señores supremos, o sea, de los Tlatoques.

La organización social entre los aztecas se dividía en estamentos y se establecían las diferencias en base a la distribución de la tierra. Estos estamentos eran:

- a) Rey o señor supremo, Tlacatecutli.
- b) Sacerdotes, que representaban al poder divino.
- c) Los guerreros, que en su mayor parte eran nobles.
- d) Las familias de abolengo, las cuales constituían la nobleza en general.
- e) El pueblo.

Diversas Formas de la Tenencia de la Tierra

El maestro Raúl Lemus García¹ nos clasifica el régimen agrario de los aztecas en tres formas de tenencia de la tierra, las cuales eran:

1. Tierras Comunales
2. Tierras Públicas
3. Yahuatlalli.

Tierras Comunales. Dentro de éstas existían principalmente dos tipos de tenencia de la tierra, las cuales eran:

- a) Calpullalli
- b) Altepetlalli

a) Calpullalli. Tierras que disfrutaba cada barrio o calpulli, entre los antiguos mexicanos, las cuales estaban divididas en parcelas, cuyo nombre era Tlalmilli; cada familia tenía derecho a una parcela, la cual tenía que cultivar de manera directa; era otorgada a ésta, por el jefe de la misma y podía perderse cuando la familia se ausentaba del barrio, era corrida de ella o la dejaba de cultivar por dos años, en este último caso, se le requería para que la cultivara y si insistía en la negativa de hacerlo, perdía las tierras al año siguiente.

Las tierras perdidas, o si a la muerte del propietario no había sucesión, pasaban a formar parte de la corporación. La parcela no era sujeta a ningún gravamen, pero podía transmitirse por herencia.

Se llevaba riguroso registro, en el cual se asentaba que esta

¹ Lemus García Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Limusa, 2a. edición, México, D.F., 1978, p. 92-95.

ba prohibido a un Calpulli inmiscuirse en las tierras de otro; podemos decir, que se llamaban tierras del barrio o linaje. Calpulli es singular, Calpullec plural.

b) Altepeltalli. Según Fernando de Alva Ixtlixóchitl,² eran tierras comunales pertenecientes a los pueblos (Altepeti, que significa pueblo o población y Tlalli que quiere decir - tierra), éstas eran trabajadas por los comuneros sin perjuicio del trabajo que realizaban en sus parcelas, ya que los productos de estas tierras eran para sufragar obras públicas, gastos locales y pago a los tributos; éstas eran las tierras del pueblo.

Tierras Públicas. Las tierras pertenecientes al segundo grupo de nuestra clasificación son públicas o de tipo colectivo, porque todas ellas estaban destinadas al sostenimiento de las funciones públicas, eran inalienables y no pertenecían a un persona en particular, bien fuese física o moral, son al conglomerado social mismo y a la colectividad; dentro de ellas se encuentran los siguientes tipos:

- a) Tecpantlalli. Los productos de estas tierras se destinaban al pago de los gastos para el sostenimiento de los palacios del Tlacatecutli.
- b) Tlatocalalli. La manutención del consejo de gobierno y de las altas autoridades, provenía de la utilidad obtenida de estas tierras.
- c) Milchimalli. Tierras cercanas a las ciudades indígenas que los vecinos tenían la obligación de cultivar para destinar sus productos a los gastos de guerra, también llamados Cacalomilli.

² Figueroa Fernando, Las Comunicades Agrarias. Editorial Morales, Primera Edición, México, D.F., 1970, p. 28.

- d) Teotlapan. Eran tierras que entre los aztecas se - consideraron como conquistas para destinar su producto al culto de los Dioses.
- e) Tierras de los Señores. Estas tierras estaban comprendidas por dos grupos, y se otorgaban para agradecer los favores hechos a los señores, los grupos mencionados son:
- Pillali, eran tierras otorgadas a los Pipiltzin, con la facultad de transmitir las por herencia.
 - Tecpillalli, se otorgaban a los funcionarios del - palacio del Tlacatecutli y cuyo nombre era Tecpantlaca. Esta clasificación se llevaba a cabo por - el destino que se daba al producto de la tierra y que siempre era para el sostenimiento de instituciones que en esa época ya existían.³

Juan de Torquemada señala que Tecpanpouque o Tecpantlaca eran tierras de la recámara del señor que, se llamaban los que vivían en ellas y las cultivaban; Tecpanpouque o Tecpantlaca que quiere decir "Gente de Palacio", no podían venderlas ni disponer de ellas de ninguna parte.⁴

Yahutlalli. En este grupo se encuentran las tierras que estaban a la disposición de la autoridad, equivalente a lo - que ahora conocemos como tierras nacionales o baldías, eran - tierras del enemigo que pasaban a poder de los aztecas en virtud de las conquistas; entendiéndose por terrenos nacionales

³ Lemus García-Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial - Limsa, 2a. edición, México, D.F., 1978, p. 94-95

⁴ Figueroa Fernando, Las Comunidades Agrarias, Editorial Morales, Primera Edición, México, D.F., 1970, p. 28.

los que ya han sido delimitados por el estado, y en algunos casos, ya que han sido titulados a particulares, denominados nacionaleros; por su parte los terrenos baldíos son de la nación, los cuales no han sido deslindados ni medidos y no han salido de su dominio; en la colonia estos terrenos equivalen a los denominados realengos.

En lo que respecta al Pueblo Maya, únicamente nos limitaremos a decir que éste adoptó un régimen de explotación comunal debido a las condiciones del ambiente, ya que el clima árido, al igual que en las tierras en general a las condiciones agrícolas especiales, obligaban a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos.

La nobleza era la clase social privilegiada, la cual tenía sus casas o solares en el Mayapan; y quienes vivían fuera de las ciudades eran los vasallos y tributarios.

2. PRIMEROS ORDENAMIENTOS PARA SU RECONOCIMIENTO

Las desigualdades sociales que encontraron los españoles estaban muy arraigadas en la mentalidad indígena, por ello procedieron los conquistadores, a liberar aquellas provincias sojuzgadas por los aztecas, pero las pusieron bajo el dominio de la monarquía española, creándose el conflicto del derecho azteca y español, que tienen características diversas totalmente, y que por mucho que hiciera el destino para unir las en un mismo caso, jamás conseguiría que formaran una corriente homogénea. A raíz del descubrimiento por Colón, de las tierras del nuevo continente; el Papa Alejandro VI, expidió la Bula Noverunt Universi el 4 de mayo de 1493, especie de Laudo Arbitral con el que se solucionó la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubier-

tas en América por sus súbditos de entonces, la que nos permiti-
mos transcribir a continuación:⁵

"Alejandro Obispo, siervo de los servicios de Dios; a los ilustres carísimos en Cristo hijo Rey Fernando, y muy amada en Cristo hija Isabel de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia y de Granada, salud y bendición apostólica. Lo que más entre todas las obras agrada a la Divina Majestad y nuestro corazón desea, es que la fe católica y religión cristiana sea exaltada mayormente en nuestros tiempos, y que en toda parte sea ampliada y dilatada, y se procure la salvación de las almas, y las bárbaras naciones sean deprimidas y reducidas a esa misma fe. Por lo cual como quiera que a esta sacra silla de San Pedro a que por favor de la Divina Clemencia, aunque indignos, hayamos sido llamados, conociendo de Vos, que sois Reyes y Príncipes católicos verdaderos, cual sabemos que siempre habéis sido y vuestros preclaros hechos de que ya casi todo el mundo tiene entera noticia, lo manifiestan y que solamente lo deséais, más con todo conato, esfuerzo, fervor y diligencia, no perdonando a trabajos, gastos, ni peligros y derramando vuestra propia sangre, lo hacéis y habéis dedicado desde atrás a ello todo vuestro ánimo y todas vuestras fuerzas, como lo testimonia la recuperación del Reyno de Granada que ahora con tanta gloria del Divino Nombre hicisteis, librándole de la tiranía sarracena. Dignamente somos movidos, no sin causa, y debemos favorablemente y de nuestra voluntad concederos aquello mediante lo cual, cada día con más ferviente ánimo a honra del mismo Dios, y amplia

⁵ Alcerreca Luis G. y Antonio Luna Arroyo. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, 1a. edición, México 1982, pp. de la 68 a la 72.

ción del imperio cristiano, podáis proseguir este santo y loable propósito de que nuestro inmortal Dios se agrada. Entendimos, que desde atrás habíades propuesto en vuestro ánimo el buscar y descubrir algunas islas y tierras firmes remotas e incógnitas, de otros hasta ahora no halladas, para reducir los moradores y naturales de ellas servicio de nuestro redentor y que profesen la fe católica; y que por haber estado muy ocupados en la recuperación del dicho Reino de Granada, no pudísteis hasta ahora, llevar a deseado fin vuestro santo y loable propósito; y que finalmente, habiendo por voluntad de Dios cobrado el dicho Reino, queriendo poner en ejecución vuestro deseo, proveísteis al dilecto hijo Cristóbal Colón hombre apto y muy conveniente a tan gran negocio y digno de ser tenido en mucho, con navíos y gentes, para semejantes cosas bien apercibidos; no sin grandísimos trabajos, costas y peligros, para que por la mar buscarse con diligencia, tales tierras firmes e islas remotas e incógnitas a donde hasta ahora no se había navegado las cuales después de mucho trabajo, con el favor divino habiendo puesto toda diligencia, navegando por el mar océano, hallaron ciertas islas remotísimas y también tierras firmes, que hasta ahora no había sido por otros halladas, en las cuales habitan muchas gentes, que viven en paz; y andan, según se afirma, desnudas y que no comen carne. Y a lo que los dichos vuestros mensajeros pueden colegir estas mismas gentes, que viven en las susodichas islas y tierras firmes creen que hay un Dios creador en los cielos y que parecen azás aptos para recibir la fe católica y ser enseñados en buenas costumbres y se tiene esperanza, que si fuesen doctrinados, se introdujera con facilidad en las dichas tierras e islas el nombre del Salvador, Señor Nuestro Jesu

cristo. Y que el dicho Cristóbal Colón hizo edificar en una de las principales de las dichas islas una torre - fuerte y en guarda de ella puso ciertos cristianos que con él habían ido, para que desde allí buscasen otras islas y tierras firmes remotas e incógnitas; y que en las dichas islas y tierras ya descubiertas se halla oro y cosas aromáticas y otras de gran precio, diversas en género y calidad. Por lo cual teniendo atención a todo lo susodicho con diligencia principalmente a la exaltación y dilatación de la fé católica, como conviene a reyes y príncipes católicos y a imitación de los reyes vuestros antecesores de clara memoria, propusisteis con el valor de la divina clemencia sujetar las susodichas islas y tierras firmes a los habitantes y naturales de ellas a la fé católica.

Así, que Nos alabando mucho en el Señor este vuestro santo loable propósito y deseando que sea llevado a debida ejecución y que se plante en aquellas partes: os amonestamos muy mucho en el señor y por el Sagrado bautismo que recibísteis, mediante el cual estáis obligados a los mandamientos apostólicos, y por las entrañas de misericordia de Nuestro Señor Jesucristo atentamente os requerimos, que cuando intentáredes emprender y proseguir empresa, queráis y debáis con ánimo pronto y celo de verdadera fe, inducir los pueblos que viven en tales islas y tierras, a que reciban la religión cristiana, y que en ningún tiempo os espanten los peligros y trabajos, teniendo esperanza y confianza firme que el Omnipotente Dios favorecerá felizmente vuestras empresas y para que siéndoos concedida liberalidad de la gracia Apostólica, con más libertad y atrevimiento toméis el cargo de tan importante negocio: motu proprio y no a instancia de petición -

vuestra, ni de otro que por vos lo haya pedido; más de -
nuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia y de la --
plenitud del poderío apostólico, todas las islas y tie-
rras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y --
que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía fabri-
cado y componiendo una línea del Polo Artico, que es el
Septentrional al Polo Antártico que es el Mediodía, ora
se hallan hallando islas y tierras firmes, ora se hallen
hacia la India o hacia cualquiera parte la cual línea --
diste de cada una de las islas que vulgarmente se dicen
Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Me-
diodía. Así que todas sus islas y tierras firmes halla-
das y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren
desde la dicha línea hacia el Occidente y Mediodía, que-
por otro rey o príncipe cristiano no fueran actualmente-
poseídas hasta el día del Nacimiento de Nuestro Señor Je-
suscristo próximo pasado, del cual comienza el año pre-
sente de mil cuatrocientos y noventa y tres, cuando fue-
ron vuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de-
las dichas islas: por la autoridad del Omnipotente Dios-
a Nos en San Pedro concebida, y del Vicario de Jesuscristo,
que ejercamos en la tierra, con todos los seño-
ríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, dere-
chos, jurisdicciones y todas sus pertenencias: por el TE-
NOR DE LAS PRESENTES LAS DAMOS, CONCEDEMOS Y ASIGNAMOS -
PERPETUAMENTE A VOS Y A LOS REYES DE CAST'LLA Y DE LEON,
VUESTROS HEREDEROS Y SUCEORES: Y HACEMOS, CONSTRUIMOS Y
DEPUTAMOS A VOS Y A LOS DICHOS VUESTROS HEREDEROS Y SUCE-
SORES SEÑORES DE ELLA, CON LIBRE, LLENO Y ABSOLUTO PODER,
AUTORIDAD Y JURISDICCION: CON DECLARACION QUE POR ESTA -
NUESTRA DONACION, CONCESION Y ASIGNACION NO SE ENTIENDA,
ni pueda entender que se quite, ni haya de quitar el de-
recho adquirido a ningún príncipe cristiano, que actual-
mente hubiere poseído las dichas islas y tierras firmes-
hasta el susodicho día de Navidad de Nuestro Señor Jesus

cristo y allende de esto, os mandamos en virtud de santa obediencia, que así como también lo prometeis y no dudamos por vuestra grandísima devoción y magnanimidad real, que lo dejaréis de hacer, procuréis enviar a las dichas tierras firmes e islas a hombres buenos, temerosos de -- Dios, doctos, sabios y expertos para que instruyan a los susodichos naturales y moradores en la fe católica y los enseñen buenas costumbres, poniendo en ello toda diligencia que convenga. Y del todo inhibimos a cualquiera persona de cualquier dignidad, aunque sea real o imperial, estado, grado, orden o condición so pena de excomunión, latae sententiae, en la cual por el mismo caso incurran, si lo contrario hicieren: que no presuman ir por haber mercaderías o por otra cualquier causa sin especial licencia vuestra y de los dichos vuestros herederos y sucesores a las islas y tierras firmes halladas o que se hallaren descubiertas y que se descubrieron hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea desde el Polo Antico al Polo Antártico, ora las tierras firmes o islas sean halladas y se hayan de hallar hacia la India, o hacia otra cualquier parte, la cual línea diste de cualquiera isla, que vulgarmente llaman de las Azores y Cabo Verde cien leguas hacia el Occidente y Mediodía, como queda dicho; no obstante constituciones y ordenanzas apostólicas y otras cualesquiera que en contrario -- sean; confiando en el Señor, de quien proceden todos los bienes, imperios, señoríos, que encaminando vuestras -- obras, si perseguís este santo loable propósito, conseguirán vuestros trabajos y empresas en breve tiempo con facilidad y gloria de todo el pueblo cristiano prosperísima salida. Y porque sería dificultoso llevar las presentes letras a cada lugar donde fuere necesario llevarse, queremos y con los mismos motu y ciencia mandamos, -- que a sus trasuntos, firmados de mano de Notario Público

para ello requerido y corroborados con sello de alguna -- persona constituida en dignidad eclesiástica o de algún cabildo eclesiástico, se les dé la misma fe en juicio - y fuera de él, y en otra cualquiera parte, que se daría a las presentes, si fuesen exhibidas y mostradas. Así - que a ningún hombre sea lícito quebrantar o con atrevimiento temerario ir contra ésta nuestra carta de encomienda, amonestación, requerimiento, donación, concesión, asignación constitución, deputación, decreto, mandato, - inhibición y voluntad. Y si alguno presumiese intentarlo, sepa que incurrirá en la indignación del Omnipotente Dios y de los bienaventurados Apóstoles Pedro y Pablo. - Dado en Roma en San Pedro a cuatro de mayo del año de la Encarnación del Señor, mil cuatrocientos noventa y tres - en el año primero de nuestro Pontificado".

Luis G. Alcerreca cita que: el Papa mencionado dictó otras -- dos bulas sobre el mismo problema, que llevan los nombres de: Intercaetera o Eximianae devotionis sinceritas, de 3 de mayo de 1493 y la Holie siquidem de 4 de mayo del mismo año.

Y dice que:

"Se ha afirmado constantemente que el origen histórico de la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27 -- constitucional se implica en la famosa bula Intercoeteris del Papa Alejandro VI de 4 de mayo de 1493, por medio de la cual otorgó a los soberanos españoles verdaderos derechos de propiedad sobre las tierras descubiertas al occidente de una línea ideal trazada a cierta distancia de los Azores. Lógicamente no puede decirse que el sumo pontífice romano confirie-

ra propiedad alguna a los soberanos españoles y de Portugal; lo que hizo fue dirimir como árbitro una contienda posesoria surgida entre los monarcas de ambos países, en la que dichos gobernantes se disputaban el dominio de las tierras descubiertas, ocupadas por la fuerza material de la conquista."

"La Bula de Alejandro VI no habla de transmisión del dominio, ni es razonable que confiera dominio en la acepción que se ha dado a ese vocablo con el alcance de un derecho de propiedad, puesto que aun sin discutir los derechos de Su Santidad para dictar la Bula de que se trata; en derecho no parece admisible que haya tenido facultad para conceder un derecho de propiedad que no tenía, atento al principio jurídico de que nadie puede transmitir lo que no tiene".

"En las distintas pragmáticas de los reyes de España, se encuentra con frecuencia el concepto de que por virtud de haber transmitido a ellos el dominio de las tierras descubiertas, se abrogaron (sic) la facultad de otorgar mercedes, lo que da idea de que aquellos soberanos interpretaron el alcance de la Bula de Alejandro VI en el sentido de que les había conferido un derecho de propiedad, y por eso transmitían derechos de esa clase en las mercedes. Pero tomando en consideración la gran amplitud de facultades que tenían los reyes de España, emanadas de la conquista y ocupación después del descubrimiento de México, no permitía discutir la naturaleza de estos derechos".

"A juzgar por los términos de la Bula y especialmente la razón o motivo de su expedición, que era resolver el conflicto entre España y Portugal sobre el límite de las tierras descubiertas, seguramente que el objeto de la Bula fue conferir un derecho de soberanía en favor de España con exclusión de Portugal. El conflicto entre España y Portugal era de soberanía

y de jurisdicción y si resolver ese conflicto fue lo que se sometió como árbitro o sugirió al Sumo Pontífice por el Embajador de España en Roma, no es posible admitir que el Papa haya conferido un derecho de propiedad que no era objeto de conflicto. La naturaleza de las resoluciones que determinan los linderos entre Estados, no es atributiva de propiedad, sino de soberanía o jurisdicción y lo mismo se observa tratándose de Estados soberanos que de Estados comprendidos dentro de una nación soberana. Por esto no puede admitirse que al emplear el vocablo 'dominio' en las cédulas pragmáticas de España, se haya podido significar 'propiedad', sino 'soberanía', que se traduce en lo que actualmente se llama 'dominio eminente'."

"La nación mexicana, al constituirse en forma independiente de España, reasumió su soberanía propia y surgieron sus derechos sobre el territorio nacional, prescindiendo de lo que dispusiera el Sumo Pontífice al resolver el conflicto de límites, entre España y Portugal. El concepto de la soberanía no permite reconocer validez a aquella disposición primitiva de Su Santidad; por el contrario, exige desconocer toda autoridad extraña que menoscabe la soberanía del país y desvirtúe los derechos que originariamente y en forma fundamental han tenido la nación mexicana para constituirse y para dictaminar toda clase de leyes".

"Desde el momento en que se constituyó y se declaró independiente, sancionó la nación implícitamente, que todos los derechos de ella como nación y como Estado soberano e independiente, dimanen de su misma existencia y no de otro Estado ni por acto de donación o enajenación que le hubieren hecho otros pueblos igualmente soberanos u otras autoridades como Su Santidad, aunque entonces tuvieran también poderes temporales".

Por otra parte, el 26 de junio de 1523, Carlos V manda a Hernán Cortés las instrucciones que habían de ajustarse relativas a la población, pacificación, tratamiento y conversión de sus naturales. Posteriormente Cortés complementaba estas instrucciones con diversas ordenanzas como las expedidas en 1524, referentes al uso que los encomendadores podían hacer de los indios y de sus encomiendas, las que podían ser el primer antecedente del Reglamento de Trabajo en el nuevo Continente; el interés que Carlos V mostró por la protección de la propiedad comunal, se refleja en la inclusión que se hace de la comunidad indígena en la legislación de Indias como la disposición de Carlos V del 31 de mayo de 1531, reiterada por Felipe II en 1563 y 1596 que a la letra dice:

"e si algunas tierras o heredades vueren ocupadas a los dichos indios, se les hazed, luego volver y restituir libremente y alcéys y quitéys cualquier imposición nueva que sobre ellos les hubieren impuesto".⁶

Varias disposiciones e instrucciones de Carlos V. como las del 4 de abril de 1532 a abril 6 de 1546 y mayo 14 del mismo año que ordenaban:

"Mandamos que los repartimientos de tierras así en nuevas poblaciones como en lugares y términos que ya estuvieren poblados, se hagan con toda justificación sin admitir singularidad, excepción de persona, ni agravio de los indios".⁷

⁶ Figueroa Fernando -Las comunidades Agrarias. Editorial Morales, Primera Edición, México, D.F. 1970, p. 37.

⁷ Libro IV, Título XII, Ley VII Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias. Gráfica Ultra S.A. Madrid 1943. Tomo II.

Posteriormente se reiteraron muchas instrucciones por Felipe II en los años de 1563 y 1596.

3. LEYES DE INDIAS

Para solucionar la disputa que entablaron España y Portugal - sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus nacionales, el Papa Alejandro VI emitió la Bula del 4 de mayo de - 1493, especie de laudo arbitral por el que la colonia española dictó una serie de disposiciones que han pasado a recogerse con el nombre de Leyes de Indias.

Varias de estas leyes inspiradas en sentimientos humanitarios, trataron de ser protectoras de los indígenas, pero en la práctica no surtían los efectos esperados, pues al llegar a sus ejecutores poniéndoselos en la cabeza expresaban: "Se acata, pero no se cumple", quedando así burlados los propósitos de - la Colonia.

Citaremos algunas de las disposiciones que incluyeron las Leyes de Indias:

- a) "De Fernando V, en Valladolid, en 1513. Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con comodidad y conveniencia que deseamos: Es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueron a poblar tierras nuevas con los Pueblos y Lugares que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de -

sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad, para que de allí adelante los puedan vvender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia; y asimismo conforme a su calidad, el Gobernador, o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los Indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de sus aprovechamientos. Y porque podía suceder, que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos, que una peonía es solar - de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierras de labor, de trigo o cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras. Una caballería es solar de cien pies de ancho y doscientos de largo; de todo lo demás, como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo o cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, cuarenta para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras. Y ordenamos que se haga el repartimiento de forma, que todos participen de lo bueno y lo mediano, y de lo que no fuere tal en la parte que a cada uno se le debiere señalar".

- b) Del emperador Don Carlos, en Barcelona en septiembre de 1519.

"Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos, y legítimos títulos, somos Señor de las Indias - Occidentales, Islas y tierra firme del Mar Océano, -

descubiertas y por descubrir, y están incorporadas - en nuestra Real Corona de Castilla. Y porque es nuestra voluntad, y lo hemos prometido y jurado, que siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad y - firmeza, prohibimos la enajenación de ellas. Y mandamos, que en ningún tiempo puedan ser separadas de - - nuestra Real Corona de Castilla, desunida, ni divididas en todo, o en parte, ni sus Ciudades, Villas, ni Poblaciones, por ningún caso, ni en favor ninguna persona. Y considerando la fidelidad de nuestros vasallos y los trabajos, que los descubrimientos y pobladores pasaron en su descubrimiento y población, para que tenga mayor certeza y confianza de que siempre estarán y permanecerán unidas a nuestra Real Corona, - prometemos, y damos nuestra fe y palabra Real por Nos, y los Reyes nuestros sucesores, de que para siempre - jamas no serán enajenadas, ni apartadas en todo, o en parte, ni sus Ciudades, Ni Poblaciones por ninguna - causa, o razón, o en favor de ninguna persona; y si - Nos, o nuestros sucesores, hiciéremos alguna donación o enajenación contra lo susodicho, sea nula, y por - tal la declaramos".

c) "De la Reyna, Madrid, mayo de 1535.

D. Antonio de Mendoza, nuestro Visorrey, é Gobernador de la Nueva España, é Presidente de la nuestra audiencia é chancillería real que en ella reside. Yo soy informada que algunas personas de las que tienen indios encomendados en esa tierra han llevado y llevan a los dichos indios más tributos o derechos de los que están tasados y les han tomado é ocupado muchas tierras y heredades, y les ponen imposición sobre ellas; é - porque esto es cosa á que no se ha de dar lugar, é -

nuestra intención y voluntad es que los dichos indios sean bien tratados é no reciban agravio, yo vos mando que luego que llegaredes a la dicha tierra os informéis y sepáis cómo y de qué manera lo susodicho ha pasado é pasa y qué tributos y derechos demasiados son los que tales personas han llevado y llevan y qué tierras ó heredades les han tomado é ocupado a los dichos indios, y qué imposiciones les han puesto sobre ellos, é no consintais ni deis, lugar a lleven más tributos o derechos de los que están tasados; é si algunas tierras o heredades hubieren tomado y ocupado los dichos indios, se los han desde luego volver y restituir libremente, y alceis y quiteis cualquiera imposición nueva que sobre ellos les fueren impuesto, y si las dichas personas dijeren que pretenden tener algún derecho á lo susodicho, vos justamente con los dichos nuestros oidores, llamadas y oídas las partes á quien toca, hareis justicia é no fagades ende al".

- d) Del mismo Carlos, en Fuensalida, octubre de 1541.
 "Nos hemos ordenado, que los pastos, montes y aguas sean comunes en las Indias, y algunas personas sin título nuestro tienen ocupada muy gran parte de término y tierras, en que no consienten que ninguno ponga corral, ni buhío, ni traiga a allí ganado; Mandamos, que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las Provincias de las Indias, sean común a todos los vecinos de ellas, que ahora son, y después fueren, para que los puedan gozar libremente, y hacer junto a cualquier buhío sus cabañas, traer allí sus ganados, juntos o apartados, como quieren, sin embargo, de cualesquier ordenanza, y damos por ningunas y de ningún valor y efecto. Y ordenamos a todos los Consejos. Jus-

ticias y Regidores, que guarden y cumplan, y hagan guardar y cumplir lo contenido en esta nuestra ley, y cualquier persona que lo estorbare, incurra en pena de cinco mil pesos de oro, que sea ejecutada en su persona y bienes para nuestra Cámara; y en cuanto a la Ciudad de Santo Domingo de la Isla Española, se guarde lo referido, con que esto se entienda en lo que estuviere dentro de diez leguas de la dicha ciudad en circunferencia, siendo sin perjuicio de tercero; y fuera de las diez leguas permitimos y tenemos por bien, que cada hato de ganado tenga de término una legua de contorno, para que dentro de ella otro ninguno pueda hacer sitio de ganado, corral, ni casa, con que el pasto de todo ello sea asimismo común, como está dispuesto; y donde hubiere hatos se puedan dar sitios para hacer ingenios, y otras heredades, y en cada asiento haya una casa de piedra, y no menos de dos mil cabezas de ganado; y si tuviere seis mil arriba, tres asientos; y precisamente en cada uno su casa de piedra, y ninguna persona pueda tener más de tres asientos, y así se guarde donde no tuviere título, o merced nuestra, que otra cosa disponga".³

Por otra parte al visitador se le fijaba la obligación de procurar de cuanto sea posible que los indios tengan bienes de comunidad y que planten árboles de estos y aquéllos reinos, para que no se hagan holgazanes y se apliquen al trabajo para su aprovechamiento y buena policía y la audiencia de instrucción de todo lo que parezca conveniente y digno de remedio, aunque no esté proveída por las leyes de este título y expresamente se

⁸ Alcerreca Luis G. y Antonio Luna Arroyo. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, 1a. edición, México 1982, pp. 488 y 489.

le dé de lo contenido de esta nueva Ley.⁹

El derecho de disponer libremente de la tierra era una facultad exclusivamente real, a ello se debió que diversos ordenamientos señalaban a los Oidores para que personalmente se trasladaran a los pueblos a reconocer la comunidad y la propiedad de indígenas o de los españoles e hicieran la entrega o el reconocimiento de dicha propiedad, fundamentalmente cuando se trataba de tierras pertenecientes a las comunidades, el rey podía revocar las donaciones de tierras entregadas por los cabildos y hacer que estos volvieran al patrimonio real como lo dispone Felipe II:

"Es nuestra voluntad que los virreyes y presidentes gobernadores, puedan revocar y dar por ninguna las gracias que los cabildos de las ciudades hubieren hecho o hicieren de tierras en sus distritos si no estuvieren confirmadas por nos y si fueren de indios y se les manden volver y los valdíos queden por tales y admitan a composición a los que los tuvieran sirviéndoles por ellos con la cantidad que fuere justa".¹⁰

4. CONSTITUCION MEXICANA DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824

El proceso de consumación de la independencia y la intervención en él, del enconado soldado realista Agustín de Iturbide, acérrimo y jurado enemigo de las más puras ideas insurgentes,

⁹ Libro II, Título XXXI, Ley IX. Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias. Gráfica Ultra, S.A. Madrid 1943.

¹⁰ Felipe II Disposiciones del 1º de enero de 1539 y el 10 de enero de 1589, Libro IV, Título XVII, Ley X. Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias Gráfica Ultra, S.A. Madrid 1943, Tomo II.

agruparon en su contra a los baluartes del movimiento insurgente, los patriotas Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria, Antonio López de Santanna, Nicolás Bravo, José Antonio Echeverri; y con el Plan de Veracruz del 6 de diciembre de 1822, se proclamó la extinción del imperio iturbidista; igualmente el 19 de marzo de 1823 se convoca al Congreso Constituyente ante el cual abdica el sanguinario Agustín I, quien es expulsado de la Nación y al pretender regresar por el Estado de Tamaulipas es aprehendido y fusilado el 19 de julio de 1824.

El Congreso instituye el Poder Ejecutivo Colegiado con los primeros integrantes, el 3 de febrero de 1824, con Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, Nicolás Bravo, Miguel Negrete, etcétera.

Se firma el acta federal y el 4 de octubre de 1824¹¹ se expide la Constitución Federalista, primera en su género; en esta Constitución se encontraba plasmada la preocupación de los patriotas de esa época para orientar la integración y consolidación de la organización política del Estado Mexicano, dejando relegados los grandes problemas sociales, entre los que destacaba el agrario, con su carga de complejidad atávica y enriquecido con los abusos de la Colonia.

A mayor abundamiento, la Constitución de 1824, estancó el problema, al respetar las tierras en manos muertas, al mencionar la convivencia del clero en el Estado como lo señalan los artículos 3º y 112, fracción III, que señalaban:

"El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión,

¹¹ Lemus García Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Limsa, 2a. Edición, México, D.F. 1978, pp. 175 y 176,

uso o aprovechamiento de ellas y si algún caso fuere necesario para un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recesos - del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el Gobierno".

De esta manera, el México independiente que daba sus primeros pasos, quedó comprometido a respetar las grandes propiedades particulares y de las corporaciones religiosas, por lo que - las comunidades indígenas y sus bienes comunales no se contem- plaron en esta Constitución.

5. CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857 Y LAS LEYES DE REFORMA

En relación a los preceptos establecidos en la Constitución - de 1857, se hizo patente la influencia de la Ley de Desamortización de las fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones religiosas, conocida como Ley Lerdo, expedida por Don Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856, que quedó plasmada en el artículo 27 de dicha Constitución; sin embargo, se ignoraron las excepciones del artículo 8º de esa Ley, con grave - perjuicio de las comunidades indígenas.

ART. 8º "Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no - separada de ellos como los conventos, palacios episcopales o municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia, como parte de cada uno de dichos edificios po--

drá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos y la habiten por razón de oficio, los que sirven al objeto de la institución como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptúan también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan".

El Sr. Lic. Winstano Orozco nos concluye el problema originado por la Constitución en estos términos:

"Ninguna Ley Federal, afirma, ha declarado disueltas esas comunidades indígenas pero los tribunales hacen este raciocinio; estando decretada la desamortización de las comunidades indígenas por el artículo 25 del Reglamento de la Ley del 25 de junio de 1856 y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad las comunidades mencionadas han dejado de existir ipso facto como personas jurídicas".

"No es verdad, agrega, que el goce común de las tierras adjudicadas a los aborígenes sea la única razón de existencia de sus comunidades. Al contrario, se dieron tierras a esos organismos para proveer a su conservación y desarrollo".

"La formación o reconocimiento de las comunidades de indígenas obedeció al propósito de reducir a los vencidos a las prácticas de la fe católica a la vida sedentaria, a la civilización cristiana, a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales".

"Así está dicho expresamente en las Leyes 1a, 3a, 4a, 7a, 9a, 11, y 20a, del Título I Libro 1º de la Recopilación de las Le

yes de Indias y todo el libro 6º de la misma Recopilación y otras muchas Leyes del Gobierno Español, establecen la organización, servicios, derechos y obligaciones de los indios con fines -- muy distintos y más altos que el sólo aprovechamiento de sus tierras".

Las Leyes de Reforma abolieron y prohibieron las comunidades religiosas, cofradías y hermandades (Ley de 12 de junio de -- 1859) pero ninguna Ley ha suprimido la Iglesia, el Estado, el Municipio ni las comunidades indígenas.

Don Andrés Molina Enríquez nos expone:¹²

Los pueblos indígenas que poseían la tierra en forma comunal comenzaban a ser desamortizados en detalle por los mestizos, tal como el caso de un subprefecto que dictó disposiciones -- que se dividieron en dos ramas: una fue la de la expropiación en favor de los arrendatarios o denunciantes y la otra la nueva, que fue la de la simple división; en esta última se des-- truía la comunidad y se ponían las fracciones de ésta en cir-- culación; como se ve, el resultado de la repartición de las - tierras de los pueblos de indígenas fue desastroso y la divi-- sión de la propiedad comunal, produjo siniestras e irremedia-- bles consecuencias.

La comunidad tenía para los indígenas notorias ventajas, des-- de luego, aunque los terrenos comunes eran en lo general estériles y de mala calidad, ofrecían medios de vivir en todos -- los estados de su evolución, rendían muchos aprovechamientos que los indígenas podían gozar sin gran trabajo, sin capital, como lo eran la leña, sacar vigas, morillos de los montes, --

¹² Molina Enríquez, Andrés. "Los Grandes Problemas de México", Edición INJM. México, D.F. 1964.

pastoreo no sólo de animales grandes, sino chicos como guajolotes y gallinas; las de agua como era la caza de patos, chichicuilotes, pesca y otros como la extracción de cal, tequesquite, barro, etc.; además, la comunidad ofrecía la ventaja de la posesión de la tierra y la de no perder esa posesión en las bajas de su miserable fortuna. Si algún comunero tenía recursos tomaba un solar sin requisito de titulación ni alcabalas y lo sembraba.

Obvio es que al ser repartidas las comunidades y provocar el despojo de las tierras de muchos pueblos se incrementó el latifundismo y las condiciones de los indígenas se hicieron más críticas; en este caso, el Constituyente no aplicó el principio de:

"Que es preferible que las leyes hagan poco bien para estar seguros de que en caso de error causaren poco mal".

CAPITULO II
LOS BIENES COMUNALES
EN LA LEGISLACION AGRARIA

1. EN LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

Al final del año 1914 el Presidente Venustiano Carranza reconoció el justo reclamo de los comuneros y tanto por ello como por quitarle la bandera a Zapata que seguía levantando en armas contra el gobierno federal arguyendo que no se habían resuelto, entre otros, el problema de las comunidades, con fecha 6 de enero de 1915 se lanzó en el puerto de Veracruz el decreto que en su considerando señalaba: "Una de las causas más generales de malestar y descontento de las poblaciones de este país, ha sido el despojo de las tierras de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidas por el gobierno colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena bajo pretexto de cumplir con la Ley del 25 de junio de 1856 y demás disposiciones, que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores".

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

Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de de--

volver a los pueblos, los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de proveer el bienestar.

El decreto ordena en su artículo 1º la nulidad de lo siguiente:

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de Diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

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

El artículo 4º crea la Comisión Nacional Agraria, los Comités Agrarios; el artículo 6º de la Ley que comentamos inicia la restitución, encauza los procedimientos de fraccionamiento de los terrenos devueltos mientras los disfrutaron en común;

ART. 6º: Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos, que hubieren sido invadidas u ocupadas ilegítimamente y a que se refiere el artículo 1º de esta ley, se presentarán, en los Estados, directamente ante los Gobernadores, y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores. Pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultaren la acción de los Gobiernos militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el Encargado del Poder Ejecutivo. A estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funde.

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

Las categorías políticas que podían solicitar la restitución de sus tierras eran los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y se consideraban así porque eran reconocidas en las constituciones locales de los estados y las leyes orgánicas de las mismas, así lo tenían estipulado.

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

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

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

Del artículo anterior se desprende que los interesados que no estuvieren conformes con la resolución del titular del Poder Ejecutivo de la Nación podían acudir ante los tribunales a deducir sus derechos. Lo que a la fecha también marca la Ley Federal de Reforma Agraria, siendo el órgano ante quien se recurre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación; a esto se le denominará segunda instancia o juicio de inconformidad.

(Capítulo III del título IV del Libro Quinto de la Ley Federal de Reforma Agraria)

En el artículo II se mencionaba una Ley reglamentaria, sin embargo, no hubo necesidad de tal reglamentación, porque en 1916 se instaló en Querétaro el Congreso Constituyente que elaboró, como dice García Cantú, "La Constitución de 1917 que es la Ley de la Tierra".¹³

Como se ve el decreto fue de vital importancia, pues es el primer reconocimiento que la Revolución hace a las comunidades indígenas y declarando nulas las enajenaciones verificadas en terrenos pertenecientes a ellos y señalando asimismo, el procedimiento para la restitución de las tierras a los pueblos, como se detallará ampliamente en el capitulo siguiente, sobre la Constitución de 1917.

¹³ García Cantú, G. El Pensamiento de la Reacción Mexicana -- 1810-1962. Empresas Editoriales, S.A. México, 1965, p. 19.

2. EN LA CONSTITUCION DE 1917.

En el Proyecto del artículo 27 Constitucional es importante - resaltar el informe proporcionado por el Ing. Pastor Roauix - el cual fue recogido por el constituyente Félix Fulgencio Palavicini¹⁴, que en relación con el tema agrario presenta puntos de vista muy interesantes: "Días antes de dedicarnos a esta labor, había llegado a Querétaro el Lic. Andrés Molina Enríquez, miembro de la Comisión Nacional Agraria, cuya representación traía para exponer sus opiniones sobre la necesidad de afrontar resueltamente todo el problema en el precepto - - constitucional y no limitado a la simple materia ejidal como aparecía en el proyecto. El artículo 27 comenzó a discutirse por el Congreso Constituyente, la tarde del lunes 29 de enero de 1917; tomaron parte en los debates los ciudadanos Luis T. - Navarro, Juan de Dios Bojórquez, Epigmenio Martínez, Pastor - Roauix, Enrique Colunga, Amado Aguirre, Hilario Medina, Ramón Fausto, Alberto Terrones Benítez, Francisco Mújica, Enrique - O'Farril, Samuel de los Santos, Fernando Lizardi, José Alva-- rez, Paulino Machorro, Rafael Cañete, Rafael Nieto, David Pas-- trana, Luis Espinosa, Manuel Cepeda Medrano, José Ma. Truchue-- lo, Federico E. Ibarra, Cándido Aguilar y Heriberto Jara; los señores licenciados Andrés Molina Enríquez y el General José-- Inocente Lugo, que no eran diputados, fueron también concu-- rrentes asiduos".

Las fracciones VI y VII del artículo constitucional original-- mente decían así:

"La fracción VI decía: los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y --

¹⁴ Palavicini Félix, Fulgencio. Historia de la Constitución-- de 1917, Tomo I, pp. 603-615, México, D.F. 1950.

aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituido o -- restituyeren, conforme la ley del 6 de enero de 1915, entre-- tanto la ley determine la manera de hacer el repartimiento - únicamente de las tierras; y la Fracción VII del referido pre-- cepto constitucional decía: "Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra cor-- poración civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la úni-- ca excepción de los edificios destinados inmediata y directa-- mente al objeto de la institución.

Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capaci-- dad para adquirir y poseer todos los bienes raíces neces-- rios para los servicios públicos".

"Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respecti-- vas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de uti-- lidad pública la ocupación de la propiedad privada; y, de -- acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como in-- demnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad - que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastra-- les o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifesta-- do por el propietario o simplemente aceptado por él de un mo-- do tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento, el exceso de valor que - haya tenido la propiedad particular, por las mejoras que se - le hubieren hecho con posteridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, sera lo único que deberá quedar sujeto a -- juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se obser-- vará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo, y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignarsele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley del 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución, que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

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

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

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

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

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

"d). El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar

aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual".

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

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

"Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".¹⁵

La reforma publicada en el "Diario Oficial" de 10 de enero de 1934, deja las dos fracciones en la siguiente forma:

"VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edi-

¹⁵ Figueroa Fernando. Las Comunidades Agrarias, Editorial Morales, Primera Edición, México, D. F., 1970, p. 120.

ficios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."

"Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

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

"VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".

El origen de la propiedad históricamente hablando de los pueblos (congregaciones, rancherías, etc.) que de hecho o por derecho guarden el estado comunal partía de la base de que los pueblos en general en tiempo de la colonia, disfrutaban de un fundo legal, del Ejido que era una superficie generalmente cuadrada y que tenían una legua¹⁶ por lado y que se disfrutaba en mancomún por todos los vecinos del pueblo y algunas veces por la concesión virreynal les daba otras superficies de tierras y montes para su mejor proveer. Como la ley del 25 de junio de 1856 abolió la propiedad en mancomún, en algunos pueblos esos ejidos fueron repartidos, en otros no, en el caso de los que no fueron repartidos en cumplimiento a dicha ley, se debe estimar si no había sido despojados que seguían manteniéndose de hecho y por derecho, en caso de que hubiesen sido despojados se puede considerar que los tenían de derecho pero no de hecho; en la inteligencia que hay que hacer que los pueblos fueron despojados entre otras causas por presión de propietarios colindantes por las compañías deslindadoras o individuos autorizados para el deslinde de terrenos baldíos ya que en su mayoría los poblados no tenían títulos de sus tierras o sea que no se les otorgaba por el virrey ninguna concesión o merced, por escrito, pues bastaba la conformación testimonial que en su gran mayoría poseen y poseían los indígenas de dichos terrenos, para que la corona los protegiera en la posesión, pero fueron objeto de despojo porque no pudieran demostrar o poseer

16 Antigua medida itineraria equivalente a 5,572 metros y 7 - decímetros.

los títulos de los escritos de las mercedes o concesiones otorgadas por los virreyes y que por distintas circunstancias no los tenían en su poder, entre otros por pérdida de los mismos, por desconocimiento de ellos, que en un momento dado no pudieron mostrarlos; sin embargo, en un gran número de casos aparecen en el archivo general de la Nación. Es por esto que se denominan en cuanto los bienes son indivisos, que existen los dos causales que de hecho o por derecho guardan el Estado comunal, lo que se habrá de demostrar al seguirse el procedimiento previsto por las leyes agrarias y actualmente por la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, ese procedimiento, reconoce y titula sus bienes comunales a los poblados confirmando las tierras que de hecho o por derecho guarden el Estado comunal.

Por otra parte, el Decreto tiene el siguiente transitorio:

"Unico. Se deroga la Ley de 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opongan a la vigencia de la presente reforma".

La licenciada Gilda A. Gámez Santana,¹⁷ después de hacer un análisis de las diferentes reformas que se hicieron al precepto constitucional, expone las siguientes estimaciones.

a) Las tierras de los núcleos de población guarden el estado comunal podrán ser disfrutadas en común.

b) El texto legal transcrito habla de los bienes que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

"En este aspecto, dice la licenciada Gámez: 'Estimamos indebido el empleo de la letra o disyuntiva, puesto que precisamente para que se restituya es necesario demostrar la propiedad;

¹⁷ Gámez Santana Gilda A. Necesidad de una Legislación Adecuada para los bienes de los núcleos que guarden el Estado

en tal caso, lo correcto sería hablar de bienes que posean y no de los que pertenezcan, porque si ya se les restituyó o se les va a restituir, es precisamente porque tales bienes les -- pertenecen".

c) Se habla de los bienes de núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal y de que se les hayan restituido o restituyeren; es decir, que los bienes que por concepto de restitución tengan un núcleo de población deben considerarse comunales, situación que, como veremos más -- adelante, se encarga de desvirtuar las disposiciones del Código Agrario que menciona la restitución de ejidos.

Y concluye que por lo anterior, la disposición constitucional da lugar a serias confusiones, mismas que se agravan -- con las normas que se establecieron en el Código Agrario y que adquieren magnitud insospechada en el Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de los -- bienes comunales; es decir, que lo que pudo aclararse en la -- Ley Agraria, se enredó más".

No obstante el comentario muy respetable de la Lic. Gilda A. Gamez Santana que transcribimos sentimos que el precepto -- constitucional llenó su cometido legal de fondo, pues lo principal era enmarcar a los bienes comunales para protegerlos y -- las fracciones VI y VII del Art. 27 Constitucional lo logran, -- tanto los que señalamos anteriormente que fueron publicadas co -- mo se mencionó el 10 de Enero de 1934; así también la adición -- de los párrafos segundo y tercero de la fracción VII publica -- das el 6 de diciembre de 1937 que ya nos señala inclusive el -- trámite para controversias.

3. EN LAS LEYES REGLAMENTARIAS DE CARACTER AGRARIO

Es conveniente señalar, antes de entrar en el fondo de esta cuestión, qué es lo que se entiende por ley, reglamento y ley reglamentaria, con la finalidad de establecer el alcance que tienen las Leyes Reglamentarias, en los bienes comunales.

"Ley. Es la norma jurídica general y permanente, expedida -- por el órgano facultado constitucionalmente para ello, de conformidad con el procedimiento señalado por la Constitución.

- La Ley es general, en cuanto a que comprende a toda persona y situación que pueda quedar incluida dentro de su disposición.
- La Ley es permanente ya que cuando no sea derogada o abrogada por otra ley, seguirá siendo obligatoria, permitiendo conocer a los destinatarios cual es la ley en vigor, en el momento de su actuación, teniendo la certeza de que ésa será la ley aplicable".¹⁸

"Reglamento. Son las normas secundarias (desarrollos de preceptos) que hace el jefe del Ejecutivo Federal, para hacer fácil el cumplimiento de las leyes. Los reglamentos explican y ajustan las leyes a las modalidades que presentan las relaciones sociales a las cuales van a ser aplicadas. Colección ordenada de preceptos, que por autoridad administrativa compettente se dará para la mejor ejecución de una ley, o para el -

18

Gutiérrez Aragón Raquel y Rosa María Ramos Verástegui. Esquema Fundamental del Derecho Positivo Mexicano. Editorial Porrúa 5a. Edición, México, D. F., 1982, pp. 58--59.

régimen interno de una corporación o dependencia. El artículo 89 constitucional fracción I, establece su fundamento legal".¹⁹

Ley Reglamentaria. Es la que tiene por objeto facilitar la aplicación de las disposiciones constitucionales, determinando cómo debe hacerse, creando los organismos especiales cuando sean necesarios y definiendo los casos en que tales disposiciones deben observarse. Podemos conceptualizar las siguientes leyes sobre la materia Agraria:

a) Código Agrario del 22 de marzo de 1934, con sus antecedentes en la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, que fue la Primer Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, expedido por el Presidente Alvaro Obregón, y las Leyes Reglamentarias sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal, del 19 de diciembre de 1925 y la Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927.

b) La Ley de dotación y restitución de tierras y aguas, del 23 de abril de 1927, expedida con facultades extraordinarias por el estadista nacional Plutarco Elías Calles, considerada también como reglamentaria del artículo 27 constitucional.

19

Alcérreca Luis G. y Antonio Luna Arroyo, Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, 1a. Edición. México, D. F. 1982, p. 720.

c) En 1933, el Presidente de la República, General Abelardo L. - Rodríguez, expide el Código Agrario que regula la distribu- - ción de las tierras, aguas y montes por la vía ejidal sin ocu- - parse de la comunidad; la publicación en el Diario Oficial de la Federación, se hace con fecha 22 de marzo de 1934. Esta - codificación es el antecedente más directo del Código Agrario, expedido por el Congreso de la Unión, el 23 de septiembre de 1940 y publicado en el Diario Oficial, con fecha 29 de abril del mismo año; ya en ese Código se tratan ciertos preceptos - sobre el problema comunal como son los siguientes:

Artículo 109. "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las aguas, tierras y bosques que les pertenezcan o que se les hayan restituido o res- tituyeren".

Artículo 110. "El Presidente de la República, por con- - ducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y de - acuerdo con las disposiciones de este Código, determina- - rá la organización y el régimen de explotación de los -- bienes comunales, para obtener el mejor aprovechamiento y equitativa distribución de los productos. El núcleo - de población por mayoría de sus componentes y con aproba- - ción de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, po- - drá cambiar el régimen comunal por el ejidal. El cambio se anotará en el Registro Agrario Nacional, en cuyo caso, la propiedad se sujetará a las disposiciones que para es- - tos efectos contiene el presente Código".

Artículo 111. "Las comunidades tendrán preferencia para obtener del gobierno federal, concesiones sobre bienes - concesionables que pertenezcan a la nación, ubicados en

terrenos de su propiedad y de aguas que aprovechen directamente; igual preferencia tendrán para que se destinen a su servicio los bienes nacionales afectos a servicios públicos o que pudieren afectarse a estos; el Gobierno Federal simplificará los trámites y dará facilidades a las comunidades para tales efectos. En los trámites para el otorgamiento de concesiones o expedición de resoluciones que puedan beneficiar a las comunidades, siempre se oirá al Departamento Agrario y al Departamento de Asuntos Indígenas, lo mismo cuando se trate de fijar las regalías que deban corresponderles de acuerdo con las leyes".

Como se ve, 23 años después de que en el texto constitucional se habló de los bienes comunales, fue regulada la situación de ellos por la Ley, si bien de una manera, que no significó gran adelanto en esta materia.

- d) En el Código Agrario del 30 de diciembre de 1942, los artículos 128 y 129 se refieren, entre otros, a los bienes comunales, y el artículo 139 llena una laguna legal que había dado un clima de malestar e intranquilidad en las comunidades y que a la letra dice:

Artículo 139. "Los actos de particulares que tiendan a privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población son inexistentes".

Luis G. Alcerreca²⁰ nos dice que la inexistencia consiste en la falta de existencia de un acto jurídico, resultante de la ausencia de uno de los elementos constitutivos esenciales para su formación. La noción del acto inexistente, teóricamente -

²⁰ Alcerreca Luis G. Obra citada, p. 398.

distinta de la del acto nulo, se confunde en la práctica con ésta. La nulidad absoluta es aquella que se impone expresamente por un texto legal. No existencia del acto que, habiéndose realizado con la pretensión de darle validez legal jurídica se encuentra afectado por la falta de algún requisito esencial o formal".

La figura jurídica "inexistencia" no había aparecido en ninguna de las leyes agrarias anteriores al Código Agrario de 1942, introduciéndose en este último ordenamiento al declararse que serían inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, leyes o cualesquier actos de autoridades que hubieren tenido o tuvieran como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población.

El por qué se habló de inexistencia en ese ordenamiento lo explican las consideraciones siguientes:

En el artículo 27 de la Constitución Federal como lo elaboró el Congreso Constituyente de Querétaro, después de establecer la nulidad de los actos realizados en el pasado que hubieran tenido como consecuencia privar a los pueblos de sus bienes agrarios, textualmente se declaraba que "... del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan los mismos efectos".

Según esto, no se hacía necesario que en las leyes reglamentarias de la disposición constitucional citada, se reiterara la nulidad de los actos a que el mandato se refería.

Al reformarse el artículo 27 constitucional en el año de 1933, se reiteró la nulidad de los actos que se hubieren realizado a

partir del primero de diciembre de 1876 a la fecha de la reforma, con los que se hubiere privado de sus bienes agrarios a los pueblos; pero sin que exista explicación plausible, se suprimió en la reforma la disposición que contenía el artículo original declarando igual nulidad para los actos que se verificaran en el futuro.

Al elaborarse el primer Código Agrario que entró en vigor en el año de 1934 no se cayó en la cuenta de la modificación que había experimentado el mandato constitucional y, en consecuencia, apareció sin disposición alguna con la que se tratara de subsanarla. En cambio, al elaborarse el segundo código que se promulgó en el mes de septiembre de 1940, con la experiencia de los casos que se habían presentado, se incluyó una disposición declarando nulos, de pleno derecho, todos los actos a que se había referido el párrafo suprimido en el artículo constitucional. Por último, al promulgarse el Código Agrario de 1942, la nulidad de los actos en cuestión se sustituyó por inexistencia de los mismos, característica que se repite en la ley vigente.

Así se explica cómo se incorporó la inexistencia a la legislación de la tierra, en forma que esta última, por falta de reglamentación apropiada sobre la manera en que debe operar, no ha tenido aplicación práctica.

Por su parte, el artículo 144 del mismo código de 1942 señala la voluntad de la comunidad para el cambio de régimen de tenencia de la tierra y en el capítulo primero, del título V, del libro 4º, a lo largo de 8 artículos, de ese ordenamiento legal se dan las bases del procedimiento que se sigue para la titulación de los bienes comunales.

Uno de los aspectos más importantes de la Reforma Agraria, di

ce Luis G. Alcerreca:^{20A} "Es la de resolver las viejas controversias entre las comunidades agrarias, preferentemente entre los indígenas, por superposición de linderos, simples defectos de titulación o falta de deslindes, así como de otro aspecto también importante de la titulación de los bienes comunales, cuando carecen de los documentos perfeccionados, con que acreditar la posesión tradicional de los bienes que disfrutaban. En relación con el procedimiento para la resolución de los conflictos por límites que guarden el estado comunal, Alcerreca sostiene "debe reconocerse que el Código de 1940 fue bastante previsor al respecto, pues aunque sólo destina 28 artículos de los 332 que componen el ordenamiento jurídico a una materia tan importante como ésta, con ellos previó, con bastante acierto, gran parte de las circunstancias sobresalientes que habían de presentarse, sin que hubiera podido preverlas en su totalidad, precisamente porque no se tenía suficiente experiencia en la materia, lo cual se repitió en el código de 1942, ya que transcurrieron más de dos años, sin que este tiempo les fuera suficiente para observar si las disposiciones precedentes eran suficientemente amplias, para enmarcar todas las contingencias que se pudieran presentar; al respecto se piensa lo siguiente: las disposiciones agrarias imperfectas, legislaron sobre los bienes comunales sin establecer criterios legales nítidos, que facilitarían su regularización rápida, según los códigos agrarios que acabamos de comentar, y un problema que debiera ser tan sencillo, es llevado a extremos que obviamente perjudican al vasto sector comunal".

4. EN LAS LEYES DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue pro-

^{20A} Alcerreca Luis G. Apuntes para una Reforma del Código -- Agrario de 1942. Gráfica Panamericana México, 1961.

mulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, creó la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional que sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas; dio a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio; creó un nuevo Departamento, el de Turismo; amplió la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y -- operó importantes cambios en la competencia. Por Ley de 29 - de diciembre de 1974, Diario Oficial de 31 del mismo, estos - dos últimos Departamentos se transforman en Secretaría, la de la Reforma Agraria y de Turismo. De esta manera quedaron establecidas diecisiete Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

Con fecha 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958 y demás disposiciones legales que se opusieron a la nueva organización que se viene a establecer.

Según la iniciativa la Ley de 1976 ha tenido el propósito de consignar en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y - del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar duplicación de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados.

"Se persigue con la nueva ley la institucionalización de la -- programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resul-- ten comprensibles y viables y que las dependencias directas - del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descen-- tralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.²¹

Para que el Ejecutivo pueda desempeñar las labores, necesita la ayuda de órganos que se entiendan cada uno con los diver-- sos ramos administrativos. Estos órganos del Poder Ejecutivo, pueden ser de dos clases, según la doble función de dicho Poder; uno de ellos, ejercerá atribuciones meramente políticas, y otro, meramente administrativas referentes a un servicio pú-- blico y que nada tienen que ver con la política.

Al grupo de órganos políticos y en algunos casos político-ad-- ministrativos, pertenecen las Secretarías de Estado, que como consecuencia, son aquellas que se encargan de la función polí-- tica del Poder Ejecutivo, y los del Segundo Grupo, es decir, los meramente administrativos corresponden a una clase de en-- tidades llamados Departamentos Administrativos, cuyas funcio-- nes en ningún caso estarán ligadas con la política; por lo -- tanto, Departamento Administrativo viene a ser aquel que se - dedica única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos que presta el Poder Ejecutivo".

En esta Ley Orgánica antes mencionada se establece la inter--

²¹ Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. Vi-- gésima Primera Edición. México, 1981, pp. 187 y 188.

vención de la Secretaría de la Reforma Agraria sobre los bienes comunales.

En su artículo 33 fracción III dice: "Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, - licencias y permisos, y la vigilancia cuando se requiera, conforme a las leyes para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal.

Por su parte, el artículo 41 fracción VI, dice: "Conocer de - las cuestiones relativas al límite y deslinde de tierras ejidales y comunales", fracción VII: "Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos"; la fracción VIII "Resolver conforme a la ley las cuestiones - relacionadas con los problemas de los núcleos de población - ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales y la fracción IX, que dice:

"Cooperar con la autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en - los ejidos y comunidades".

Como se ve, son éstas las últimas disposiciones dictadas en - la Ley Orgánica de la Administración Pública, con las respectivas reformas publicadas en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982, y se toca el fundamento de los bienes comunales, para su legal y correcta titulación y aprovechamiento. Por - su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, de fecha 25 de noviembre de 1980 publicado en el Diario Oficial el 1º de diciembre del mismo año, enmarca las disposiciones que sobre los bienes comunales, deberán de acatarse por la Dependencia.

CAPITULO III

**LOS BIENES COMUNALES ANTE LA LEY FEDERAL
DE REFORMA AGRARIA**

1. CONCEPTO DE BIEN COMUNAL Y COMUNERO

Las comunidades que tienen bienes comunales y guardan un estado de hecho, por lo general se practica un procedimiento administrativo que también puede implicar el judicial, a fin de regularizar su situación conforme a determinadas normas de derecho, ésta es, la vía del reconocimiento y titulación de bienes comunales. Al reconocerse y titularse en favor de los núcleos agrarios serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles; además se protegen declarando inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos o leyes de las autoridades municipales, estatales, judiciales y federales que hayan tenido o tengan, por consecuencia, privar total o parcialmente de sus derechos comunales o de sus tierras, bosques y aguas a los núcleos de población.

Podemos, pues, conceptuar a los bienes comunales como lo señalan, el Ingeniero Luis G. Alcerreca y el Licenciado Antonio Luna Arroyo²² al decir que es: "Una sociedad local ocupante de un territorio común cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas. La comunidad debe distinguirse así de ciertas unidades políticas, como el Municipio y la Localidad y de ciertas formas de organización económica".

Del mismo diccionario tenemos el concepto de comunero que lo preceptúa en la siguiente forma: "sujeto titular de un dere--

²² Alcerreca Luis G., Antonio Luna Arroyo, Diccionario d. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, 1a. Edición, México, D.F. 1982, p. 139.

cho que se posee en común. El que tiene parte en una heredad, o hacienda raíz, en común con otros propietarios. Comunero, cada uno de los que poseen una cosa en común; denominándose también condueño o condominio, así se llamó originalmente al perteneciente a las comunidades de Aragón y de Castilla, España".²³

Por lo que es el campesino quien disfruta en común de tierras, pastos, montes y aguas, que tienen por lo mismo, necesidades afines y derechos agrarios iguales; también por costumbre se ha establecido que es miembro de la comunidad el vecindado - que siembra y comparte los bienes comunales como donativos.

A la anterior definición podemos hacer los siguientes comentarios:

a) Sociedad Local es un grupo de personas con cultura común que ocupan un área territorial determinada, y su agrupación es natural para la explotación mancomunada de sus bienes.

b) Sociedad que guarda de hecho el estado comunal y por consiguiente, tienen capacidad legal para disfrutar en común de tierras, bosques, pastos y aguas en el área determinada étnica o social que ocupan en el ámbito nacional.

c) Antes de la Conquista se considera que alrededor de 750 tribus indígenas poblaban el territorio nacional, muchos de éstos formaban Pueblos que el Gobierno Colonial les confirmó su existencia inclusive titulándoles los bienes cuya posesión se les reconocía; al consumarse la Independencia siguieron conservando el estado comunal, aunque no todos tuvieron títulos; fue al promulgarse la Ley de Desamortización de Bie-

²³ Luis G. Alcerreca, Antonio Luna Arroyo, Obra citada, p. - 139.

nes del Presidente Comonfort de junio de 1856, la que privó a las comunidades de la capacidad legal para poseer bienes raíces y fue hasta el Constituyente de 1917, en el artículo 27, cuando se estableció que las Rancherías, Pueblos, Congregaciones y Comunidades, que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o restituyeran, reintegrándoles la capacidad para poseer bienes.

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en sus artículos 200 y 267, establece la capacidad individual en materia Agraria y la capacidad para disfrutar en común de los bienes comunales.

Capacidad individual en materia agraria.

Artículo 200. Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta Ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de -- dieciseis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo:

II. Residir en el poblado solicitante por lo menos desde -- seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes;

III. Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;

IV. No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;

V. No poseer un Capital individual en la Industria, el Comercio o la Agricultura, mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente.

VI. No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente; y

VII. Que no haya sido reconocido como ejidatario en ninguna otra resolución dotatoria de tierras.

Artículo 267. Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considerará como integrante de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 200 de esta Ley, sea, además, originario o vecino de ella, con residencia mínima de cinco años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias.

De lo anterior se desprende que para poder ser comunero es necesario reunir los requisitos que se especifican en el artículo 200 y además debe ser originario o como la misma ley señala vecino de la comunidad teniendo una residencia de 5 años.

2. LAS TIERRAS DE CULTIVO

Los bienes comunales quedan debidamente enmarcados en el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria para señalar su tenencia legal; al efecto, nos dice el artículo relativo lo siguiente: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por lo tanto, no podrán en ningún caso y en forma alguna enajenarse, hipotecarse

o gravarse". Sobre los terrenos de cultivo, el mismo artículo 52 nos señala que pueden ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, y en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo.

El artículo 52 que comentamos para la determinación de la tenencia de los bienes comunales, nos aclara la situación de estos bienes en relación con los ejidales, en la siguiente forma: este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población, que de hecho o por derecho, guarden, el estado comunal para proteger la tenencia de los bienes comunales; el artículo 53 de la Ley nos señala que son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales de los estados o federales, así como de las autoridades judiciales o de orden común que hayan tenido o tengan por finalidad privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población. Para evitar el rentismo y que el comunero explote directamente la tierra, el artículo 55 de la Ley ordena lo siguiente: "Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcerías o cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales".

Por otra parte, restituidos los bienes comunales, se aplicarán las disposiciones para el ejido sujetándose a lo siguiente: en la clasificación de dotación de tierras la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 220 nos señala:

Para fijar el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que deba afectarse, tomando en cuenta no sólo el número de peticionarios que iniciaron el expediente respectivo, sino el de los que en el momen-

to de realizarse la dotación, tengan derechos a recibir una -
unidad de la misma.

La unidad mínima de dotación será:

- I. De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad; y
- II. De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Las tierras de humedad de primera se equiparan a las de riego para los efectos de esta Ley. Las tierras de humedad de segunda se equiparan para los mismos efectos, a las de temporal.

Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito.

A la vez el artículo 223 nos señala:

"Además de las tierras de cultivo o cultivables a las dotaciones ejidales comprenderán:

I. Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Los terrenos de monte, de agostadero y, en general, los que no sean cultivables, se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables, de acuerdo con el artículo 138;

II. La superficie necesaria para la zona de urbanización;
y

III. Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, a razón de una para cada escuela rural, y las necesarias para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer".

Estas tierras las comentaremos más adelante.

3. LAS TIERRAS DE AGOSTADERO

Las tierras, de agostadero, pastos y montes son propiedad de los núcleos de población comunal, tal como lo estipula el artículo 51 de la Ley y por su parte, el artículo 65 nos dice: "Los pastos, bosques y montes ejidales y comunales, pertenecerán siempre al núcleo, y en tanto no se determine su asignación individual, serán de uso común. Para el efecto de estos usos comunes a saber: maderas muertas para usos domésticos, -

así como el pastoreo de ganado". La forma de tenencia de la tierra se halla ligada por una relación dinámica necesaria y es más bien efecto que causa de la forma de utilización de las tierras, no obstante que la propiedad comunal, lamentablemente, es una forma decadente que coexiste con otros tipos de tenencia, ya que según el censo agrícola de 1980, en la zona norte del país, se hallan más del 40% de las tierras comunales, pero es en las zonas centro y pacífico sur, donde esta forma de tenencia es la más importante dentro del sistema regional, pues representa el 32 y 37% respectivamente, de la superficie total censada. Durante el último siglo se han realizado esfuerzos legales continuos para lograr la transformación de la propiedad comunal en propiedad individual, lo cual ha dado por resultado la destrucción de gran parte de las comunidades; si consideramos que existen en trámite 3,700, de las que solamente a Oaxaca le corresponden más de 800 expedientes, siguiéndole en número y conflicto los estados de Guerrero, Michoacán y otros.²⁴

Las tierras de agostadero de buena calidad son aquellas en que se producen en forma espontánea plantas forrajeras o vegetación silvestre que sirve de alimentación al ganado, en las cuales, la capacidad forrajera o superficie necesaria para mantener una cabeza de ganado mayor no exceda de diez hectáreas.

Toda clase de tierra potencialmente capaz de producir cosechas queda excluida de la clasificación de terrenos de agostadero.

Son tierras de agostadero en terrenos áridos aquellas en las

²⁴ Memoria de Labores del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

que sea necesarias más de diez hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.

Son terrenos de monte aquellos que contengan árboles maderables, susceptibles de explotación para fines forestales.

Agostadero: terreno, lugar, sitio, donde pastan los ganados. Lugar cuya vegetación consumen los animales como alimento junto con otros elementos que encuentren y necesiten para subsistir.

En la primitiva redacción del artículo 27 constitucional (parte final), existía un párrafo que establecería con toda claridad que los terrenos comunales eran inalienables, mientras permanecían indivisos y aun después que se hubiera hecho su fraccionamiento; el párrafo se suprimió al reformarse el artículo, en enero de 1934, lo extraño es que la importante supresión no fue objeto expreso de proyecto de reforma y por lo tanto, su discusión en las Cámaras quizás, fue la omisión de la inatenta comisión redactora; pero lo cierto es que propició el desmembramiento de las comunidades, el cual no fue detenido legislativamente, sino hasta el 15 de febrero de 1958, en que se publica el reglamento para la tramitación de expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales. Este reglamento en su artículo 18, prescribe que las resoluciones presidenciales confirmatorias "deberán expresar que los terrenos comunales confirmados son inalienables, imprescriptibles e inembargables y para garantizar el disfrute de los mismos, por parte de las comunidades a que pertenecen, quedan sujetos a las limitaciones y modalidades establecidas por el Código Agrario para los terrenos ejidales".

El mandato reglamentario, no era ni tan amplio ni terminante como la disposición constitucional y, desde luego, carecía de

su alta jerarquía, pero funcionó como importante obstáculo administrativo que contuvo la apropiación individual de terrenos comunales; ahora los artículos que comentamos elevan y amplían la protección, incluyendo en ella a los terrenos comunales como hacía el original texto del artículo 27 constitucional.

4. LOS BOSQUES

El artículo 138 de la Ley Federal de Reforma Agraria, alude a la explotación de montes o bosques en ejidos o comunidades forestales, dando lugar a confusión con los bienes de uso común que deban formar parte de toda dotación ejidal. Los ejidos y comunidades forestales, tienen régimen jurídico especial que difiere del relativo a los bienes de uso común, como ejemplo citaremos el tratamiento legal que se da a los núcleos comunales, ganaderos y forestales, siendo el caso de las comunidades tarahumaras en el estado de Chihuahua; en el cual el régimen de explotación es el colectivo; esto como consecuencia de una política agraria confusa, ya que muchas comunidades fueron cercenadas de sus bienes, para pasar a formar parte de las dotaciones ejidales que consideraban como dotación complementaria los terrenos de agostadero y montes, esto sucedió en todo el ámbito nacional, pero principalmente, en el norte de la República, por la carencia de filosofía del derecho agrario que respetara la integridad de las comunidades indígenas, muchas de las cuales desaparecieron en esta transición. Pues aun la antigua Secretaría de Agricultura y Ganadería, cuando la promoción agrícola dependía de ella, aplicando erróneamente una disposición, trataba de que los núcleos de la región tarahumara en Chihuahua, que carecen de terrenos de cultivo y sólo cuentan con bosques, ingresaran al fondo común de los -

pueblos la totalidad de las cantidades, producto de la explotación de sus montes, sin importar que los indígenas perecieran de hambre y no tuvieran con que abrigarse en los inviernos de la sierra, si con ellos se acumulaban importantes cantidades en su fondo común; afortunadamente, en el ya citado artículo 138, en su fracción II, incisos a), b) y c), indican claramente el procedimiento a la explotación comercial de los bosques propiedad de comunidades, contemplado en la modificación a Ley el 29 de Diciembre de 1983.

Como se puede ver, por lo antes expuesto, en materia de tenencia sobre las tierras de cultivo, agostadero, bosques y aguas comunales, la Ley contempla el derecho al disfrute de los bienes comunales, no obstante, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, de fecha 25 de Noviembre de 1980, publicado en el Diario Oficial, el 1º de diciembre del mismo año, trata de agrupar, organizar y asesorar a las comunidades; esto en realidad es letra muerta, pues no se ha llevado a cabo la asesoría técnica y la extensión necesaria, para sacar de su marginación a los grandes grupos étnicos a quienes se les da tratamiento paternalista y, en algunas ocasiones, se les ve como reducto pintoresco de nuestro antepasado indígena, por lo que debieran agotarse los esfuerzos conforme a la Ley, para que, respetando la aculturación de las comunidades, se les oriente a la mejor explotación y aprovechamiento de sus recursos.

Por otra parte es importante el estudio de la Ley Forestal en la materia agraria, porque una parte importante de las dotaciones y restituciones de tierras a los núcleos de población sin tierras, y desposeídas de ellas ha constituido con terrenos de cuya explotación obtienen los medios necesarios de subsistencia.

Cabe hacer mención de los recursos obtenidos de la explota-

ción de los bosques, en el sexenio 1952-1958 se suscitó una - controversia entre la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que controlaba los fondos ejidales, y el Departamento Agrario al que acudieron los pueblos interesados en demanda de protección. La Secretaría aludida sostenía que en todos los casos debían ingresar al fondo las cantidades obtenidas de la explotación de los bosques, sin que se distribuyeran entre los beneficiarios. Por su parte, el Departamento postulaba que tratándose de ejidos típicamente forestales, en los que los campesinos no tuvieran más recurso que el bosque, tenían derecho a que se les distribuyeran las utilidades producto de la explotación.

El Presidente de la República, con la facultad que concede la ley de resolver las dudas que se susciten en su aplicación, - resolvió la controversia en favor de la tesis del Departamento Agrario confirmando que en el caso de los núcleos ejidales o comunales que carecieran de tierras de labor y solamente - disponían de montes, eran injustificado y hasta inhumano que sus miembros no recibieran los beneficios del Único Patrimonio con que contaran. De esta manera quedó aclarada la interpretación que en esta materia debía y debe darse a la Ley.

La Ley Forestal establece en sus artículos 94, 95 y 96 lo siguiente:

Artículo 94. Los terrenos forestales nacionales deberán destinarse a la constitución de ejidos con fines de explotación forestal de acuerdo con la planeación que realicen las autoridades forestales y agrarias. Dichos terrenos no serán colonizables ni podrán arrendarse ni concesionarse a particulares.

Por excepción y tratándose de aprovechamientos no maderables,

podrán autorizarse explotaciones en favor de grupos organizados de trabajadores que directa o personalmente realicen los aprovechamientos.

Artículo 95. El Ejecutivo Federal organizará a los núcleos de población ejidal y a los que de hecho o de derecho guarden la situación comunal, para alcanzar las siguientes finalidades:

I. Lograr el aprovechamiento directo y en beneficio de los propios grupos ejidales y comunidades indígenas, de los recursos forestales de su propiedad, otorgándoles asistencia técnica y ayuda financiera, y

II. Que las comunidades indígenas y los ejidos puedan asociarse con los particulares propietarios de bosques, para constituir unidades de ordenación forestal o unidades industriales de explotación forestal.

Artículo 96. Cuando los predios ejidales o comunales formen parte de una unidad de ordenación forestal, en los términos del artículo anterior, dichos ejidos y comunidades tendrán el carácter de asociados de las mismas, de conformidad con lo previsto en el artículo 106 de esta ley, y lo que determine el decreto que cree las unidades.

CAPITULO IV
FORMAS DE EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES
EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

1. EXPLOTACION ECONOMICA

En los capítulos precedentes, nos hemos concretado a la exposición escueta de los bienes de las comunidades indígenas en los diferentes ordenamientos para su regulación, inclusive, - en el capítulo anterior, comentamos varios artículos de la -- Ley de Reforma Agraria en vigor, que contienen preceptos para su tenencia legal y que por ampliación se pueden considerar - aplicables en su explotación, y considerando que haciendo un análisis realista de nuestra Reforma Agraria, a 65 años de su iniciación, no se ha resuelto el problema agrario, resultaría estéril encontrar cuáles fueron las causas, o en dónde está - el equívoco, qué se debió haber hecho en lugar de lo que se - hizo, ya que los reformadores agrarios a su tiempo y en sus - circunstancias acertaron; pero esto no significa que lo reali- zado en cuanto a procedimiento haya sido perfecto, ya que las modificaciones al contexto del artículo 27 constitucional des- protegieron los bienes comunales y el mismo Código Agrario, - en su inicio enmarcaba confusamente la realización del trámi- te de reconocimiento; bástenos recordar, que en el entonces - Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al crearse - la Dirección de Bienes Comunales de la que fue primer Direc- tor el profesor Francisco Hernández y Hernández²⁵ tiene esca- sos 20 años.

Aun cuando se han dictado muchas resoluciones presidenciales de confirmación y titulación de bienes comunales, éstas no -- han logrado la tranquilidad de la tenencia y pasado a la eta-

²⁵ Memoria de Labores del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

pa de incremento de producción con base en una adecuada explotación económica, en virtud de que muchas resoluciones presidenciales tuvieron carácter político; cabe señalar las relativas a la tribu Lacandona en Chiapas, la de la Isla del Tiburón de los Seris en Sonora y la de los Cucapás en Baja California Norte, dictadas por la administración del Presidente - Luis Echeverría,²⁶ con el único motivo de engrosar las cifras del hectareaje confirmado, con fines a impresionar en los informes anuales.

Este comentario por ningún motivo niega los adelantos que se han realizado en el campo mexicano al asegurar al comunero -- sus bienes. Si se generaliza, es por las cifras comparativas que nos marcan los problemas de las diversas congregaciones, - condueñazgos, pueblos, rancherías, tribus y demás corporaciones, que de hecho o por derecho han guardado el estado comunal y que sus problemas datan de: la incorrecta aplicación de las Leyes de Desamortización del 26 de junio de 1856, que ordenaban la adjudicación individual en propiedad privada, de los bienes comunales y desconocía de pasada la capacidad jurídica de las comunidades para tener en propiedad, poseer o administrar predios rústicos²⁷ y la Constitución de 1857, en el sentido de privarlos de sus bienes, así como los conflictos - entre comunidades que se ventilaban ante jueces del fuero común, que terminó con su intromisión hasta que en el año de -- 1937 (6 de diciembre), se modificó la Constitución, señalando como competencia del fuero federal, los conflictos entre pueblos, lo que se reglamentó en los Códigos Agrarios de 1940 y- 1942.

²⁶ Separata No. 19 de Legislación del Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, diciembre de 1975.

²⁷ Hinojosa Ortiz, José, El Ejido en México. Análisis Jurídico, Colección Investigadores No. 5, México, 1983, p. 96.

Pero los conflictos ya habían dejado inseguridad en los límites, bien por la falta de definición de los títulos o por el usufructo de las zonas en conflicto, asimismo, por la superposición de linderos la creación de una población o varias, dentro de la comunidad amparados con títulos que, o bien adquirieron derechos por compra o posesión o solicitaron dotaciones que se fincaron dentro de los bienes comunales; en algunos casos se llegó inclusive, al procedimiento de la restitución, que es un trámite conflictivo y el más generalizado. La reclamación de exclusión de propiedades de particulares enclavadas en comunidades debidamente tituladas. Muchos expedientes han sido repuestos por sentencia ejecutoriada de la Suprema Corte de Justicia, y otros están suspendidos por juicios de garantías. Todo este panorama, impide la adecuada explotación económica del bien comunal y son muy contadas las comunidades que cuentan con resolución presidencial y que hayan superado corruptelas internas y externas, y estén trabajando bien; por ejemplo, algunas comunidades del Estado de Durango, donde ha intervenido PROFORMEX (Productos Forestales Mexicanos), institución descentralizada que ha orientado al comunero en la explotación económica racionalizada del bosque, y no como sucedió con el extinto FONAFE (Fondo Nacional de Fomento Ejidal), que creó fideicomisos en Durango para la fabricación de muebles, sin haber dado resultados positivos para los comuneros por la deficiente administración; así como lo sucedido en el Estado de Chihuahua y en Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARA) como lo publicaron los diarios de la Ciudad de México durante el mes de marzo de 1983, sobre el peculado cometido por el Ing. Luna Verduzco en la misma PROFORTARA, lo cual nos indica que no ha superado la corrupción en perjuicio de las comunidades. Asimismo se han creado fideicomisos turísticos en las comunidades de Jalisco y Nayarit y su explotación económica no ha sido la esperada, no obstante los recursos pecuniarios invertidos para esos polos de desarrollo -

por lo que podemos considerar que esto es una de las principales causas en que se funda la explotación reglamentada.

Por otra parte, es conveniente, señalar los factores de la producción, con el fin de adecuarlos a una verdadera explotación-económica.

"Al respecto, el Lic. Luis Pazos²⁸ nos dice que en los tiempos-actuales, aunque todavía es posible, producir bienes y servicios con la tierra y el trabajo, existen otros factores gracias a los cuales, se multiplica la producción y se pueden satisfacer con menor esfuerzo, las múltiples necesidades de una inmensa y creciente población: capital y empresa. Tradicionalmente se han considerado tres factores de la producción: tierra, capital y trabajo. En la actualidad casi todos los economistas han aceptado, como necesario en el proceso productivo - un cuarto factor, que unos llaman empresa y otros organización".

Los que a continuación analizaremos:

Tierra. Comprende los recursos naturales: bosques, minerales, fauna y materias primas que contribuyen a la producción.

Trabajo. Es el esfuerzo humano aplicado al proceso producti-

²⁸ Pazos Luis, Ciencia y Teoría Económica. Editorial Diana. Edición México, 1978, pp. 88 y 89.

vo. El esfuerzo puede ser tanto físico como mental, muchos - autores sitúan al factor empresa y al empresario dentro del - factor trabajo, y consideran al empresario como un trabajo in telectual.

Capital. Son los medios o instrumentos elaborados por el hombre, a través de los cuales se logra una mayor o mejor producción: maquinaria y herramienta.

Empresa. En la época actual no basta que un país o sociedad posea recursos naturales, mano de obra y bienes de capital; - además, es necesaria su coordinación y organización, sin la - cual no se puede producir en forma racional y eficiente. La empresa es la unidad económica, que coordina y organiza los - factores tierra, capital y trabajo, con el objeto de hacer po sible la producción.

La importancia de cada factor varía según su escasez y utili- dad en un momento determinado. La Ley de la oferta y la de- manda es aplicable a los factores de la producción para determinar su valor.

Por lo que en toda distribución de los factores que no esté - basada en la Ley de la oferta y la demanda, disloca o hace -- irreal el valor de cada uno de ellos y, en muchas ocasiones, lejos de beneficiar al factor trabajo, al que casi siempre se le coloca en el papel de víctima, lo perjudica.

La principal finalidad de la economía es buscar el camino pa- ra lograr una mejor utilización de los recursos escasos. El cómo producir implica cómo determinar qué combinaciones de - tierra, capital, trabajo y empresa darán el mejor resultado. Al factor empresa le toca resolver este problema dentro del - proceso productivo. Al combinar los recursos, "se debe bus--

car la combinación más económica", que es aquella que representa, con base en los recursos existentes, un menor costo en relación con lo obtenido, del cual dependa el éxito o fracaso de la unidad de producción.

2. EXPLOTACION REGLAMENTARIA

Esta se contempla en el artículo 130 de la Ley Federal de Reforma Agraria en el cual se establece, de acuerdo con la última Reforma del 29 de Diciembre de 1983, que los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotaran en forma colectiva como regla general, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual mediante acuerdo tomado en Asamblea General esto viene a ser congruente con las diversas disposiciones que regulaban la explotación colectiva ya que a los comuneros se les reconoce como entidades económicas con personalidad jurídica; pues se ordena a la banca oficial la prohibición de operar créditos en forma individual, la inclusión de créditos para comunidades ganaderas y forestales, la obligación de proveer a las explotaciones colectivas de asesoría con todos los elementos técnicos y económicos necesarios, la creación de las granjas familiares, la posibilidad del establecimiento parcial de la explotación colectiva en ejidos y comunidades, y la de la creación de unidades económicas de explotación especializada; la figura del nuevo sujeto de crédito de carácter colectivo y con personalidad jurídica propia en sociedades de producción rural, la empresa social y la mujer campesina organizada, dentro de la unidad agrícola industrial para la mujer²⁹.

²⁹Ley Federal de la Reforma Agraria. Comentada por el Lic.-

Todos estos conceptos reglamentados para una explotación de los bienes comunales, nos los señalan los artículos 130, 131, 143, 140, 85, 225, 103, 153 y 186 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales, por razones obvias, no vamos a transcribir en el cuerpo de la presente, y asimismo, como complemento a la Ley mencionada, la explotación reglamentada viene señalada en los artículos 55, 81, 94, 59, 69, 65, 66 fracción I, 54 y 19 de la Ley General de Crédito Rural.

Respecto al tipo de explotación colectiva Salomón Eckstein, - en la tesis que sustentó en Harvard y que luego publicó como el Ejido Colectivo en México nos dice en el año de 1966 en su la. Edición lo siguiente:

"Así podemos concluir que en el ejido colectivo se desarrollan fenómenos tanto positivos como negativos, algunos en mayor escala y otros en menor escala que en el ejido individual. Sin embargo, con frecuencia se observan diferencias mayores - entre ejidos aislados dentro del mismo tipo de organización y las diferencias entre los tipos ejidales tomados en conjunto. Las manifestaciones más notorias por el lado negativo son la discordia interna y la corrupción, que produjeron el fracaso de muchos proyectos, económicamente sólidos y socialmente deseables. Cuando rastreamos en el pasado las causas últimas - de estos síntomas, por lo regular encontramos el efecto compuesto de factores externos e internos. Nuestra impresión es que el elemento externo se anticipó en el tiempo y predominó en intensidad. Todos estos desarrollos negativos fueron estimulados y reforzados por un cambio gradual en la política oficial, del apoyo franco a la apatía y la oposición tácitas.

José Hinojosa Ortiz, Editores y Distribuidores. México, D.F. 1977. (Dato actualizado con las Reformas a la Ley del 29 - de diciembre de 1983).

En el lado positivo tenemos realizaciones de las sociedades colectivas, muy por encima de lo observado en los ejidos individuales en condiciones similares; incluyendo el estímulo del ahorro y de la inversión, y la prestación de servicios sociales tales como vivienda, educación y servicios médicos, juntamente con estos beneficios tangibles, muchas sociedades realizaron en forma adecuada la función que les fue asignada en el campo de la educación del campesino emancipado, y su conversión en ciudadano socialmente independiente y culturalmente adelantado.

Cualquier evaluación final de los resultados generales del ejido colectivo en comparación con el ejido individual debe tomar en cuenta estos efectos sociales. Sus manifestaciones negativas con frecuencia sobrepasaron a las ventajas económicas del sistema colectivo. Sus manifestaciones positivas deben sumarse definitivamente a las realizaciones logradas en el campo económico".

Y hace una evaluación final:

"En las regiones de ingresos altos, los ejidos colectivos y semicolectivos fueron económicamente más eficientes que los ejidos individuales dentro de las mismas regiones, medida esa eficiencia por el ingreso producido por el ejidatario, la productividad agregada y los rendimientos netos por unidad de tierra, de trabajo y de capital. La subocupación no fue más grave a pesar del más alto grado de mecanización. En varios conceptos, las sociedades colectivas aun superaron a los predios particulares, así grandes como pequeños. En contraste, en las regiones de ingresos bajos los ejidos individuales fueron superiores a los colectivos con respecto a todos los indicadores señalados, pero resultaron inferiores a los predios privados.

Cuando la actitud política se volvió desfavorable hacia este sistema, la conducta antisocial aumentó dentro de la sociedad colectiva. Sin embargo, el hecho de que muchos ejidos colectivos prosperaran a pesar de todo parecen demostrar que, donde las condiciones físicas y sociales son favorables el sistema en cuanto tal es económicamente sólido y socialmente viable y conveniente.

Por el otro lado, no debe convertirse el sistema colectivo en cuestión dogmática o en un programa que se desee implementar universalmente. Debe juzgarse únicamente por las ventajas económicas y la viabilidad social, que son muy específicas en cada caso particular, y muy variables entre regiones y entre los sucesivos estadios de desenvolvimiento rural. Cuando se dan todos estos elementos positivos, el sistema colectivo puede contribuir notablemente al desarrollo agrícola y general, dentro del marco de los objetivos básicos de la Reforma Agraria Mexicana".³⁰

3. CAMBIOS DE LOS BIENES COMUNALES AL REGIMEN EJIDAL

Los artículos 61 y 62 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, son específicos al respecto, y se correlacionan a los artículos 143, 144 y 145 del Código Agrario anterior, por lo que ya se contemplaba el supuesto de que la comunidad hubiese, previa resolución presidencial, optar por el régimen ejidal, el artículo 61 menciona el deslinde, lo cual es innecesario señalar, porque supuestamente, si ya están reconocidos y confirmados los bienes comunales, se agotaron los trámites de localización de la propiedad comunal.

³⁰ Eckstein Salomon. El Ejido Colectivo en México; Fondo de -- Cultura Económica. México, 1966, pp. 484, 485 y 490.

Por otro lado, una de las consecuencias de la adopción del régimen ejidal es como regla general la adjudicación individual de derechos sobre las parcelas en tierras de labor, realizándose conforme a lo estipulado por el artículo 72 de la Ley vigente; por otra parte, la adopción del régimen ejidal en las comunidades confirmadas con resolución presidencial, afirma -- que el seguir dicho procedimiento no produce de por sí, el -- efecto jurídico de que las comunidades queden incluidas en el régimen ejidal, sino solamente por la conformidad de la totalidad de comuneros que lo manifestaran voluntariamente, en la Asamblea General. Este procedimiento no ha funcionado por -- conversión automática al régimen ejidal, no sólo porque las -- comunidades poseedoras, por lo general de tierras suficientes, no ejercitan acciones agrarias, sino porque los núcleos dotados prefieren disfrutar independientemente de las comunidades. Ahora bien, las comunidades indígenas han estado sujetas a un régimen jurídico, que en parte ha tratado de corregir la Ley -- pues ya el artículo 27 constitucional declara de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terreno, cual -- quiera que sea el origen de éstos, se hallan pendientes o se -- susciten entre dos o más núcleos de población.

Podrían considerarse desamparados los bienes que habían venido guardando el estado comunal por no haber sido reconocidos y -- titulados, toda vez que la Ley señala a los bienes ejidales -- como inalienables, imprescriptibles e inembargables; por otra parte, las diferencias existentes entre el régimen a que es -- tán sujetos los bienes pertenecientes a los pueblos que de he -- cho y por derecho guardan el estado comunal y el régimen co -- rrespondiente a los bienes ejidales concedidos por dotación: respecto a los bienes comunales, se observa los que pertene -- cen a los comuneros en forma individual y que son de cultivo --

o potreros provenientes, en algunos casos, de las tierras de común repartimiento de parcialidades indígenas o de comunidad, subdivididos primeramente entre los miembros de la misma, y - que a través del tiempo, han ido experimentando modificaciones, ya sea porque algunos comuneros fraccionaron sus heredades entre sus sucesores, o porque realizaron enajenaciones parciales en favor de otros comuneros; diferenciándose de estos terrenos, se tienen los de monte y pastos que constituyen propiamente los bienes comunales pertenecientes a los pueblos y conservando por tradición el estado comunal.

En contraste con los núcleos que guardan el estado comunal, - en los bienes sometidos al régimen ejidal, se requiere para participar de ellos, ser sujeto de derecho agrario como lo señala la Ley.

Como se ve la única razón valedera para que los bienes comunales se incorporaran al régimen ejidal era buscar por ese medio subsanar el desamparo en que se encontraban; habiendo desaparecido el inconveniente, puesto que los bienes comunales son imprescriptibles, inalienables, inembargables e intrasmisibles.

CAPITULO V

LOS BIENES COMUNALES DE LOS PUEBLOS
FRENTE A LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIA

1. EN CASO DE TIERRAS OCIOSAS EN TERRENOS COMUNALES

El artículo 76 de la Ley de Fomento Agropecuario nos indica, que la Secretaría de Recursos Hidráulicos hará del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria todos los casos en que las tierras pertenecientes a los ejidos o comunidades no estén en explotación o se hallen ociosas para los efectos legales que procedan; por su parte, la doctora Martha Chávez Padrón en su comentario a la Ley nos aclara: El Régimen de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, no es aplicable a las comunidades a menos que hayan optado por el régimen ejidal de conformidad con el artículo 61 de la Ley Federal de Reforma Agraria y entonces sí podría proceder el juicio de privación en parcelas abandonadas (artículos 426 al -- 433 de la Ley Federal de Reforma Agraria) o bien, la suspensión por un año, según lo marcan los artículos 420 al 425 de la Ley mencionada.

Reiterando lo expuesto en comentarios anteriores, manifestamos que el régimen del aprovechamiento de tierras ociosas establecido en la Ley, el procedimiento de su declaración y su consideración como causa de utilidad pública rige exclusivamente para tierras de la pequeña propiedad, mas no para ejidos o comunidades. En esta disposición la Ley reitera su tónica dominante, en el sentido de que no pretende regir situaciones agrarias y bajo ningún concepto, ni directa ni indirectamente, variar un ápice el estatuto agrario que la Ley de la materia consagra en favor de los núcleos de población ejidal o de las comunidades como sujetos colectivos de derecho agrario. Es por eso que en forma expresa, este artículo impone a

la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la obligación de hacer del conocimiento a la Secretaría de Reforma - - Agraria, todos los casos en que las tierras ejidales o comunales no estén en explotación, para hacer aplicable el régimen específico de la Ley Agraria.

2. FORMAS QUE ESTABLECE COMO SISTEMA PARA SU EXPLOTACION

a) La Ley de Fomento Agropecuario en su artículo 80, establece como sistemas para la explotación, el arrendamiento mediante contrato con una entidad legalmente autorizada del sector público, para el uso y goce de las tierras ociosas con los solicitantes que cumplan los requisitos del artículo 84 del mismo ordenamiento.

En los comentarios a la Ley, hechos por la doctora Martha Chávez Padrón, nos indican que la entidad autorizada del sector público a que se refiere el precepto, es la Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios; asimismo nos comenta las preferencias para explotar las tierras ociosas a los campesinos con derechos a salvo (Art. 80 L.F.R.A.) y manifiesta que no deben excluirse a campesinos con capacidad agraria, de las señaladas en el artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

b) La innovación del sistema de explotación que la Ley de Fomento Agropecuario nos introduce, es la integración de unidades de producción por los ejidos o comunidades, mediante acuerdo voluntario, asociándose entre sí o con colonos y pequeños propietarios que se mencionan en el artículo 32; en el mismo, se alude al riesgo compartido como participación, el cual viene señalado en el artículo 55.

Siguiendo los comentarios a la Ley, la doctora Martha Chávez nos dice: que para el acuerdo, convenio o contrato de un ejido o comunidad participante sea válido, debe haber consentimiento de la Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros según el artículo 50 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Lo cual es necesario porque el precepto aclara que los ejidos y comunidades que acuerdan las unidades de producción, continuarán rigiéndose por dicha Ley.

Una de las actividades más importantes de la entidad a que se refiere este artículo 80, es la aplicación de los criterios a seguir para la selección de los solicitantes contratistas a que alude el artículo 84; hay que recordar que en estos casos no estamos en presencia de un problema de contratación privada, donde la voluntad de las partes sea la máxima Ley de estos contratos. La función de esta entidad no es la contratación en sí de tierras ociosas como si se tratara de un negocio privado, la contratación es sólo un medio, el instrumento por el cual se destinan tierras ociosas para desarrollar la explotación que sugiera el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.

3. SANCIONES PARA EL CASO DE SU INEXPLORACION

El artículo 96 establece que: quienes hayan recibido tierras ociosas para su explotación serán sancionados con multa de - \$1,000.00 a \$100,000.00, a juicio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en los siguientes casos:

- I. Cuando no cumplan con la obligación de explotar la tierra.
- II. Cuando intencionalmente causen perjuicio a las instalaciones que se encuentren en los predios señalados como tierras ociosas independientemente de la reparación de los daños.

III. Cuando impidan las inspecciones de parte de los funcionarios o empleados autorizados de la citada Secretaría.

IV. Cuando retengan las tierras por más tiempo del convenido.

Tales disposiciones sólo serán aplicables para campesinos que reciban en usufructo éstas y al efecto mencionaremos lo preceptuado por la doctora Chávez, en el sentido de que no es aplicable para las comunidades.

Diversas y graves consecuencias son las que se derivan de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su aplicación a casos de falta de explotación y aprovechamiento de las parcelas o unidades de dotación. En efecto, de acuerdo con el artículo 85 de dicho Ordenamiento dice que: es causa de pérdida de los de rechos de dotación individual para el ejidatario y en general los que tengan como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal cuando, de acuerdo con la Fracción I "No trabaje la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos"; asimismo, en los términos del artículo 87 del citado Ordenamiento, la suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero, podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole co munal.

4. ESTIMULOS PARA LA EXPLOTACION ADECUADA

En el dictamen emitido por las comisiones que intervinieron - en la Cámara de Diputados³¹ destaca el alcance de los máximos de potencialidad de las tierras agrícolas, pecuarias o fores-

³¹ Legislación para producir más alimentos. Ediciones de la Cámara de Diputados LI Legislatura. 1981.

tales y su adecuado aprovechamiento con una finalidad eminentemente social, que consiste en que el Estado Mexicano, propicie vías eficientes para cubrir la deuda que todos tenemos -- con los campesinos de México, principales actores y sujetos del movimiento social revolucionario.

Por su parte, la Ley de Fomento Agropecuario, en su artículo 4º, fracción XI, dispone a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: determinar o proponer, en su caso, los es t i m u l o s más eficaces para la producción rural y adoptar las medidas complementarias que se requieran para llevarlas a la práctica: asimismo, el 2 de septiembre de 1981 se decretó el estímulo fiscal para el fomento del sector agropecuario.

La iniciativa de la Ley de Fomento Agropecuario, así como las que por separado se presentaron para reformar la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley del Seguro Agrícola y Ganadero que vienen a ser complementarias de los propósitos de la primera, se ofrecen como un estímulo a las inversiones en el cam po, a la creación de nuevas fuentes de empleos, al aumento de la productividad y la producción, el autoabastecimiento de productos básicos, la corrección de importaciones gravosas y el objetivo principal, la elevación del nivel de vida de los campesinos e incremento del ingreso de quienes trabajan y hacen producir la tierra.

5. IMPORTANCIA DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

Jacinto Faya Viesca y Angel Camino Martínez en la introducción de su libro, La Ley de Fomento Agraria comentada, nos dicen - lo siguiente:

"Esta Ley marca un hito en la evolución de instituciones que - derivado directamente de la Constitución Política de la Repú b l i c a, establecen la regulación de las actividades del campo en normas jurídicas de carácter general.

El fundamento constitucional de la Ley es claro, en tanto que el párrafo III del artículo 27 constitucional otorga como facultad de la Nación el fomento de la agricultura como propósito expreso en su texto. De ahí arranca el paralelismo que en nuestra evolución jurídica se muestra entre los ordenamientos legales que se refieren al régimen de propiedad rústica consagrado constitucionalmente y los que se refieren propiamente a la explotación de la tierra mediante actividades agropecuarias y forestales.

Hemos acrecentado nuestro convencimiento de que el Ejecutivo Federal, al presentar la iniciativa de la Ley al Congreso, ha actuado no sólo con visión, sino con valentía incontrastable, más que otros logros positivos que la historia habrá de justipreciar a su tiempo, esta Ley representó para el anterior régimen su realización más trascendental las relaciones jurídicas, económicas y de trabajo que sobrepasan la exclusividad del ámbito rural y traspasan niveles sociales y económicos que afectará a toda la Nación.

La pretensión que trata esta Ley es la de reordenar las relaciones de producción, distribución, consumo y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, orientadas a la satisfacción de nuestras necesidades primarias: alimentación, materias primas para la industria y bienes de exportación como fuente de riqueza y de financiamiento para la Nación.

El secreto de la viabilidad y permanencia de la Ley en el futuro lo constituye su respeto irrestricto a las formas constitucionales de tenencia de la tierra: ejido, comunidad y pequeña propiedad como conquista y producto de una revolución en síntesis y equilibrio armonioso; así como la clave de su eficacia la ubicamos tanto en su decisión de liberar las fuerzas productivas en el campo con la apertura a nuevas formas supe-

riores de la asociación (áreas productoras y unidades de producción), como en su carácter instrumental al proveer sabiamente los medios para un proceso racional de las actividades agropecuarias fundado en los principios de la administración científica que tiene su base en las etapas de planeación, programación, ejecución y control o evolución de esas actividades.

Forma parte ya de la conciencia nacional en esta materia, que hasta la década de los 70 dio ejecución a la etapa de reparto y distribución masiva de las tierras entre los campesinos. Dicha etapa no ha concluido en definitiva pero continuará en mayor magnitud y en forma paulatina hasta su total consumación. En consecuencia, a partir de la época actual se diversifican los objetivos de la acción agraria y adopta modalidades y características técnicas que se identifican con prioridades que comprenden metas no exclusivamente de carácter contencioso -- agrario o de conflicto de derechos, que se concatenan con objetivos de carácter nacionalista superando criterios clasistas o sectoriales.

De aquí podemos desprender lo que pretende esta Ley:

- a) Autosuficiencia e independencia alimentaria de la Nación;
- b) Liberación de las fuerzas productivas en el campo;
- c) Nuevas posibilidades de asociación en formas mixtas (áreas productoras y unidades de producción, etc.);
- d) Prioridad a los distritos de temporal donde se localizan las graves carencias de la población campesina;
- e) Apoyo irrestricto e institucionalizado del Estado a

la producción agropecuaria (fideicomiso de riesgo - compartido, crédito y asistencia técnica, comercialización directa sin intermediarios);

- f) Organización campesina mediante la alianza Estado-campesinos;
- g) Ensanchamiento de la frontera agrícola;
- h) Expropiación de tierras ganaderas para explotación agrícola;
- i) Aprovechamiento de tierras ociosas;
- j) Respeto irrestricto a las formas de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y en la Ley Federal de Reforma Agraria, ejido, comunidad y pequeña propiedad;
- k) Reagrupación del minifundio considerado en la Ley -- tan nefasto como el latifundio.

Parejamente a las nuevas instituciones de la Ley como son las áreas productoras, unidades de producción, fideicomiso de riesgo compartido, etc., el legislador aporta elementos de racionalización dentro del proceso administrativo que tienen como materia, las actividades agropecuarias. Los instrumentos programáticos y de planeación condicionantes, a fin de asegurar las metas de optimización de producción y la productividad en el campo; destaca el "Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario" cuya composición e integración contempla en su totalidad las partes del proceso administrativo desde las fases de planeación y programación, hasta la organización, ejecución y control o evaluación de todo el proceso, facultando a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para par-

participar en todo el proceso como principal responsable de su dirección. Además, las previsiones de la Ley comprenden la elaboración de los planes de contingencia o de emergencia, con las que se subsanarán posibles fallas en la ejecución o en la obtención de las metas previstas en los planes generales.

En esta tarea planificadora instituida en la Ley se establece un procedimiento de responsabilidad compartida entre todos los sectores involucrados, sean públicos, privados o sociales.

Hemos considerado importante destacar que el propósito de la Ley en orden a sus objetivos prioritarios concretados en el fortalecimiento del agro mexicano en su capacidad de producción, se manifiesta en tres modalidades que se consideran perfectamente compatibles y complementarias entre sí.

Introduciendo su principio de armonía y conciliación en puntos que se habían convertido en materia de polémica hasta antes de la expedición de la Ley los cuales son los siguientes:

La producción agropecuaria está dirigida a:

- a) Producción de alimentos básicos que demanda la población;
- b) Materias primas que exige la industria nacional; y
- c) Productos que convenga exportar.

Por lo tanto, la Ley resuelve así un conflicto cuya presencia se venía haciendo constante en forma de antagonismo entre producción de alimentos, materias primas para la industria y productos de exportación."³²

³² Faya Viesca Jacinto, Angel Camino Martínez, Ley de Fomento Agropecuario. Comentada. Editorial Porrúa, 1a. Edición, México, 1981, p.p. 7 a la 10.

Según la iniciativa de Ley enviada por el Ejecutivo al Poder Legislativo junto con la Ley del Seguro Agropecuario, las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria y al Código Penal se creyó que se tenía instrumentado el sistema para planear, organizar y producir con eficiencia en el campo y según intuye la propia iniciativa, el régimen jurídico de tenencia de la tierra en sus tres manifestaciones (comunidad, ejido y pequeña propiedad) se fortalece su institucionalidad derivada del artículo 27 Constitucional; lo anterior queda en la mejor de las intenciones del Ejecutivo y sus teorizantes asesores, cuando la realidad en las comunidades indígenas -hemos venido viendo- se requiere de más acción y menos legislación; "la Ley de Fomento Agropecuario, votada en enero de 1981 en medio de una tormenta política"-nos dice Manuel Buendía en su Red Privada del Diario Excélsior lo siguiente:³³ "tal vez fuera saludable reexaminar su verdadera utilidad, bis a bis, los riesgos que ya presentó y podría seguir presentando para gobiernos que desean mantener las banderas del auténtico agrarismo".

"Sería inútil tratar de minimizar, olvidar imposible, los daños que resintió el régimen por las profundas divergencias -suscitadas por debate de esta Ley. El 23 de diciembre de 1980 el Presidente tuvo que reconvenir severamente a los Diputados de su propio partido ya que se habían opuesto al proyecto de Ley.

Después de la llamada Ley Nuclear, enmendada por los diputados cuando ya la habían aprobado los senadores, ningún otro proyecto del Ejecutivo se había visto en tal predicamento.

³³ Manuel Buendía. Diario Excélsior. Columna "Red Privada" - del 13 de septiembre de 1982.

¿A cambio de estos sinsabores, el Presidente logró que gracias a esa Ley la organización en el campo mejorase, al punto de decir que esto fue uno de los factores importantes para obtener en 1981 la cosecha más grande de la historia?

Prosigue el periodista Buendía:

Aún así, si la respuesta fuese afirmativa, habría de contemplar el costo político. Pero la verdad es que esa Ley se parece extraordinariamente en sus funciones reales a la carabina de Ambrosio, a meter ruido, nada la aventaja, como disparar, dispara; pero suele hacerlo hacia atrás. Significó una derrota política e ideológica contra la filosofía y los propósitos revolucionarios que engendraron al Sistema Alimentario Mexicano y en último análisis con la aplicación de la Ley y su reglamentación sólo siete unidades de producción pudieron organizarse en todo el país.

¿Cuánto significaron estas siete unidades en el volumen total de la cosecha obtenida? Casi nada.

Así pues bien pudo haber prescindido López Portillo de esta Ley y bien se podría prescindir de ella ahora mismo. Heredarla significa transmitir el riesgo de que algunos funcionarios, --tecnócratas o francamente antiagraristas de algún futuro gobierno no necesariamente el próximo pudieran intentar revertir la Reforma Agraria.

La Ley se presta a esto. Bastarían una amañada interpretación y un pequeño ajuste para convertirla en instrumento de la contrarrevolución".

Por su parte los investigadores Julio Lampell Adler y Antonio Martín del Campo nos dicen lo siguiente:³⁴

³⁴ Periódico citado.

"México carece de estrategia de planificación agropecuaria. La política de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se limita a ciclos anuales y está sujeta a negociaciones entre los grupos de productores más poderosos del país, por eso genera programas contrarios al proyecto agrario de la Nación, propicia que las explotaciones de las zonas ganaderas se caractericen por lo irracional, y tolera que el proceso de deterioro de los recursos agropecuarios alcance ya rasgos intolerables".

Dichos investigadores de la Sociedad Mexicana de Planificación afirman en su estudio "Política Agraria y Agropecuaria" que México debería poner en marcha un nuevo proyecto de desarrollo para el agro, pues en el actual es patente por un lado, el deterioro funcional de la Secretaría de la Reforma Agraria, y por el otro, la coordinación que ejerce la SARH depende más de atributos individuales que de la estructura orgánica funcional de un sistema de planificación.

Dicen que la actual estructura agraria del país, no está aún definida y además, su legislación no resulta del todo satisfactoria a la nueva problemática económica social que se observa en el campo.

Y precisan que contraviniendo el espíritu del programa agrario de la Revolución, se ha mantenido una tendencia a dotar en forma insuficiente y desigual a los núcleos beneficiados por la acción agraria: esto, aunado a la persistencia del latifundio simulado, al creciente arrendamiento de parcelas ejidales y otras "malformaciones" ha conformado una estructura agraria desequilibrada y polarizada.

Ambos investigadores afirman también que la estructura de control político estatal ha tendido a reprimir y cancelar el de-

sarrollo más amplio de la organización campesina sustentada - en bases ejidales, ello por el requerimiento de impedir la ge- neración de demandas sociales más ambiciosas.

Exponen que pese a lo anterior, el Sistema Alimentario Mexica no preconiza como central la organización campesina, pero -- apuntan que tales pronunciamientos en este programa "no han - alcanzado aún concreción", por el contrario se han debilitado y, además, el SAM resulta insuficiente para definir un proyec to de desarrollo para el agro, puesto que ni siquiera incorpo ra la dimensión agraria a sus estrategias.

Respecto a la Ley de Fomento Agropecuario, señalan que rompe la condición de participación equitativa entre los ejidos y - comunidades que se asocian con pequeñas propiedades, además - de que en el régimen de toma de decisiones que se plantea en las unidades de producción a crearse se trastoca y malogra el sentido democrático.

Lampell y Martín del Campo subrayan que la Ley de Fomento -- Agropecuario puede propiciar una evolución contraria al espí- ritu del programa agrario, dado que en México existen grandes predios que han gozado de inafectabilidades ganaderas tempora les pese a que comprenden extensas superficies que pueden -- aprovecharse en la agricultura.

Añaden que además en la formulación de los coeficientes de - agostadero, no se tomó en cuenta el uso potencial de las tie- rras ganaderas, sino su actual, lo que significa continuar es tableciendo medidas "plásticas" para incrementar tolerancia y facilidades que hagan subsistir explotaciones ganaderas so- - cialmente irracionales.

Plantean también que ahora no se cuenta con una estrategia de

desarrollo agropecuario de largo plazo ni existe un plan sexenal, sino que la preocupación en el sector se ha concretado - en programas anuales de débil capacidad inductiva y que poco han avanzado en las vertientes de concertación, coordinación e imperativa.

Estos programas anuales -dicen- generalmente son producto de negociaciones entre los grupos de productores más poderosos - en cada distrito y las autoridades de la SARH".

Ante este panorama los investigadores afirman que el Estado - debe establecer un nuevo proyecto de desarrollo para el agro a largo plazo y del que emanen planes sexenales; así como, -- vincular estrechamente la política agrícola y agraria y aplicar a fondo la Ley Federal de la Reforma Agraria".

Comentario que hacemos nuestro, pues advierte totalmente las fallas de aplicación de una Ley controvertida que en teoría reúne las características de reordenamiento de un sistema - agrícola anárquico y que en la práctica no llegó a cristali-- zar ninguna de las ideas del Ejecutivo en su iniciativa, ni - del legislador, no obstante lo debatido de la misma.

C O N C L U S I O N E S

1. El origen de los bienes comunales, entendiendo por éstos, las tierras, montes y aguas que los pueblos tienen en posesión; es un hecho que es reconocido en los primeros ordenamientos para su agrupamiento y protección como son las Bulas de Alejandro VI que si bien sirvieron para dirimir los conflictos surgidos entre España y Portugal, ya sentaban las bases para darles un tratamiento adecuado a las tierras conquistadas, lo cual fue reforzado por las leyes conocidas como las de Indias, en las cuales se observan las Mercedes Reales y encomiendas preservando a los indígenas sus bienes comunales de su extinción, durante el período del virreynato. No es así lamentablemente en el México independiente cuando la Constitución del 4 de octubre de 1824 no se preocupó por consolidar a la comunidad y menos aún la Constitución del 5 de febrero de 1857 que hizo suyo el contenido de la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856 que desamortizó los bienes comunales de los pueblos, privándolos de disfrutarlos en común y poniendo en circulación la propiedad comunal.
2. La Ley del 6 de enero de 1915, es el antecedente de protección al despojo que sufrieron los bienes comunales y la Constitución de 1917 proclama la nulidad de todas las diligencias, resoluciones y demás actos que hubieran tenido como fin privar a las comunidades de sus tierras y restituirselas en su caso.
3. En 1933 se expide el Código Agrario sin ocuparse de los bienes comunales, lo cual se subsana el 23 de septiembre de 1940 con el Código Agrario expedido en esa fecha donde ya se regulan los bienes comunales definiéndolos y prote-

giéndolos en los artículos 109 y demás relativos, para -- que el Código Agrario de 1942 reforme el original precepto constitucional, dándole dimensión de inexistente a -- cualquier acto que tendiera a privar total o parcialmente sus derechos agrarios a los núcleos de población.

4. Las disposiciones contenidas en las diferentes Leyes de - las Secretarías y Departamentos de Estado, promulgadas -- en diferentes fechas, señalan las competencias para las - Dependencias del Ejecutivo Federal a efecto de titular y - reconocer unistancialmente los trámites para los bienes - comunales, hasta lograr la Resolución Presidencial respectiva, bien tengan títulos primordiales las comunidades o - basándose en la posesión material de sus bienes, para lo - cual la propia Resolución y Plano hacen las veces de título.
5. Se puede definir a la comunidad como el grupo de personas con cultura común que ocupa un área territorial determinada y su agrupación es natural en la explotación colectiva y mancomunada de sus bienes de los cuales muchos datan antes de la Conquista.
6. Se puede derivar del concepto comunidad el de comunero, - que es el sujeto titular de un derecho que se posee en común.
7. Los artículos 200 y 267 de la Ley Federal de Reforma Agraria, señalan los requisitos que deberán cumplir los comuneros para tener la capacidad en materia agraria; se considera pertinente que debe modificarse la Ley para aplicar únicamente el artículo 267 a las comunidades indígenas y el artículo 200 para los solicitantes de dotación - ejidal ya que para los comuneros se requiere de un tratamiento específico para la atención de sus problemas.

8. En las tierras de agostadero, montes o bosques comunales, ha dado lugar a confusión con los bienes de uso común que deben formar parte de todo ejido, esto como consecuencia de una política agraria confusa ya que muchas comunidades fueron afectadas para formar parte de las dotaciones ejidales que consideraban como dotación complementaria, los terrenos de agostadero y montes por la carencia de filosofía del derecho agrario que respetara la integridad de las comunidades indígenas.
9. Sobre las tierras de cultivo, agostadero, bosques y aguas comunales, la Ley contempla el derecho al disfrute de los bienes comunales, no obstante el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 25 de noviembre de 1980 trata de agrupar, organizar y asesorar a las comunidades, esto en realidad es letra muerta pues no se ha llevado a cabo la asesoría técnica y la extensión necesaria para sacar de su marginación a los grandes grupos étnicos a quienes se les da un tratamiento paternalista y en algunas ocasiones se les ve como reducto pintoresco de nuestro antepasado indígena, por lo que debieran agotarse los esfuerzos conforme a la Ley para que respetando la aculturación de las comunidades se les oriente a la mejor explotación y aprovechamiento de sus recursos.
10. La adecuada explotación económica de la comunidad, se ha venido condicionando a los conflictos por límites, superposición de linderos, la creación de una o varias poblaciones dentro del bien comunal, adquisición por compra o posesión y exclusión de propiedad dentro del mismo; dotaciones o ampliaciones ejidales dentro de las comunidades; reposición de expedientes por sentencias ejecutoriadas de la Suprema Corte y otras suspendidas por juicio de garantías, así como corruptelas en perjuicio de las mismas.

11. La Ley Federal de Reforma Agraria contiene 480 artículos de los cuales aproximadamente el 10% rezan sobre bienes comunales, por lo que supletoriamente mucho de lo señalado en materia ejidal trata de aplicarse a la materia comunal, por lo que se considera conveniente se legisle más sobre esta materia. No obstante las Reformas que tuvo dicha Ley el 29 de diciembre de 1983, en las cuales ya se regulan más a los bienes comunales.
12. No hay justificación para que se incorporen los bienes comunales al régimen ejidal puesto que la única razón verdadera era protegerlos del desamparo en que se encontraban, habiendo desaparecido el inconveniente al ser inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles; --salvo el caso que las comunidades, sin ninguna presión --así lo soliciten.
13. La Ley de Fomento Agropecuario sólo se refiere a la explotación, y aprovechamiento de los recursos agropecuarios. --Sólo atañe su aplicación cuando las comunidades se constituyan voluntariamente en asociaciones que previene dicha Ley para la mejor explotación de los bienes comunales, lo cual no se realiza.
14. La Ley de Fomento Agropecuario no responde a los requerimientos de los bienes comunales para su organización y --adecuada explotación, pues en el caso de tierras ociosas en terrenos comunales, como las formas que establece como sistema para su explotación y las sanciones para su in explotación, no son congruentes con el espíritu de la comunidad y no se logró organizar una sola unidad de producción ni sociedad de riesgo compartido y en general el articulado de la Ley no es aplicable a los bienes comunales aún cuando el espíritu de los mismos haya querido abarcar

las tres formas de tenencia de la tierra, la ejidal, la -
comunal y la pequeña propiedad.

15. Se debe pensar en que el Estado establezca un nuevo proyecto de desarrollo a mediano y largo plazo y vincular estrechamente la política agrícola y agraria, ya que la Ley de Fomento Agropecuario controvertida; que en teoría reúne -- las características de reordenamiento de un sistema agrícola anárquico, y que en la práctica no llegó a cristalizar -- ninguna de las ideas del ejecutivo ni del legislador, no obstante lo debatido de la misma.

B I B L I O G R A F I A

- Alcerreca Luis G., "Apuntes para una Reforma del Código Agrario de 1942", Gráfica Panamericana, México 1961.
- Alcerreca Luis G. y Antonio Luna Arroyo. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, 1982.
- Alcerreca Luis G. "Análisis Crítico de la Ley Federal de Reforma Agraria", Impresora Hernos, México, 1977.
- Chávez Paurón Martha. "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición, México, 1980.
- Chávez Padrón Martha. "Ley Federal de Reforma Agraria" y "Ley de Fomento Agropecuario Comentada", Editorial Porrúa, S.A., 11a. Edición, México, 1982.
- Eckstein Salomón. "El Ejido Colectivo en México", Fondo de Cultura Económica, 2a. Reimpresión, México, 1978.
- Faya Viesca Jacinto y Angel Camino Martínez. "La Ley de Fomento Agropecuario Comentada", Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, 1981.
- Figueroa Tarango Fernando. "Las Comunidades Agrarias", Editorial Morales, 1a. Edición, México, 1970.
- Fraga Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. 21a. Edición, México, 1981.
- Gámez Santana Gilda A. "Necesidad de una Legislación Adecuada para los Bienes de los Núcleos que Guardan en el Estado Comunal". Tesis Profesional. México, 1965.

- García Cantú G. "El Pensamiento de la Reacción Mexicana: - 1810-1962", Empresas Editoriales, S.A., México, 1968.
- Gutiérrez Aragón Raquel y Rosa María Ramos Verástegui. "Esquema Fundamental del Derecho Positivo Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición, México, 1982.
- Hinojosa Ortiz José. "El Ejido en México", Federación Editorial Mexicana, S.A., Colección Investigadores, México, 1983.
- Hinojosa Ortiz José. "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada", Editores y Distribuidores, S.A., México, 1977.
- Lemus García Raúl. "Derecho Agrario Mexicano" (sinopsis histórica), Editorial Limsa, 2a. Edición, México, 1978.
- Luna Arroyo Antonio. "Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, 1975.
- Mendieta y Núñez Lucio. "El Problema Agrario en México", - Editorial Porrúa, S.A., 9a. Edición, México, 1966.
- Molina Enríquez Andrés. "Los Grandes Problemas de México", Edición INJM, México, 1964.
- Palavicini Félix F. "Historia de la Constitución de 1917", Tomo I, editada en México, 1950.
- Pazos Luis. "Ciencia y Teoría Económica", Editorial Diana, S.A., 4a. Edición, México, 1978.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa.
- Legislación para Producir más Alimentos (Ley de Fomento -- Agropecuario, Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, Reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria y Reforma

- al Código Penal) Ediciones de la Cámara de Diputados LI Legislatura, México, 1981.
- Legislación Forestal, Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición, México, 1981.
 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., 11a. Edición, México, 1981 (Reformada -- por Decreto Publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982).
 - Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 25 de noviembre de 1980, publicado en el Diario Oficial el 1º de diciembre del mismo año.
 - La Legislación Agraria en México 1914-1979, Tomos II y III. Supervisión y Patrocinio de la Secretaría de la Reforma -- Agraria, Editorial Bodoni, México, 1979.
 - Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias. Gráfica Ultra, S.A., Madrid, 1943.
 - Separata No. 19. "El Gobierno Mexicano". Presidencia de la República, Departamento Editorial, México, 1975.
 - Memoria de Labores del Departamento de Asuntos Agrarios y - Colonización.
 - Manuel Buendía. "Red Privada", Periódico Excélsior, 13 de - septiembre de 1982.