



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LAS COMUNIDADES AGRARIAS

M-6036683

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

FERNANDO DE JESUS MENDOZA

México, D.F.
1982





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



MEMEROTECA Y DOCUMENTACION

A MIS PADRES:
Sr. Severiano de Jesús Lucas
y Sra. María Mendoza de De Jesús.
Por su comprensión y aliento a mis
anhelos desde mi infancia.
Con profundo agradecimiento.

A MIS HERMANOS:

Sr. Mario De Jesús Mendoza
Por su dedicación al estudio y trabajo
a su interés y apoyo en mi formación
profesional.

José Antonio

Ricardo

Marcela

Con el afecto más sincero.

A MI ESPOSA JUANITA:
Inseparable compañera desde mi
adolescencia, que siempre me motivó
en mis esfuerzos.
Con todo mi amor.

A MI HIJA CECILIA DE LA LUZ:
Flor en retoño.
Para que el día de mañana logres,
con entereza y perseverancia, la
realización de todos tus ideales.

A TODA MI FAMILIA

A MIS TIOS:
Sr. Lucas González Cárdenas y
Sra. Isabel Mendoza de González
Como una muestra de gratitud y cariño.

A mis profesores y compañeros de
generación.

AL HONORABLE JURADO:

Lic. Ignacio Otero Muñoz.

Lic. R. Humberto Estevane Torres.

Lic. Alfonso Casados Borde.

Lic. Miguel Angel López

Lic. Marcial Pérez y Pérez.

Por su comprensión.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.	1
1.- Origen, Evolución.	1
1.1. Epoca Precolombina.	1
1.2. La Colonia.	7
2.- México Independiente.	16
3.- Epoca Liberal.	19
4.- El Problema de la Tenencia de la Tierra Durante el Porfirismo.	23
5.- El Problema Agrario en la Revolución Mexicana.	23

CAPITULO II

EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	31
1.- Diario de los Debates. Texto Original.	34
2.- Análisis de la Fracción VII del Artículo 27 Constitucional Vigente.	40
2.1. "Los Núcleos de Población...."	41
2.2. ".... que de hecho o por derecho guarden el estado comunal...."	43
2.3. ".... tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, -- bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".	47
3.- Legislación agraria posterior a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	49
4.- Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales.	55
5.- Ley Federal de Reforma Agraria, de 1971	56

CAPITULO III

REGIMEN JURIDICO DE LAS COMUNIDADES.	58
1.- Personalidad Jurídica	58
1.1. Referencia General	58
1.2. La Comunidad y el Comunero, Sujetos de Derecho Agrario	61
1.2.1. Período Legislativo: 1856 - 1970	61.
1.2.2. La Personalidad Jurídica de la Comunidad en la Ley Federal de Reforma Agraria	64
1.2.3. El Comunero, Sujeto Agrario-Individual, en la Ley Federal de Reforma Agraria	66
2.- Patrimonio	70
2.1. Conceptuaciones Generales.	70
2.2. El Patrimonio de la Comunidad en la Ley Federal de Reforma Agraria.	71
2.3. Clases de Patrimonio de la Comunidad.	77
2.3.1. Social.	77
2.3.1.1.. Parcela Escolar.	78
2.3.1.2. Zona Urbana	80
2.3.1.3. Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.	81
2.3.2. Agrícola, Forestal y Pecuario.	83
2.3.3. No Agrícola.	88
2.4. El Patrimonio de la Comunidad.	92
2.4.1. Satisfactor de las Necesidades Agrarias.	92
2.4.2. Factor en el Desarrollo Agrícola del País.	94
3.- Derechos y Obligaciones.	96
3.1. Nociones Generales.	96
3.1.1. Derechos.	96
3.1.2. Obligaciones.	99

3.2.	Derechos y Obligaciones del Comu- nero para el Adecuado Manejo del Patrimonio Comunal.	102
3.3.	El Comunero en la Explotación -- del Patrimonio	105
3.3.1.	Agrícola	105
3.3.2.	Forestal.	107
3.3.3.	Pecuario	108
3.4.	Derechos y Obligaciones del Comu- nero Respecto del Solar Urbano.	110
3.4.1.	Derecho a Testar.	111
3.5.	Suspensión y Privación de Dere- chos Agrarios	112
3.5.1.	Suspensión	112
3.5.2.	Privación	114

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO DE BIENES COMUNALES.	117
1.- Naturaleza Jurídica del Proceso Agrario.	117
2.- Restitución de Bienes Comunales.	123
2.1. Supuestos de Procedencia de la - Acción.	123
2.2. Primera Instancia.	125
2.2.1. Solicitud y Publicación.	125
2.2.2. Trabajos Técnico-Informativos.	126
2.2.3. Dictámen (Comisión Agraria - Mixta).	127
2.2.4. Resolución Provisional	127
2.2.5. Ejecución y Publicación.	127
2.3. Segunda Instancia	128
2.3.1. Trabajos Complementarios de- la Delegación Agraria.	128
2.3.2. Dictámen del Cuerpo Consulti- vo Agrario.	129
2.3.3. Resolución Presidencial.	129
2.3.4. Publicación e Inscripción.	129

2.3.5.	Ejecución.	130
3.-	Reconocimiento y Titulación de Bienes - Comunales.	131
3.1.	Supuestos de Procedencia de la - Acción.	131
3.2.	Solicitud y Publicación.	133
3.3.	Trabajos Técnicos Informativos.	133
3.4.	Opiniones y Notificaciones.	134
3.5.	Dictámen del Cuerpo Consultivo - Agrario.	135
3.6.	Resolución Presidencial.	135
3.7.	Publicaciones y Registro.	136
3.8.	Ejecución.	137
4.-	Conflictos por Límites de Bienes Comuna les.	138
4.1.	Supuestos de Procedencia de la - Acción.	139
4.2.	Presentación y Publicación de la Demanda.	139
4.2.1.	Trabajos Técnico-Informativos.	140
4.2.2.	Período de Pruebas y Alegatos.	140
4.2.3.	Opiniones.	141
4.2.4.	Dictámen del Cuerpo Consulti- vo Agrario.	141
4.2.5.	Resolución Presidencial.	141
4.2.6.	Publicaciones y Registro	142
4.2.7.	Ejecución.	143
4.3.	Instancia de Juicio de Inconformi dad.	143
4.3.1.	Interposición y Contestación- de la Demanda.	144
4.3.2.	Período de Pruebas y Alegatos.	145
4.3.3.	Sentencia	146
4.3.4.	Notificación y Registro	146
4.3.5.	Ejecución.	146

CAPITULO V

AUTORIDADES INTERNAS DE LA COMUNIDAD.	147
5.1. Referencia General.	147
5.2. Las Asambleas Generales.	148
5.2.1. La Asamblea General Ordinaria.	150
5.2.2. Asamblea de Balance y Programación.	151
5.2.3. Asamblea General Extraordinaria.	153
5.3. Elección, Facultades y Obligaciones del Comisariado de Bienes Comunales y del Consejo de Vigilancia.	155
5.3.1. Comisariado de Bienes Comunales.	155
5.3.2. Consejo de Vigilancia.	160
5.4. Remoción y Responsabilidad del Comisariado de Bienes Comunales y del Consejo de Vigilancia.	161
CONCLUSIONES.	165
BIBLIOGRAFIA.	169

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

Las comunidades agrarias (integrantes junto con los ejidos de la propiedad social agraria de México), -- constituyen una forma de propiedad de la tierra que no ha sido valorizada cabalmente. De ahí que en el ámbito jurídico agrario mexicano hayan sido reguladas deficientemente por los diversos ordenamientos dictados en los sucesivos períodos históricos de México en los que han participado.

En la presente tesis se hace un análisis de la -- evolución histórica y jurídica de estas formas de propiedad hasta llegar a la Ley Federal de Reforma Agraria, para determinar el grado de importancia que en la actual estructura agraria tienen las comunidades agrarias.

La tesis consta de cinco capítulos. En el capítulo I, referido a los antecedentes históricos, se hace -- un análisis de aquellas disposiciones jurídicas que se -- han dictado, a partir de la época precolombiana hasta llegar a la Ley 6 de enero de 1915, y que las han involucrado para comprender que el problema de las comunidades agrarias no ha sido aislado si no que esta estrechamente -- vinculado al proceso histórico del país.

A continuación, en el capítulo II, se analiza la trayectoria histórica, a partir de la revolución mexicana de 1910, del artículo 27 Constitucional, artífice de nuestra estructura agraria, en sus fracciones que han tenido -- relevante importancia en la vida de estas formas de propiedad. A este respecto, se analizan las fracciones VI y VII del texto primitivo conforme al histórico debate celebrado en el Congreso Constituyente de 1917, hasta -- llegar a las actuales modificaciones que tuvo el texto original y que han tenido un significado bastante positivo en relación a las comunidades agrarias. Enseguida se hace referencia a las disposiciones jurídicas dictadas con -- posterioridad a la Constitución Política Mexicana de 1917, para determinar el grado de importancia que han dado a las formas comunales de propiedad, hasta llegar a la Ley -- Federal de Reforma Agraria que en este capítulo solo es enunciada en lo general para que, en los subsecuentes capítulos, se haga el análisis de todos y cada uno de los -- principios contenidos en la misma y que inciden en las comunidades agrarias.

Por lo que se refiere al capítulo III, este consta de tres apartados fundamentales que norman el régimen -- jurídico de las formas de propiedad en estudio: personali

dad jurídica, régimen patrimonial y los derechos y obligaciones que tienen las comunidades en lo general y los comuneros en lo particular. Lo anterior conforme a lo consignado en la Ley Federal de Reforma Agraria. Para comprender en su magnitud los apartados señalados, se hacen referencias doctrinales que vienen a enriquecer el capítulo aludido.

Los procesos mediante los cuales las comunidades agrarias han de tener en propiedad sus bienes son analizados en el capítulo IV. De tal manera que se hace un estudio conforme a lo consignado en la Ley Federal de Reforma Agraria de la restitución, de la confirmación y titulación de bienes comunales y del procedimiento por conflicto de linderos de bienes comunales.

Finalmente, en el capítulo V, se hace un estudio, según lo expresado en la Ley Federal de Reforma Agraria, de la estructura interno-administrativa de las comunidades agrarias.

Por último, deseo agradecer al Licenciado Wilfredo Lázaro Jiménez, catedrático universitario profundo conocedor de la problemática agraria y destacado funcionario de la Secretaría de la Reforma Agraria, su desinteresada colaboración como asesor de la presente tesis; al Centro Nacional de Investigaciones Agrarias por permitirme el acceso a sus materiales de investigación que, en gran medida, apoyaron la elaboración de este trabajo; a la señorita Julia Isaura González y a la señora Ana María Díaz, quienes se encargaron de la versión mecanográfica de la tesis, y a todas las personas que en una u otra forma me orientaron con sus opiniones.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.- Origen, Evolución.

El propósito fundamental en este primer capítulo es el de demostrar el origen y evolución por los que han tenido que pasar las comunidades agrarias de México, siendo necesario el análisis de aquellas disposiciones jurídicas que se han dictado y que en una u otra forma las han afectado, para comprender que el problema agrario de las comunidades no fue casual ni espontáneo sino que esta ligado a la historia de México.

1.1. Epoca Precolombina.

En la referida época, se encontraban asentados diversos grupos humanos en el territorio nacional, constituyendo grupos étnicos plenamente conocidos: nahua, zapoteca, mixteca, tarasco, maya, etc.; y que florecieron en lo que después se llamó Nueva España.

Por lo que se refiere a la tenencia de la tierra, Manuel González Ramírez (1) expresa que en este período las formas comunales de propiedad existentes se daban de la siguiente manera: entre los totonacos debió imperar un régimen comunal semejante al azteca; en los mixtezapotecas, la propiedad de la tierra estaba organizada en sus líneas fundamentales de acuerdo con la organización azteca; en los tarascos, la propiedad de la tierra, salvo la del señor supremo y la de la clase sacerdotal, se mantenía en común, la del pueblo entre si y en la misma forma la de la nobleza; entre yaquis, mayos, etc., la organización de la tierra estaba en proceso de transformación; y, entre los mayas, las tierras de cultivo estaban consideradas en calidad de bienes comunales y eran trabajadas por todos, de manera que entre los pueblos no existían líneas divisorias que los separaran, aunque sí entre los distintos señoríos a causa de las constantes guerras entre ellos. En este sentido, se establece un criterio unificador: las comunidades agrarias-

(1) GONZALEZ RAMIREZ, Manuel. "La Revolución Social de México"., Tomo III. "El Problema Agrario", 1a. Reimp., Edit., F.C.E., México, 1974. pág. 10 y sigs.

existían con más o menos semejanzas en estos grupos étnicos.

Enseguida se analiza de manera específica la forma de tenencia de la tierra del pueblo azteca que, por su ubicación, es el de mayor significado en relación a la historia de México.

Es necesario dejar aclarado que la clasificación que enseguida se menciona, se hizo en base al análisis de las obras de diversos estudiosos de la materia, unificando criterios y concepciones acerca de las formas de tenencia.*

Así, en el pueblo azteca existían las siguientes formas de tenencia de la tierra:

- 1.- TLATOCALALLI - Tierras usufructuadas por el Rey - (TLATOQUE); trabajadas por los macehuales, cuyos frutos eran destinados directamente al Rey. Este ejercía sobre las tierras dominio directo.
- 1a.- TECPANATLALLI - Usufructuadas por los tecpanpouh-que o gente de palacio que servían en el. Eran trabajadas por los macehuales y el producto de sus frutos era destinado para sufragar gastos de gobierno y la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios. El Rey ejercía sobre estas tierras dominio imperfecto en virtud de que las cedía en usufructo. Los usufructuarios no pagaban tributo alguno, pero ofrecían al señor flores y pájaros en señal de reconocimiento; dejaban las tierras en herencia a sus legítimos sucesores. Si la familia se extinguía ó el usufructuario incurría en pena ó dejaba el servicio, las tierras volvían al Rey quién disponía de ellas a voluntad.
- 2.- PILLALLI - Estas formas de tenencia de la tierra eran usufructuadas por tres clases diferentes de nobles:

* LEMUS GARCIA, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". 3a Edic., Edit. LIMSA, México 1978; AGUILERA GOMEZ, Manuel. "La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México". 1a. Edic., Edit. del Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, Méx., 1969; GONZALEZ HINOJOSA, Manuel. "Derecho Agrario". 1a. Edic. Edit., IUS. Méx. 1975; MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario en México". 14a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., Méx. 1977 y, DE ZURITA, Alonso. "Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España". 2a. Edic. U.N.A.M., 1963.

- a) PIPILTZIN (principales) - Cuando el Rey hacía entrega de estas tierras imponía obligaciones: los pipiltzin tenían la obligación de transmitir las a sus hijos; rendían vasallaje al Rey; le prestaban servicios particulares y al extinguirse la familia en línea directa o al abandonar el servicio del Rey por cualquier causa, volvían las tierras al Rey y eran susceptibles de nuevo reparto. Las personas que trabajaban las tierras de esta primera clase de nobles eran los macehuales que no tenían ningún derecho sobre las mismas. Cuando el Rey donaba alguna propiedad a un noble en recompensa de servicios, no imponía la obligación de transmitir las a sus descendientes y este podía enajenarlas o donarlas y su derecho de propiedad solo se limitaba a la prohibición de transmitirlas a los plebeyos.
- b) TECQUIUAC O TEULES (guerreros) - El Rey otorgaba el usufructo de estas tierras a los guerreros como recompensa por actos de valor en el campo de batalla y por otras clases de servicios notables prestados a la tribu. El usufructo lo otorgaba una sola vez sin condición y otras con la obligación de transmitir las a sus descendientes. Las personas que trabajaban estas tierras eran los macehuales; si las tierras eran obtenidas por conquististas, los mayeques (habitantes del pueblo vencido) tenían obligación ineludible de trabajarlas. El producto de los frutos obtenidos estaba destinado para el sostenimiento de sus titulares.
- c) TECTECUTZIN (empleados públicos) - Esta clase de nobles usufructuaban las tierras durante el tiempo que duraban en sus empleos y cuando los dejaban por cualquier causa, el goce de las tierras asignadas pasaba a quien lo sustituía en el desempeño de sus funciones. Los macehuales eran quienes las trabajaban.
- 3.- TEOTLALPAN (teo = dioses; tlalpan = tierras) - Tierras usufructuadas por la clase sacerdotal, trabajadas por macehuales y renteros. El producto de sus frutos era destinado para sufragar gastos propios del culto religioso.
- 4.- MILCHIMALLIS O CALCALOMILLI (según la especie de víveres requeridos para el ejército) - Tierras usufructuadas por el ejército, trabajadas por macehuales y arrendatarios. El producto de sus fru-

tos era destinado para el sostenimiento del ejército y para sufragar gastos de guerra.

- 5.- CALPULLIS (barrios que, dentro de sus modalidades, eran de carácter familiar y geográfico y -- los vínculos de parentesco eran la base para la coexistencia de esos grupos) - Estaba formado -- por personas del mismo linaje y en ocasiones por artesanos dedicados al mismo oficio; colaboraban en la autosuficiencia del grupo, tanto en materia económica como social. Cada calpulli tenía sus tierras propias y así ningún calpulli tenía que ver en las tierras que pertenecían a los demás; el que tenía algunas tierras de su calpulli si las dejaba de cultivar durante dos años por su culpa y negligencia era desposeído de ellas y las perdía en favor de la comunidad. Los bienes raíces de los calpulli se caracterizaban, pues, como bienes comunales con derecho hereditario de familia, pero limitado este derecho exclusivamente de tiempo inmemorial. Los titulares del derecho a estas tierras comunales no -- eran individuos particulares, ni los jefes de familia como representantes de sus hijos y demás parientes, sino el calpulli mismo.

- 5a.- TLALMILLIS - Eran lotes de tierra, ubicados dentro de los calpullis, asignados en usufructo a las familias quienes tenían la obligación de trabajarlos para su sostenimiento. No podían gravarse ni enajenarse. Se transmitía por herencia y si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía al calpulli. No se otorgaban a personas ajenas al calpulli. No se permitía el acaparamiento de parcelas. No se daban en arrendamiento y los poseedores tenían la obligación de trabajarla personalmente. Sin embargo, conforme a los usos y costumbres del pueblo azteca, era permitido que, en casos de excepción, un barrio diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose su producto a gastos del calpulli. El titular de una parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa justificada, a saber: si no la cultivaba durante dos años seguidos era amonestado y requerido para que la cultivara al año siguiente y si no lo hacía, perdía sus tierras que volvían al calpulli. Se estimaban motivos justificados para no cultivar la tierra: ser menor de edad, enfermo o muy viejo.

- 6.- ALTEPETLALLI (altepetl = pueblo; tlalli = tierra) Eran tierras usufructuadas por el pueblo y trabajadas por los jefes de familia en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus lotes (tlalmillis). El producto de sus frutos era destinado para sufragar gastos de interés colectivo, pago de tributos y realización de obras de servicio público. Eran tierras que no se cercaban y eran de goce general. Guardan semejanza con los propios de los pueblos españoles.
- 7.- TLATOCAMILLI (tierras del señorío) - Eran tierras que no podía disponer el Señor, por ser del señorío y andar con el; eran trabajadas por los arrendatarios y del producto del arrendamiento se comía y se gastaba en casa del señor.
- 8.- YAHUTLALLI - Tierras que pertenecían al pueblo -- vencido y estaban a disposición del Rey conquistador quién se señalaba para sí algunas tierras. Eran labradas por los conquistados y su producto era destinado para dar tributo por reconocimiento de vasallaje.

Respecto a este régimen territorial existe una opinión en contrario que establece que la terminología empleada estaba alejada de la realidad:

"De acuerdo con la organización territorial antes descrita, no puede decirse -- que el pueblo azteca tuviera una idea -- del derecho de propiedad como lo conocieron los conquistadores españoles, ya que es éste un concepto abstracto que corresponde a sociedades de otro tipo de evolución; ello explica que las fuentes de la conquista tomaron como criterio para hablar de la propiedad, el hecho de trabajarlas personalmente, refiriéndose quizá a los macehualtin; otro, el de percibir tributo de quién la trabaja relacionado sin duda a la situación de las tierras conquistadas; y uno más el de percibir renta, que puede ser aplicable a la situación de los pillalli.

Frente al concepto de propiedad, preferimos hablar de dominio útil de la tierra, dominio que se realizaba en función de la clase que lo poseía. Era la cali-

dad del poseedor, así como el destino al que quedaba afectada la tierra, los criterios distintivos que determinaban e individualizaban las modalidades impuestas a dicho dominio.

Tampoco puede decirse que existiera -- una distancia entre cosa pública y patrimonio individual, por lo menos, en cuanto al inmueble se refiere.

...No obstante el calpulli, célula básica en la integración de la estructura social azteca, conservaba su organización tradicional. Sus tierras eran poseídas en común por sus miembros, -- sin que el señor principal las tocara y sin que pudieran darse a otros calpulli, aun en el caso de estar vacantes"⁷
(2)

En el aspecto social, hay que destacar que se definía claramente la formación de clases sociales: por un lado, la existencia de la aristocracia, compuesta por la nobleza (pipitzin, tecquiuaac y tectecutzin), los sacerdotes y los tecpanpouhque y por otro, la gran masa del pueblo constituida por la clase miserable (macehuales y mayeques) y explotada de que vivía aquella aristocracia.

En el aspecto político, es evidente la tendencia de un régimen monárquico con características absolutistas.

En el aspecto económico, fue manifiesta la existencia de las servidumbres a través de los mayeques que por su vínculo al suelo, las obligaciones establecidas para la prestación de servicios personales al dueño de la tierra y la entrega parcial del producto de los cultivos, configuran un antecedente del peonaje tradicional. Finalmente, cabe señalar el criterio de Manuel Aguilera Gómez:

"... el pueblo en posesión de tierras era todavía la unidad dominante en la parte central de México (como en realidad continuó siéndolo durante muchos años después de la conquista), -

(2) *Ibíd.*, págs. 12 y 13.

aunque el peón sin tierra formaba ya -- una clase social establecida en definitiva....

La esclavitud por deudas, la pobreza -- del desheredado y la arrogancia del pri vilegiado se conocían en México antes -- de que llegaran los españoles". (3)

Esas eran las características que sobre la tenencia de la tierra y aspectos sociales, políticos y económicos existían en la época precolombina.

1.2. La Colonia.

El descubrimiento de América en el año de 1492-- constituyó uno de los acontecimientos más importantes en -- la historia de la humanidad y su situación dentro del cuadro general de la época pone de relieve su enorme trascendencia, aunque también trajo aparejado el descubrimiento -- de infinidad de gentes nuevas de razas y costumbres desconocidas; en consecuencia, vinieron también multitud de opi niones sobre su origen. Los nuevos horizontes y la posibi lidad de riqueza fomentaron los intereses de las naciones, principalmente de España.

Así, el cuatro de mayo de 1493, el Papa Alejandro VI expidió la Bula "Noverunt Universi" (4), ordenamiento -- jurídico que fue el instrumento por medio del cual la Coro na Española se consideró propietaria del territorio mexica no. Estableció esta Bula que las islas y tierras firmes y halladas (tal es el caso del Continente Americano) y que -- se descubrieren de la línea de Azores y que no fueran poseídas por otro rey o príncipe hasta el día del nacimiento de Cristo se daban, se concedían y asignaban a los Re -- yes de Castilla y de León así como a sus herederos y sucesores con libre y absoluto poder.

La expedición de la Bula trajo consigo varias -- contradicciones: por un lado, se decía que los reyes de Es paña solo tenían la facultad de inculcar la religión cató lica a los indios y por otro, se decía que les otorgó fa -- cultad para disponer de la propiedad de los señoríos, ciu dades, lugares y villas del territorio descubierto.

-
- (3) AGUILERA GOMEZ, Manuel. "La Reforma Agraria en -- el Desarrollo Económico de México". 1a. Edic., -- Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, 1969., pág. 3.
- (4) FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agra -- ría (1493-1940)". Tomo I., 1a. Edic., México 1941 p.p. 1 y sigs.

Asímismo, es notorio el poder que ejercía el Papa en aquel entonces, ya que por libre voluntad otorgaba en propiedad las tierras del nuevo continente basado en su gran influencia.

"Muchos escritores de la época aseguran que el Papa tiene la representación de Dios en la tierra, y como Dios es el dueño del Universo, al Papa corresponde la distribución de los dominios territoriales...

Refiere Solórzano que los Reyes Católicos consultaron a sus consejeros y teólogos sobre el alcance de la bula de Alejandro VI y llegaron a la conclusión de que dicha bula era el título de propiedad sobre las Indias, de tal modo -- que mandaron redactar una carta "para -- que se leyese e intimase a los indios -- antes de llegar a hacerles guerra ni daño alguno." En esta carta se les advertía que tenían la concesión de sus tierras y de convertirlos a la religión católica y que quién les había dado tal -- concesión era "cabeza de todo el Linaje Humano, doquier que los hombres viviesen y estuviesen y de cualquier ley, -- secta o creencia: por que Dios le había dado todo el mundo por su servicio y -- jurisdicción". (5)

Otra interrógante que surge por la expedición de la Bula Alejandrina es el de si efectivamente las tierras a las que hace mención pertenecían en propiedad a los Reyes Católicos en lo particular o a la Corona Española. Pero sentada en definitiva que la propiedad pertenecía en lo particular a los monarcas españoles, se empezaron a establecer las fundaciones conforme a derecho y por medio de conquistas, sufriendo con ello los nativos el consecuente despojo ya que, invocando el citado documento, invalidaron el derecho de propiedad que tenían sobre sus tierras.

La conquista de tierras americanas por los españoles interrumpió el proceso de desarrollo de los pueblos

(5) MENDIENTA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario de México". 14a. Edic., Porrúa, S.A., Mexico, - 1977. p.p. 34, 36 y 37.

indígenas que fueron sometidos a un régimen de tributos y servicios basados en la nueva estructura económica y social establecida.

"Una vez derrotados los guerreros aztecas, diezmada la nobleza aborígena, arrasados y destruidos los templos, arrojados y perseguidos los sacerdotes, los españoles tomaron el lugar y las atribuciones de las clases privilegiadas y dirigentes. Así, al irse operando gradualmente la sustitución, las grandes masas indígenas que estaban en posesión de la tierra, se vieron envueltas en una nueva organización social que se iniciaba con un cambio radical en el concepto de propiedad que habría de llegar a alterar y subvertir todo orden conocido. De tal manera, que la posesión de la tierra que se derivaba de la calidad de vecino y del hecho de trabajarla (caso del calpulli azteca), se vio alterada para convertir esa posesión en servidumbre". (6)

Durante el período que se comenta, las formas de tenencia de la tierra eran las que a continuación se detallan *, aunque hay que dejar asentado que no se incluye la "merced real" porque no era forma de tenencia de la tierra sino el título que otorgaba al usufructuario la propiedad de la tierra, ejemplo: mercedada otorgaba al peón de caballería con la cual se le daba en propiedad privada la extensión de tierra llamada peonía.

Fundación de pueblos españoles:

La colonización en la Nueva España se realizó mediante esta forma de repartos. Se llevaba a cabo según lo dispuesto en las Ordenanzas de Población, que dejaron la colonización de los países conquistados a la iniciativa y esfuerzo de los conquistadores. El título que las reglamentaba era la capitulación. El capitulador fue el encargado de ejecutar esta fundación dedicada para el establecimiento de los españoles.

Dentro del pueblo español fundado se ubicaron las siguientes formas de tenencia de la tierra:

(6) GONZALEZ RAMIREZ, Manuel. Ob., cit. pág. 17
* Se siguió la técnica empleada para determinar las formas de tenencia en la época precolombina.

- 1.- DEHESA - Porción territorial usufructuada por el pueblo, destinada a la cría de ganado. Dentro de esta se ubicaba el criadero de ganado mayor - - - (438-90-25 Has.); el sitio de ganado mayor - - - (1.755-61-00 Has.); el sitio de ganado menor - - - (780-27-11 Has.) y, el criadero de ganado menor - - - (195-06-77 Has.).
- 2.- EXTENSION DE TIERRA PARA EL QUE HABIA OBTENIDO LA CAPITULACION - Tierras usufructuadas por el español que había obtenido la capitulación.
- 3.- SUERTES PARA LOS POBLADORES - Extensiones de tierra (10-69-88 Has.) usufructuadas individualmente, destinadas a la agricultura. En estas existía una clasificación: riego (pan coger); temporal (pan llevar) y, siembra de trigo (pan sembrar).
- 4.- REALENGOS - Equivalían al Yahutlalli del período precolonial y al baldío del México independiente. Estas tierras fueron vendidas a los particulares y a los pueblos, mismos que las trabajaban.
- 5.- CABALLERIAS - Tierras usufructuadas por los hombres de a caballos. Se dice que es el antecedente de la gran hacienda mexicana.
- 6.- PEONIAS - Tierras usufructuadas por los soldados-infantes o peones. Dentro de la fundación de pueblos españoles se -- consideró pertinente incluir las formas de tenencia de tierra que a continuación se mencionan por que necesariamente tienen que estar distribuidas geográficamente y, para ser más claros, nada mejor que incluirlas en estas fundaciones.
- 7.- PROPIEDADES ECLESIASTICAS - Dentro de estas se ubicaban solares, iglesias y monasterios. Eran dadas a las diversas ordenes religiosas con la finalidad de cumplir con su obra misionera y la civilización de los indios de América. Para evitar que tal finalidad no se viese obstruida por la influencia de la época (detentar enormes extensiones territoriales), se expidió la siguiente Ley:

"LEY X - Que las tierras se repartan a descubridores y pobladores, y no las -- puedan vender a Eclesiásticos. El Emperador D. Carlos y la Emperatriz G. en Madrid a 27 de Octubre de 1535.

Repartanse las tierras sin exceso entre descubridores, y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no las puedan vender a Iglesia, ni Monasterio, ni a otra persona Eclesiástica, pena de que las hayan perdido, y puedan repartirse a -- otros." (7)

En la Nueva España, a pesar de la prohibición expresa, el Clero adquirió grandes propiedades y abandonó las metas de castidad, honestidad y pobreza y se inclinó por los bienes materiales; así, se fueron acrecentando esas propiedades y, posteriormente, constituyeron lo que se llamó "bienes de manos muertas".

- 8.- CONFIRMACIONES - Otorgada a la persona física o moral que obtenía la confirmación de sus derechos sobre la propiedad poseída, esgrimiendo título legítimo.
- 9.- COMPOSICION - Existieron dos tipos de composición: colectiva y particular. Mediante esta se titulaban aquellas grandes extensiones excedentes de lo que marcaba la "merced real". Trajo como consecuencia grandes defectos en la titulación y posesión en la Nueva España; favoreció al español y agravó el proceso de absorción porque las posesiones de hecho se legalizaron aún contra las disposiciones proteccionistas de los indígenas; así, fueron creandose las grandes haciendas, antecedente de los latifundios.

Reducciones de Indígenas:

Para lograr la pacificación del territorio de la Nueva España, la Corona expidió una Ley que estableció:

"LEY I - Que los indios sean reducidos á Poblaciones. El Emperador D. Carlos y el Principe G. en Cigales á 21 de marzo de 1551. D. Felipe Segundo en Toledo á 19 de febrero de 1560, etc.

Con mucho cuidado, y particular atención se ha procurado siempre interponer los medios más convenientes para que los Indios sean instruidos en la Santa Fé Católica, y ley Evangélica, y olvidando los-

los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan en concierto y policía; para que esto se executasse con mejor acierto...., resolvieron que los Indios fuesen reducidos á Pueblos, y no viviesen divididos, y separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual, y temporal, sin socorro de nuestros Ministros....., fue encargado, y mandado á Virreyes, Presidentes, y Gobernadores que con mucha --templanza y moderación executassen la --reducción, población y doctrina de los Indios con tanta suavidad, y blandura, --que sin causar inconvenientes, diesse --motivo á los que no pudiessen poblar lu--gar...." (8)

Mediante esta ley se crearon las reducciones de indígenas para que los indígenas que vivían separados por todo beneficio corporal y espiritual se unieran. Dentro de estas reducciones se ubicaron:

TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO: (parcialidades). Repartidas en lotes a las familias indígenas, usufructuadas en forma permanente pero inalienable. Cultivadas por los indios para que se mantuvieran con sus productos. Tenían régimen similar a los calpullis; las perdían si se ausentaban definitivamente del pueblo o dejaban de cultivarlas 3 años seguidos. Los lotes libres se repartían entre familias nuevas.

Asímismo, tanto en la fundación de pueblos españoles y en las reducciones de indígenas existían por igual las siguientes formas de tenencia de la tierra:

FUNDO LEGAL: Tierras donde se establecía la población. En estas se encontraban los solares, de adjudicación individual, dedicados a la construcción de las casas de la población. Igualmente se deslindaron porciones de tierra para plazas, mercados, templo, rastro, escuela, edificios públicos y cementerio.

Por lo que se refiere a las reducciones de indígenas, el fundo legal se ubicaba 600 varas contadas desde el centro de la iglesia y a los cuatro vientos. Esta medida tiene importancia actual en los casos de restitución.

(8) Ibíd; pág. 18.

PROPIOS: Terrenos pertenecientes a los ayuntamientos, cuyos productos de los frutos obtenidos eran para cubrir los gastos del pueblo y para la atención de los servicios públicos. En estos no se fijó extensión porque seguramente estaba en relación con las necesidades del pueblo.

EJIDOS: Porción de terrenos situada a la salida de las poblaciones, de la cual se dotó a los pueblos de españoles y reducciones de indígenas, con la finalidad de que en los primeros creciera el pueblo a su costa, de que sirviera de campo de juego a los pobladores, y como pasillo para conducir a sus ganados y hasta como era para trillar el grano; en los segundos, como lugar para que los indígenas tuvieran sus ganados sin que se mezclaran con los de los españoles.

PASTOS, MONTES Y AGUAS: Tenían un régimen especial, comunes a indios y españoles. En efecto, así lo disponía la siguiente ley:

"LEY VII - Que los montes y pastos de las tierras de Señorío sean bienes comunes.

El Emperador D. Carlos y la Emperatriz-G. año 1533.

Los montes, pastos y aguas de los lugares y montes contenidos en las mercedes, que estuvieren hechas, ó hicieremos de Señoríos en las Indias, deben ser comunes á los Españoles, e Indios. Y assi mandamos á los virreyes, y Audiencias, que lo hagan guardar, y cumplir". (9)

El desarrollo desproporcional de la propiedad individual en el pueblo español, primordialmente la civil y la eclesiástica, se orientó, definitivamente, hacia las grandes extensiones de tierra; asimismo, conviene aclarar que en este proceso de organización de tenencia de la tierra influyó en forma determinante la calidad de la tierra conquistada, además de factores colaterales tales como los económicos y sociales que, conjuntados, permitieron la existencia de grandes latifundios.

Si se pretendiera demostrar gráficamente las formas de tenencia comentadas, se encontraría un panorama desolador, porque existía una enorme desproporción entre las

tierras detentadas por los indígenas con las que detentaban los españoles las tierras de mejor calidad eran de los españoles, aunque no solo estos tuvieron culpa de detentar grandes extensiones territoriales sino que los indios, apremiados por satisfacer necesidades económicas, vendían las tierras de común repartimiento que hacían pasar como propias, a pesar de las prohibiciones señaladas por la Corona para llevar a cabo tales acciones, tal y como lo establecía la siguiente instrucción:

"Instrucción para evitar la venta y enajenación de tierras de Indios", de 23 de febrero de 1781."

"Habiendo experimentado el general abuso en que han vivido y perseveran los indios de los pueblos próximos y remotos que comprende esta gobernación, en la nociva enajenación de sus tierras, solares y casas, así de propia peculiar adquisición, como de comunidad y repartimiento, construyendo imponderables perjuicios hasta el más infeliz de no tener en que vivir, ni dejar en sus potreros aún aquel corte auxilio de casillas ó jacales correspondientes á la conservación la vida humana; y atendiendo esta materia con la debida compasión...

Se manda: que por ningún caso ni con pretexto alguno se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enajenación de tierras de indios, no solo aquellas que por de comunidad se les repartan para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultivo, sino también de aquellas que han adquirido y adquieran como propias por título de herencia, donación y otras adquisiciones de sus antepasados, entendiéndose dicha prohibición aún entre los mismos indios de los unos á los otros, y conspecialidad a los españoles, mestizos, mulatos y cuales quiera otras castas y familias residentes".....(10)

(10) *Ibíd.*, págs. p. 42 y 43.

Refiere Aguilera Gómez que los compradores de -- los terrenos de los indígenas, no se detuvieron a analizar la legitimidad de las operaciones de enagenación. Ante estas situaciones, los indígenas que no solo sufrían de hambre sino también de su pérdida territorial, se vieron necesitados en prestar su fuerza de trabajo, consolidando de esta manera las siguientes instituciones:

- a) LA ENCOMIENDA: Fue establecida por Hernán Cortes. Los encomenderos ejercieron un gran dominio sobre los indios encomendados; posteriormente se apoderaron de las tierras que estos poseían estableciéndose un gran poderío territorial. Significó la esclavitud de los indios.
- b) EXPLOTACION AGRICOLA DE LIBRE CONCIERTO: El indígena prestaba su fuerza de trabajo temporalmente. Se le llamaba de libre concierto porque era el peón quien libremente escogía el lugar al que iba a trabajar.

El aumento de la fuerza de trabajo libre permitió a los terratenientes retener a los peones libres, marcándose una preferencia por el establecimiento de la contratación de esta clase de trabajadores y la supresión del antiguo servicio personal agrícola basado en el repartimiento de indios. En consecuencia, se difundió el método de deudas concertadas como anticipos para retener por siempre a los peones.

De esta breve explicación, se desprende que el peonaje tradicional y acasillante nació de la libertad de contratación de los trabajadores agrícolas, asociada al sistema de arrendamiento legalmente constituido (al respecto, la Ordenanza 48 reconocía legalmente el derecho de los hacendados para exigir el pago de deudas de los peones).

- c) LA ESCLAVITUD: Se justificó, porque en las haciendas laboraban las personas que se encontraban en cautiverio por haber perdido una guerra o por sublevarse religiosamente.

Finalmente, de lo descrito anteriormente, se concluye que el conjunto de normas señaladas y que se denominó "Leyes de Indias", elaboradas para solucionar las exigencias de la Nueva España....

"No se ajustó a ningún sistema o previamente trazado. Se legislaba -- conforme apremiaban las necesidades de la Colonia. Por lo demás, como consecuencia de ser un medio de control para la Corona, este derecho fue extremadamente minucioso, y puede decirse que se orientó teóricamente hacia la protección del indio.

.....la realidad estuvo en su falta de aplicación. Así, una legislación que pretendía protegerlo, pero dictada por una autoridad distante y desconocedora de la situación indiana, culminó en el más completo divorcio entre la norma y la realidad que pretendía regular".(11)

2.- México Independiente.

Los diferentes sucesos mundiales a principios del siglo XIX, motivaron a los criollos a sublevarse, puesto -- que estaban relegados de los cargos públicos y eclesiásticos, por la única razón de haber nacido en América, seguía--subsistiendo la desigualdad de la distribución de la tierra y el descontento de los indios, que amenazaban a la Corona--Española.

"Para lograr su emancipación, la clase criolla capitalizaría el descontento -- de los sectores más numerosos -- los indios, los negros y los mestizos -- que -- si bien carecían de conciencia respecto de la naturaleza del movimiento -- al cual contribuían con su lucha, formaron el contingente decisivo en la contienda. La miseria de las masas desheredadas, acumulada por tres siglos -- de dominación, era un campo propicio -- para encender la flama libertaria".

(12)

Al agrandarse el problema en la Nueva España, el gobierno español se preocupó por detenerlo y al efecto, una vez analizado este, consideró que una de las causas era el mal reparto de tierra porque de este dimanaba esencialmente el malestar social. Al efecto, se expidieron

(11) GONZALEZ RAMIREZ, Manuel., Ob.Cit.,pág. 20.

(12) AGUILERA GOMEZ,Manuel., Ob.Cit., pág. 33.

una serie de disposiciones jurídicas con las cuales se pretendió dirimir las controversias. Así, el 26 de mayo de 1810 expidió un decreto, publicado en México hasta el 5 de octubre del mismo año, prescribiendo lo siguiente:

".... y en cuanto al repartimiento de tierras y aguas, es igualmente nuestra voluntad, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con obligación los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo. Tendréislo entendido y dispondréis lo correspondiente a su cumplimiento". (13)

Este decreto fue publicado cuando la guerra había estallado y su objeto fue ganarse adeptos entre los indígenas para que lucharán por la causa española.

Miguel Hidalgo y Costilla, con la intención de que los indígenas tuviesen tierra, desde Guadalajara, el 5 de diciembre de 1810, expidió un decreto de contenido de justicia social en materia agraria, ordenando la devolución de las tierras a los pueblos indígenas:

"Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendamientos de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas de la Caja Nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". (14)

La Corona española, con el propósito evidente de ganarse adeptos -al igual que en el año de 1810-, promulgó

(13) FABILA, Manuel., Ob., Cit., pág. 59.

(14) Ibíd., pág. 64.

una disposición el 9 de noviembre de 1812, en la que ya se advierte una marcada aceptación hacia la titulación individual y privada de los bienes. Sin embargo, las medidas tomadas por la Corona Española fracasaron, porque ningún nativo tenía fé en los ordenamientos jurídicos por la experiencia acumulada. No obstante, la Corona insistió en su propósito de remediar esta situación y al efecto, las Cortes Generales Extraordinarias expedieron el 23 de agosto de 1813 la disposición real siguiente:

"... Las Cortes Generales y Extraordinarias, considerando que la reducción de los terrenos comunales a dominio particular es una de las providencias que más imperiosamente reclaman el bien de los pueblos y el fomento de la agricultura e industria; y queriendo al mismo tiempo proporcionar con esta clase de tierra un auxilio á las necesidades públicas, un premio a los beneméritos defensores de la Patria, y un socorro a los ciudadanos no propietarios, decretan: Artículo 1º: Todos los terrenos baldíos o realengos y propios y arbitrios con arbolado y sin él, así en la Península é islas adyacentes como en las provincias de Ultramar, excepto los ejidos necesarios á los pueblos, se reducirán a propiedad particular, cuidándose de que en los propios y arbitrios se suplan sus rendimientos anuales por los medios más oportunos que, á propuesta de las respectivas Diputaciones Provinciales, aprobarán las Cortes...." (15)

Asimismo, estableció que los terrenos reducidos a propiedad particular podrían ser cercados, disfrutarlos libre y exclusivamente, destinándolos al uso ó cultivo que más les acomodara, pero nunca pasarlos a manos muertas. En estas reducciones debería preferirse principalmente los vecinos de los pueblos cercanos a dichas tierras, y de los comuneros. Pero si en épocas de relativa paz, no se respetaban las disposiciones emanadas de la Corona Española, resultó obvio que durante la guerra de independencia estas no tuvieron una aplicación real y efectiva.

(15) *Ibíd.*, pág. 74.

En 1821 se consumó la Independencia de México. Don Vicente Guerrero, preocupado por la cuestión política, se olvidó de la agraria.

Con Iturbide, el problema por la desigualdad en la tenencia de la tierra seguía latente, pero en vez de re mediarlo, el nuevo gobierno consideró que lo que estaba -- mal distribuida era la población e implantó su política de colonización. La realización de todo lo que consideraba -- era el problema medular se intentó mediante la expedición de una serie de disposiciones jurídicas. (ejemplo, decreto de 22 de marzo de 1821 mediante el cual Agustín de Iturbide concedió una fanega de tierra y un par de bueyes como -- premio a los individuos del ejército).

Al considerar solo la colonización, la propiedad comunal seguía siendo el problema real y la iglesia cada -- día iba acrecentando su poder territorial.

Derrocado Iturbide en su intento de establecer -- un Imperio, el país se organizó bajo un sistema republicano federal, ocupando Félix María Fernández (Guadalupe Victoria) el cargo de primer Presidente.

3.- Epoca Liberal.

Apenas había alcanzado México su independencia y pugnaba por desaparecer la compleja estructura colonial de los españoles, cuando surge una corriente ideológica liberal, la cual caracterizó a sus exponentes por ser enemigos acérrimos del latifundismo y que atacaban a la Iglesia por ser una de las principales detentadoras de propiedades rú-- ticas y urbanas. Pero las comunidades agrarias por su -- gran arraigo religioso se opusieron a esa corriente, sin -- considerar el perjuicio que les ocasionaba a sus intereses por defender a la Iglesia.

El poder político que tenía la Iglesia y el nulo interés que había para tratar de resolver este problema, -- evitaron que se legislará. En consecuencia, las comunida-- des agrarias siguieron sufriendo.

En el año de 1856, debido a la serie de aconteci-- mientos políticos en los cuales el clero había tenido una-- participación directa, (ya estaba claro que la existencia-- de esta dependía de su fortaleza económica), el Presidente de la República, Ignacio Comonfort, expidió el 25 de junio del mismo año la "Ley de Desamortización de Bienes Ecle-- siásticos". A continuación se insertan algunas de las dis-- posiciones contenidas en el referido ordenamiento:

"ARTICULO 1º - Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a las que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculando como rédito el 6% anual.

ARTICULO 3º - Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

ARTICULO 25 - Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, de nominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el Artículo 8 respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

ARTICULO 26. - En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como acciones en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad...." (16)

De la lectura de los artículos mencionados se desprende que estaban dirigidos a poner en movimiento la actividad económica del país, poniendo en circulación la propiedad laica o civil. Al respecto, se promulgó, al día siguiente en que se expidió la ley comentada, el Reglamen-

respectivo que su artículo 11 estableció la forma en que los capitales reconocidos en favor del clero secular y regular procedentes de imposiciones efectuadas antes de la Ley citada, ó de adjudicaciones, ventas o remates que en virtud de la misma ley se hayan celebrado hasta la fecha de la publicación de esta, podrían ser redimidos por los censatarios actuales. Pero era evidente que tan nobles propósitos no iban a ser aceptados y produjo resultados contraproducentes.

Por lo que respecta a las comunidades, la Ley propició el despojo de sus tierras y el cambio de régimen de propiedad comunal a propiedad privada (artículo 1º), ya que autorizó a los comuneros a adquirir en propiedad individual, mediante la división correspondiente los terrenos de la comunidad.

Al establecer la incapacidad (artículo 25), las comunidades indígenas se vieron incapacitadas para poseer tierras y las dejó en completo estado de indefensión y dió lugar a muchos abusos. También, conforme a esa Ley, perdieron su patrimonio las Universidades, instituciones de beneficencia pública y otras corporaciones culturales.

La idea contenida en la Ley de Desamortización se elevó a norma constitucional y así, el Artículo 27 de la Constitución de 1857 estableció:

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución...." (17)

Definitivamente quedó establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir y administrar propiedades y en consecuencia, a las comunidades, aparte de los despojos sufridos, tácitamente se les privó de personalidad jurídica. Desde esa época, los pueblos de indios se vieron imposibilitados de concurrir a juicio a defender sus derechos sobre las propiedades. Al respecto, Wistano Luis Orozco expresó:

(17) Ibíd., pág. 118

"Ninguna ley federal, afirma, ha declarado disueltas esas comunidades (se refiere a la de indios); pero los tribunales hacen este raciocinio: estando decretada la desamortización de bienes de las comunidades indígenas por el artículo 25 del Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856 y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades mencionadas han dejado de existir - ipso facto como personas jurídicas...."
(18)

Don Benito Juárez, durante su gobierno, puso otra vez en vigor la Ley de 6 de junio de 1856 (conocida como "Ley Lerdo") y, en consecuencia, la propiedad comunal siguió sufriendo embates.

Se debe recordar que en México quedó instaurado el segundo imperio (1864 - 1867) al frente de Maximiliano de Hamburgo, quien el 13 de octubre de 1864 expidió un decreto que estableció que se nombraba un abogado defensor de los indígenas de la península de Yucatán en virtud de las quejas indígenas a él presentadas.

La "Resolución de 3 de enero de 1865 sobre que las corporaciones civiles no pueden tener en común bienes raíces" perjudicó gravemente a las comunidades agrarias puesto que, apoyándose en la Ley de 25 de junio de 1856, se les privó de tener terrenos. Solo en forma individual podía deducirse el derecho a poseer.

Pero el día 1º de noviembre de 1865 expidió la "Ley para determinar las diferencias sobre tierras y aguas, entre los pueblos", que en su artículo lo estableció:

"Todo pueblo que tenga que demandar la propiedad ó posesión de tierras ó aguas á otro pueblo ó propietario particular, presentará á la Prefectura política superior del Departamento, una exposición de su pretensión, acompañada de los documentos en que se funde, y copias de ello en papel común, para que confrontadas y certificadas por la secretaría de la Prefectura, se devuelvan".(19)

(18) Citado por MENDIETA y NUÑEZ, Lucio., en "El Problema Agrario de México"., Ob., Cit., pág. 130.

(19) FABILA, Manuel., Ob., Cit., pág. 147.

Resultaba obvia la observación. Mediante esta disposición se otorgó un derecho colectivo a los "pueblos" afectados para que obtuvieran la devolución de sus tierras o aguas. En consecuencia, las comunidades agrarias, como entidades colectivas, tuvieron la oportunidad de concurrir ante la autoridad respectiva a instaurar el procedimiento correspondiente para que se les restituyeran sus tierras.

El 26 de junio de 1866 Maximiliano expidió la "Ley sobre terrenos de comunidad y repartimiento" en la cual se estableció que otorgaba los terrenos despojados a las comunidades, pero ya no en común, sino en propiedad individual.

4.- El Problema de la Tenencia de Tierra Durante el Porfirismo.

El general Porfirio Díaz llegó al poder tras derrocar a Miguel Lerdo de Tejada, sucesor de Juárez en la Presidencia de la República. Su gestión administrativa, iniciada en 1877, se prolongó hasta 1911, mediando un período de cuatro años (1880 - 1884), en el cual dirigió los destinos del país a través de Manuel González. Se distinguió por las constantes violaciones a los principios por el invocados; puso en práctica la reelección indeferida del Titular del Ejecutivo.

Durante su período, incluyendo el del general González, se expidieron una serie de ordenamientos jurídicos, cuya finalidad era la de establecer la colonización en terreno nacional, entre los cuales destacaron: "Ley de Colonización", de lo de diciembre de 1883; "Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos", de 26 de marzo de 1894; decreto de 28 de noviembre de 1896, etc., además de numerosos acuerdos administrativos para impulsar la enajenación de terrenos baldíos y la colonización.

Durante el período que se comenta, continuaron los efectos nocivos por la desamortización de bienes, principalmente en lo referente a las comunidades agrarias y subsistió la tendencia de convertir el régimen de propiedad comunal a régimen de propiedad individual.

5.- El Problema Agrario en la Revolución Mexicana.

La Revolución Mexicana fue un movimiento popular, una insurrección eminentemente campesina. Asimismo, careció de un cuerpo de principios doctrinarios, orgánicamente estructurados; su ideología se fue integrando en el curso

de la lucha armada, lo cual muestra que surgió como un movimiento dispuesto a aniquilar el régimen porfirista o sea, el pueblo se reveló con la finalidad de terminar con los órdenes ganados de opresión gubernamentales.

Enseguida se analizarán los ordenamientos jurídicos expedidos durante la lucha armada, con la finalidad de examinar los diversos planteamientos de la reforma agraria durante ese período y que influyeron en cambios en la naturaleza de las comunidades agrarias.

Durante ese período siguió subsistiendo la concentración de la propiedad territorial y la finalidad de los gestadores de la lucha armada fue la de resolver el problema social y económico que tales circunstancias representaban y mediante la expedición de leyes, decretos, planes, circulares, manifiestos, etc., procuraron la redistribución del suelo agrario en una forma más equitativa.

El "Plan de San Luis" proclamado por Francisco I. Madero, por lo que respecta al problema agrario, estableció en su artículo 3º como vía para devolver las tierras la restitución; como sujetos de derecho agrario, los indígenas; como patrimonio, la devolución de sus terrenos y una indemnización por los perjuicios sufridos. Como se podrá apreciar los sujetos de derecho agrario sólo eran los sujetos individuales, olvidándose por completo de las comunidades agrarias.

Esto tiene su justificación: siendo Madero un representante del norte, zona del país en la que casi no había comunidades, no hacía alusión de la desesperante situación del problema en sí, lo cual trajo como consecuencia la desconfianza e incertidumbre entre algunos revolucionarios entre los que destacaron los del sur acaudillados por Emiliano Zapata. Este, decepcionado de los resultados de su entrevista con Madero, proclama el "Plan de Ayala" el 28 de noviembre de 1911, desconociendo a Madero. En sus puntos 6, 7 y 8 hace referencia al problema agrario:

"6 - Como parte adicional al Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por ma-

la fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideran con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7 - En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos, que no son más dueños que del terreno -- que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en -- unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la -- tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8 - Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos corresponden, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan.."
(20)

En este Plan se consideraron como sujetos de derecho agrario a los pueblos o ciudadanos que teniendo sus títulos correspondientes fueron despojados de sus propieda-

des y los pueblos y ciudadanos que no tenían tierra. Es decir, no solo se consideró a los sujetos individuales sino se hizo referencia de las comunidades despojadas como sujetos colectivos. El patrimonio de estos lo constituían los terrenos, montes y aguas restituídos con los cuales se formarían ejidos, colonias y fundos legales para los pueblos. Las vías para que las comunidades y los demás campesinos obtuvieran sus tierras fueron la restitución y la dotación, mediante la expropiación y confiscación a caciques, hacendados y científicos, las cuales se resolverían en los tribunales especiales. Esta medida fue drástica para los usurpadores ya que ellos y no los pueblos (por carecer de personalidad jurídica) tenían que concurrir a los Tribunales. En este sentido, el Plan de Ayala perseguía abiertamente destruir al latifundismo. Al respecto, el mencionado Plan ha sido valorado:

"Delinea con vigor el aspecto social de la Revolución Mexicana; apunta fundamentales soluciones del problema agrario que son recogidas por la Legislación de la Reforma Agraria y constituye la más limpia aportación a nuestro gran movimiento social, iniciado el 20 de noviembre de 1910...." (21)

Posteriormente se celebraron convenciones, se elaboraron proyectos, etc., mediante los cuales se pretendieron resolver los problemas que atravezaba el agro mexicano. Así, el 15 de abril de 1912 se reunió la Comisión Agraria Ejecutiva quién, después de considerar que ni la compra de terrenos para su fraccionamiento ni los terrenos nacionales ni los de propiedad particular satisfacerían el problema agrario, optó por la reconstitución de los ejidos de los pueblos bajo la forma de propiedad comunal. Además, señaló una característica inherente a esta: la inalienabilidad. El patrimonio de que iban a gozar las comunidades lo comprendían los terrenos en los cuales estaban asentados.

El 14 de octubre de 1912, el Diputado Juan Sarabia presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de adiciones a la Constitución de 1857 en el que propuso el establecimiento de Tribunales Federales de Equidad que evitarían al máximo la injusticia a los campesinos. Consideró como sujetos de derecho a los pueblos, a las agrupaciones indíge-

(21) LEMUS GARCIA, Raúl., "Derecho Agrario Mexicano -- (Sinópsis Histórica)", 3ra. Edic., Edit. LIMSA; México., 1978., pág. 257

nas y a los pequeños propietarios. Se vislumbró la idea - por un lado, de hablar de ejido al referirse a los "pueblos" y por el otro lado, de hablar de comunidad (con la concepción actual), al referirse a las "agrupaciones indígenas". Consideró como patrimonio de estos sujetos las -- tierras, montes y aguas.

Al finalizar el año de 1912, Luis Cabrera propuso a la Cámara de Diputados el "Proyecto para la reconstitución de los ejidos de los pueblos", en el cual destacaban los siguientes puntos:

- a) La comunidad ("los pueblos", término empleado -- por Luis Cabrera) no tenían personalidad jurídica, en tanto no se le concediera constitucionalmente, en consecuencia:
- b) El patrimonio sólo se refería a los terrenos indispensables y solamente la comunidad tenía la posesión y usufructo del mismo.
- c) El patrimonio permanecería en manos del Gobierno Federal en tanto no se reformara la Constitución para otorgarles personalidad jurídica a las comunidades.

El 23 de marzo de 1913 Carranza proclamó el -- "Plan de Guadalupe" en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila. Este Plan contuvo siete disposiciones cuya intención primordial fue el desconocimiento del gobierno de Victoriano-Huerta.

Posteriormente, el 12 de diciembre del mismo año, en Veracruz, ya como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, Carranza expide un importante decreto que declara subsistente y adiciona el mencionado Plan.

El decreto estableció que los pueblos injustamente privados de sus bienes, los obtendrían a través de la acción de restitución o sea, consideró el problema de las comunidades agrarias. Asimismo, estableció la expropiación de tierras para dotarlas a los pueblos necesitados de estas.

El 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza expidió su ley agraria para cumplir con las adiciones al Plan de Guadalupe. En sus considerandos el citado documento expreso:

"Considerando; Que una de las causas generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio para asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían quedaron en poder de unos cuantos especuladores;..... Que según se desprende de los litigios, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo de ellos conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos.....Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población...que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes... Que en vista de lo expuesto es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados.... Que es probable, que en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata. ... Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece -

de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común de los pueblos, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores - particularmente los extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales...."(22)

Para cumplir eficazmente los propósitos anteriormente marcados, se dictaron 12 artículos, de entre los cuales destacaron los siguientes:

1, 3, 7, 10 y 11.

La acción agraria mediante la cual habría de resolverse el problema de la tenencia de la tierra sería la restitución y, de un modo secundario, la dotación de "ejidos" (artículo 3o). Pero al igual que en el Proyecto de Ley de 1912 (elaborado por Luis Cabrera, autor de la ley que se comenta), se incurre en el error con el término ejido. Haciendo historia, hay que recordar que el ejido había sufrido una transformación del concepto que el derecho colonial estimaba como tal; en la Nueva España fue una porción de tierra situada a la salida de las poblaciones de la cual se dotó a los pueblos de españoles y a las reducciones de indígenas. Para los primeros con la finalidad de que fuera sitio de esparcimiento y solaz de sus pobladores, para los segundos, para que pastarán sus ganados y no se revolvieran con los de los españoles. El ejido de los españoles, pues, tenía funciones específicas que lo diferenciaban de las tierras comunales.

En la Ley del 6 de enero se refería al ejido pero ya con funciones de cultivo de la tierra. En materia procesal facultaba a los gobernadores o a los jefes militares (artículo 6o) para que entregasen en forma provisional las tierras solicitadas a través de la restitución. En el caso que la acción agraria se llevará a cabo a través de la expropiación de propiedades particulares se garantizaba a los afectados el derecho de audiencia en los tribunales-

judiciales unicamente para reclamar la indemnización correspondiente (artículo 12). La Ley capacitó a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades que no pudieran lograr la restitución de sus ejidos por falta de títulos o por imposibilidad para identificarlos o por que legalmente hubieren sido enajenados, a solicitar el terreno suficiente a través de la dotación.

La Ley tuvo el defecto de tender hacia el derecho de propiedad individual y no hacia el derecho de propiedad comunal. Así, se deduce de la última parte de sus considerandos: "Tan pronto que fueren entregadas las tierras a los pueblos se dividirían en pleno dominio". La limitación impuesta a la propiedad constreñida al usufructo, era para evitar que se volviera a concentrar en unas cuantas manos.

La Ley de 6 de enero de 1915, por su trascendencia, es elevada al rango de ley constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917, el cual conserva hasta el 10 de enero de 1934 en que se reforma el artículo mencionado.

CAPITULO II

EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política Mexicana contiene los principios supremos que rigen la organización del Estado Mexicano:

"La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado". (1)

Asimismo, contiene los principios que rigen las relaciones de gobernantes con gobernados y las bases mediante las cuales deben resolverse las cuestiones primordiales del país, destacando este documento supremo, entre otras, la problemática agraria. Así es como contiene las demandas de los grupos revolucionarios en su artículo 27, sentando las bases del sistema de propiedad privada y de propiedad social (en que se encuentra la propiedad comunal)y, en consecuencia, de la Reforma Agraria.

A continuación se expondrá la trayectoria histórica, a partir de la Revolución Mexicana de 1910, del artículo 27 Constitucional.

La Revolución surgió a raíz del descontento de la población contra el régimen de Porfirio Díaz, y aunque en sus inicios el movimiento revolucionario fue eminentemente político proclamando el lema "Sufragio Efectivo. No Reelección", enarbolado por Francisco I. Madero, sin embargo, fueron las masas campesinas, junto con los obreros, de terminantes de la causa. Así se explica porque siempre se encontraron en los planes y programas revolucionarios: la restitución a los indígenas despojados de sus terrenos, -- del Plan de San Luis; la entrega de los terrenos, montes y aguas despojados a los pueblos o ciudadanos por hacendados, caciques o científicos y, aún más, la expropiación, -- del Plan de Ayala; etc. Esta ideología de los grandes pensadores mexicanos revolucionarios estaría, posteriormente, reflejada en la obra del Constituyente del 17.

(1) TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano"., 14a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., pág.20

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista - abanderada por Venustiano Carranza, se convocó el 14 de -- septiembre de 1916 a un Congreso Constitucionalista para -- dar cumplimiento al postulado principal del movimiento revolucionario o sea, el de restituir el régimen constitucional quebrantado por el gobierno usurpador de Victoriano -- Huerta. Pero los representantes revolucionarios pidieron -- también una serie de reformas a la Constitución Política -- de 1857 que, como se manifestó en su oportunidad, presenta -- ba principios individualistas y atentatorios al régimen agrario social. En tal virtud, Carranza envió al Congreso -- Constituyente el mensaje y proyecto de Constitución con fe -- cha 1º de diciembre de 1916; en la parte relativa al artículo 27 apuntó:

"Artículo 27 - Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya sea que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida...."(2)

Del párrafo anteriormente descrito, se manifiesta el interés que tuvo Carranza; comprendió que la aplicación de la Ley de Desamortización de 26 de junio de 1856 - tenía que ser respetada en aquellas comunidades o pueblos que la hayan llevado a cabo. Se refirió al término "ejido" ya con la acepción que se le conocía en la iniciativa de - Ley de Luis Cabrera de 1912 o sea, con funciones de cultivo de la tierra. Además, señaló las acciones de reconocimiento y titulación, de restitución y de dotación. Fue - del criterio que definitivamente los ejidos serían disfrutados en forma individual.

Pero si por un lado Carranza en su proyecto se - refirió al problema agrario de las comunidades por el otro, según Pastor Rouaix:

"...causó mayor descontento entre -- los constituyentes porque solo contenía (el artículo 27) innovaciones de la Constitución de 1857, sin atacar -- ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución -

(2) México a Través de sus Constituciones
"Los Derechos del Pueblo Mexicano....", Tomo IV.,
p. 800

que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica.."

(3)

En tal virtud, en la 61a. Sesión Ordinaria, celebrada el 25 de enero de 1917 se presentó una iniciativa referente a la propiedad en la República Mexicana signada por Pastor Rouaix, Julian Adame, Jaime Pastrana, Pedro A. Chapa, José Alvarez, José E. Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. de los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, Enrique A. Enriquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar y Rubén Martí.

En su exposición de motivos señaló la Comisión:

"El Artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la -- Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tiene por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del Territorio Nacional".(4)

La intención primordial de los legisladores constituyentes fue la de dar tierra a los pueblos, restituir los terrenos a las comunidades y destruir el latifundismo. Así, si bien es cierto que se reconoció la propiedad privada plena como garantía individual, quedó sujeta a ser regulada por la Nación para cumplir su función social dentro de una distribución más equitativa de la superficie territorial. En tal sentido, el Proyecto de Artículo establecía:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (5)

-
- (3) ROUAIK, Pastor. "Génesis de los Artículos 27 y -- 123 Constitucionales"., 2a. Edic., Edit. del Instituto Nal. de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959., pág. 143.
- (4) LEMUS GARCIA, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano (síntesis histórica)", 3a. Edic. Edit. LIMSA., México 1978, pág. 357.
- (5) Ibíd., pág. 312.

(Dicha fracción no fue debatida en la sesión celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917)

La propiedad privada plena debía coexistir con la propiedad social o sea, con la propiedad ejidal y con la propiedad comunal a las que se impusieron protecciones legales indispensables.

1.- Diario de los Debates. Texto Original.

El Congreso Constituyente dejó la discusión y estudio del Artículo 27 de la Constitución al final de sus trabajos y motivó un debate de gran trascendencia histórica. Con tal finalidad, el citado Congreso se declaró en sesión permanente los días 29, 30 y 31 de enero de 1917 en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro, siendo Presidente de la sesión el Diputado Luis Manuel Rojas.

Es importante consignar la participación de los C. Diputados Félix F. Palaviniçi, Navarro Luis F., Rubén Martí, Epígnenio Martínez, Federico E. Ibarra, Pastor Rouaix, Enrique O. Colunga, Amado Aguirre, Alberto Terrones Benítez, Enrique A. Enríquez, Francisco J. Múgica, O'Farril, Heriberto Jara, José Natividad Macías, Hilario Medina, De los Santos, Fernando Lizardi, González Garza, José Alvarez, Paulino Machorro, Narváez, Cañete, Dionicio Zavala, Jaime Pastrana, Cepeda Medrano y José M. Truchuelo, entre otros.

A continuación se analizan las fracciones del artículo 27 Constitucional que han tenido importancia en la vida de las comunidades agrarias, conforme a la participación que tuvieron los C. Diputados en el debate acerca del mencionado artículo.

Por acuerdo de la presidencia se dió lectura a la fracción VI para que la tuviera en cuenta la Asamblea:

"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 las tierras, bosques y aguas que les pertenecan o que se les hayan restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras". (6)

(6) México a Través de sus Constituciones"., ob. cit. pág. 800.

Fracción que el Diputado José Natividad Macías objetó porque le faltaba un miembro: "o que se les restituyan en lo futuro", argumentando que solo se refería a la ley pasada, pero que había muchos pueblos, muchas rancharías a las que todavía no se les hacía la restitución de tal manera que les estaban lesionando sus intereses y en consecuencia, se les apartaría de esa ley si la fracción VI no sufría alteración alguna.

Al C. Espinosa le pareció contradictoria la mencionada fracción VI en el sentido de que esta expresaba "los pueblos tendrán derecho para disfrutar en común de las tierras, aguas y bosques", pero que al final señalaba que la ley determinaría el repartimiento únicamente de las tierras, siendo obvio, al parecer del C. Espinoza, la necesaria repartición también de aguas y bosques.

El General Francisco J. Múgica explicó que la fracción VI estaba bien ya que solo se haría el repartimiento de tierras porque las aguas y los bosques siempre se disfrutarían en común. (Ya se manifiesta claramente la intención de mantener el disfrute común de los bienes a las comunidades). El C. Espinoza expresó que entendía la idea, pero que no era lo que decía la fracción, a lo que el C. Múgica señaló que la comisión de estilo aclararía cualquier obscuridad.

Igualmente la citada fracción fue refutada por el C. Cañete quién, desde esa época, señaló una característica importante inherente a las comunidades: la personalidad jurídica. Argumentó que si se establecía el derecho de las comunidades para disfrutar de los bienes a que hacía mención, era necesaria también la inclusión de la capacidad para defenderlos judicial y extrajudicialmente.

El C. Múgica al responderle expresó que solo se trataba de la capacidad de adquirir; o sea, hacía referencia solamente a la capacidad de goce y se olvidaba por completo de la capacidad de ejercicio. Reforzando tal argumentación, el C. Cañete expresó que a las comunidades despojadas se les había dictado resoluciones contradictorias precisamente por carecer de un apoderado que defendiera esas propiedades. Por tal razón pidió que se estableciera la personalidad jurídica a las comunidades agrarias.

El C. Medina señaló que conforme a la fracción III del artículo 115 del proyecto de Constitución, los municipios tenían personalidad jurídica y que las rancharías no la tenían. El C. Cañete lo sacó del error al expresarle que una cosa era comunidad y otra una municipalidad.

El C. Medina entendió lo expresado por el C. Cañete y además señaló que sería curioso que la Constitución -- les diera el derecho de adquirir bienes raíces y que les -- negara el derecho de defenderlos en juicio o de alguna otra manera.

A las razones expuestas por el diputado Medina, - el Licenciado Enrique Colunga manifestó que si la propiedad comunal era indivisa, cada uno de los miembros de esas comunidades tenía el derecho de defender las acciones de todos los demás. Hasta aquí la discusión de la fracción VI. Finalmente, quedó aprobada con la inclusión de las palabras - "o que en lo futuro se les restituyan".

El C. Secretario dió lectura a la fracción VII, - que no fue rebatida en sus párrafos primero y segundo y -- que, posteriormente, quedaron tal y como se presentaron - en el texto original del artículo 27.

El C. Secretario dió lectura al párrafo tercero:

"Se declararán 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 diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y 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 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 les dejarán aquellas en calidad de dotación -- sin que en ningún caso dejen de asignarse 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 de 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento, y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras que permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento

" (7)

El Diputado Luis T. Navarro preguntó las razones por las cuales se señalaron diez años para exceptuar de la nulidad anteriormente referida de las tierras poseídas a nombre propio a título de dominio, a lo que el C. Enrique Colunga respondió que se consideraba suficiente ese período para justificar la propiedad porque, generalmente, los individuos que tenían alguna propiedad la adquirirían en virtud de un título justo.

Asimismo, el Diputado Luis T. Navarro argumentó que la extensión de las cincuenta hectáreas era demasiado grande, a lo que el C. Colunga respondió que era la extensión suficiente para considerarla pequeña propiedad.

El Diputado Medrano interpelló a la comisión para que le dijera si en las comunidades, rancherías y pueblos despojados conforme a la ley dictada en tiempos de la dictadura (ley de 25 de junio de 1856), debían de ser devueltas las propiedades y en el supuesto que se devolvieran, si debían de entregar los valores que por ellas se recibieron. Argumentó que muchas congregaciones habían desaparecido por completo y que, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, se habían restituido las tierras, pero que todavía no estaban en posesión de sus legítimos dueños. Al respecto, el C. Múgica (miembro de la comisión) le informó al C. Medrano que la ley de 6 de enero de 1915 establecía que las tierras que habían sido entregadas a los pueblos se declaraban como bienes entregados; igualmente, que la misma ley de 6 de enero

de 1915 establecía que cuando a un pueblo se le dotara de -- propiedades que había perdido, los que se creyeran dueños ac-
tuales y con derechos a dichas propiedades debían ocurrir a-
los tribunales de justicia y que si fallaban en favor de --
esos individuos, lo único que podrían exigirles (a las comu-
nidades) sería una indemnización. El C. Cepeda Medrano res-
pondió que ese era el problema porque a los indígenas, des-
pués de haber sido despojados de grandes cantidades de dine-
ro por títulos falsos. (A estos hay que agregar que si la -
finalidad de toda revolución es la transformación total de -
sus estructuras políticas, económicas, sociales, etc., no re-
sulta obvio que se tuviera que respetar una ley (como la de-
25 de junio de 1856) que afecto en forma negativa la vida -
comunal. Lo correcto debe de ser: la eliminación de esa - -
trampa jurídica. Se escribe el término "debe" porque, des-
graciadamente, después de tantos años, sigue vigente tal dis-
posición. El C. Múgica respondió que las indemnizaciones --
las haría el gobierno y no las congregaciones y que lo esta-
blecía la ley del 6 de enero. Al respecto, por considerarlo
necesario, se incluye el artículo 10 a que hacía mención el-
C. Múgica:

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

En los casos en que se reclame contra -
reinvidicaciones y en el que el intere-
sado obtenga resolución judicial decla-
rando que no proceda la restitución he-
cha a un pueblo, la sentencia sólo dará
derecho a obtener del gobierno de la Na-
ción la indemnización correspondiente.
En el mismo término de un año podrán o-
currir los propietarios de terrenos ex-
propiados reclamando las indemnizacio-
nes que deban pagarseles". (8)

A pesar de tal argumentación legal, insistió el C.
Cepeda Medrano diciendo que la fracción VII necesitaba acla-
rarse en ese sentido y a continuación ejemplificó un caso o-

(8) FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de la Legislación -
Agraria", (1493-1940)", Tomo I, 1a. Edic., México
1941, pág. 274

currido en el Estado de Chihuahua: una gran extensión de terreno fue arrebatada del municipio de Progreso por extranjeros y los indígenas fueron despojados de sus terrenos firmando contratos bajo la presión de las armas. Los herederos legítimos, naturalmente, no pueden reconocer lo que sus antepasados firmaron por medio de la presión. De ahí que no se debía votar -expresó- por la mencionada fracción, porque los legítimos propietarios después de haber estado despojados, no podían pagar los miles de pesos por concepto de indemnización. Nuevamente se le refutó, y se le dijo que sería el gobierno quien pagaría las indemnizaciones. (Es notoria la insistencia del C. Cepeda Medrano en el sentido de querer aclarar y modificar la referida fracción VII).

A continuación el C. Múgica le expuso que la ley de 6 de enero de 1915 era muy clara al establecer que dotaría terrenos a las comunidades (el término "dotación" esta mal empleado a las comunidades, se refiere, hoy día, exclusivamente a los ejidos) o a los pueblos que carecieran de ellos y que, precisamente, el C. Cepeda Medrano estaba refiriéndose a este supuesto, mediante el cual no daba lugar a ninguna reclamación.

A pesar de esto, el C. Medina pidió la palabra y señaló, entre otras ideas, que si no se aceptaba la fracción VII tal y como se presentaba, se vulneraba el pasado histórico, fundamento de nuestras instituciones, porque en el reposaba el principio de la propiedad privada. El C. Colunga refutó las ideas del C. Medina, al igual que quien esto escribe, por las siguientes argumentaciones: hizo referencia histórica y señaló que los pueblos tenían fundo legal, ejidos, y otras tierras y bosques otorgados en concesión por los virreyes; el fundo legal era destinado a la urbanización y el ejido se disfrutaba en mancomunidad, pero la ley de 25 de junio de 1856 abolió la propiedad en mancomún porque la consideró contraria a los principios económicos y, definitivamente, los ejidos de los pueblos entraron bajo la sanción de la ley de Desamortización y fueron repartidas. Siguió explicando el C. Colunga que, de acuerdo a la fracción VII, solo se expropiaría la tierra (que formaba parte del ejido) a aquellos individuos que tuvieran más de cincuenta hectáreas, en el supuesto de que efectivamente fueron repartidos los ejidos porque en caso contrario, los propietarios colindantes se apropiaron esos terrenos y así se demostraba que esos terrenos indivisos de los pueblos no habían podido salir del dominio de las comunidades y les pertenecían por derecho aun que de hecho las hayan perdido ya que nadie los pudo haber adquirido legalmente. En ese sentido -señaló- la ley (artículo 27) declara nulos los actos que tuvieron por resultado privar a los pueblos de sus terrenos.

Posteriormente el C. Múgica señaló que se devolviera a cada quién lo suyo, votando por la fracción como fue -- presentada, tal y como sucedió. (Cabe mencionar el criterio -- anteriormente citado: no se justifica la vigencia de la ley -- de 25 de junio de 1856).

Como se podrá comprender, el debate no alteró sus-- tancialmente el proyecto de la comisión.

2.- Análisis de la Fracción VII del Artículo 27 Constitucional Vigente.

Es indiscutible el análisis del párrafo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos conforme al -- texto vigente, considerando que no ha sufrido modificación -- alguna:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del te-- rritorio nacional, corresponde origina-- rriamente a la Nación, la cual ha tenido -- y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (9)

Este precepto es fundamento del sistema de propie-- dad en los Estados Unidos Mexicanos, correspondiendo su titu-- laridad a la Nación. Se ha cuestionado que el concepto "Na-- ción" es inminentemente de connotación sociológica y que, en -- tal sentido, jurídicamente no puede ser sujeto de derecho. -- El concepto "Estado" es el más aceptable.

Ya se explicó que fueron los revolucionarios mexi-- canos los que lucharon junto con el pueblo para que este tu-- viese tierras propias, que se les devolviesen las usurpadas, -- etc.: así, el Constituyente del 1917 tomó en consideración -- tales premisas y estableció este derecho de propiedad, donde -- al pueblo corresponde la propiedad originaria de las tierras -- y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio na-- cional, porque fue el pueblo quién inició la revolución.

De tal manera, las tierras y aguas originariamente -- son propiedad del pueblo (Nación), quién tiene derecho de -- constituir la propiedad privada.

Se menciona lo anterior en virtud de que este pá-- rrafo es fundamento del sistema de propiedad de las tierras -- y aguas y, como atañe esto a la comunidad, es obvia la refe-- rencia.

El segundo párrafo tampoco ha sufrido modificación

(9) Constitución Política Gaceta de la Comisión Fede-- ral Electoral., México 1979., pág. 46.

alguna.

La primera modificación que tuvo el texto original de la Constitución Política Mexicana fue mediante decreto de 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, en que fue reformada la fracción VI y pasó a ser la fracción VII actual, que está establecida en los siguientes términos que enseguida se analizarán:

"VII - Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren". (10)

2.1. "Los Núcleos de Población...."

Refiere el doctor Lucio Mendieta y Núñez (11) que dentro del concepto "núcleos de población" se ha querido significar indistintamente al ejido que a las comunidades, pueblos, rancherías, congregaciones, condueñazgos, tribus y demás corporaciones de población. La explicación obedece a la intención que tuvo la autoridad agraria de borrar distinciones en las categorías políticas que por región se daban, distinciones que dependían más de las costumbres de cada región que de circunstancias esenciales, pues había poblados con el nombre de parajes, cuadrillas, varas, etc., que teniendo todas las características inherentes a un pueblo y evidente necesidad de tierras, no las podían solicitar por no poder comprobar su categoría política.

Para evitar tales problemas se hizo necesario elaborar un claro concepto de la capacidad en la materia aludida, fundando en la interpretación de los textos constitucionales, y a tal resultado llegó Narciso Bassols, estableciendo:

"Que todo poblado con más de 25 individuos capacitados para recibir una parcela de acuerdo con los requisitos que indica la Ley de 27 de abril de 1927 y que carecen de tierras o aguas, o no las tengan en cantidades suficientes para las necesi

(10) *Ibíd.*, pág. 53.

(11) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario de México..." 14a. Edic., Edit., Porrúa, S.A., México-1977, págs. 210 y 211.

dades agrícolas de su población, tienen -
derecho a que se les dote de ellas". (12)

Asimismo, define al poblado de la siguiente manera:

"el conjunto de seres humanos que viven -
de generación en generación en un sitio -
determinado y que desarrollan todas las -
manifestaciones de su vida común en el lu-
gar que ocupan y dentro de la corporación
que forman". (13)

Fernando Figueroa (14) expresa que las característi-
cas señaladas concuerdan con las de las comunidades agrarias.
Sin embargo, al legislador interesaban los grupos de solici-
tantes de tierras, pero al mismo tiempo se pretendía evitar -
que dichos grupos no fueran utilizados por las autoridades lo-
cales, que las hacían aparecer en cualquier lugar con tenden-
cia a pedir tierra.

El proyecto Bassols si estableció a las comunidades
en la definición aludida al expresar "hubieren vivido de gene-
ración en generación en un sitio determinado", aunque -refie-
re el autor= después se mutiló este párrafo en la Cámara de -
Senadores y se dejó establecido que el sujeto sería el "nú-
cleo de población", no interesado si se tratará de un pueblo-
con bastantes años o con poco tiempo de formación.

La referida mutilación implicó que el concepto de-
fiera del espíritu histórico y la realidad sociológica objeti-
va que representa a la comunidad agraria, porque en la propie-
dad comunal el sujeto es y debe ser la comunidad y dejarse el
término "núcleo de población" para aquellos grupos solicitantes
de tierras en la vía ejidal.

Además de que existen otras características que dis-
tinguen a la comunidad con relación con otros grupos humanos:
a) disposición de una área geográfica definida; b) parentesco
entre sus miembros; c) participan de una misma tradición-
histórica; d) relación cara a cara entre los miembros, etc.

(12) Citado por FIGUEROA TARANGO, Fernando.
"Las Comunidades Agrarias"., 1a. Edic., Edit. Mora-
les., México 1970, pág. 155.

(13) *Ibíd.*, pág. 155

(14) *Ibíd.*, pág. 155 y sigs.

2.2. "...que de hecho o por derecho guarden el estado comunal...."

Si en líneas anteriores se ha manifestado la idea de que la comunidad agraria es única y que el término "núcleo de población" se debe utilizar únicamente para aquellos grupos que ejerciten la acción ejidal, es obvio señalar que la terminología empleada debe ser apropiada para diferenciarlos, por lo que en este punto se respetará la acepción de "Comunidades". Así pues, la finalidad en este apartado es hacer la distinción de las "comunidades de hecho" con las "comunidades de derecho".

Es durante el período colonial en que ya se define claramente la existencia de dos tipos de comunidades: a) las que existieron desde la época azteca y que tuvieron su antecedente en el calpulli; unas sin título que legitimara su existencia pero que, evidentemente, vivían en estado comunal y que el gobierno español respetó y otras que poseían título justo expedido por la Corona Española y que confirmaba la legitimidad de su propiedad; y, b) las "reducciones de indígenas" a partir del ordenamiento legal que dispuso su formación, a la que se les expidió el respectivo título que acreditaba su propiedad.

Es precisamente en esta época donde se vislumbra la distinción de las comunidades de hecho con las comunidades de derecho: las primeras, aunque no fueron reconocidas por el gobierno español, siempre guardaron el estado comunal o sea, si legalmente no se constituyeron en comunidades, de hecho lo fueron; las segundas, con la expedición legal del título por parte de la Corona Española, por derecho se constituyeron en comunidades.

Pero los españoles siempre detentaron grandes extensiones territoriales porque aparte de la señalada en la merced real, se apropiaron de las tierras de los indios. La Corona Española trató de evitar esas anomalías con la expedición de acuerdos, leyes, etc., entre las que destacaron las Leyes de Indias.

El clero siempre demostró su voracidad al apropiarse de los bienes de los indígenas desde la época que se comenta. En el año de 1856, debido a la serie de acontecimientos políticos en los cuales el clero había tenido una participación activa, el Presidente de la República, Ignacio Comonfort, expidió el 25 de junio del mismo año la "Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos". Los efectos de esta Ley fueron negativos para la comunidad, ya que en su artículo primero propició el cambio de régimen comunal al régi-

men de propiedad privada al autorizar a los indígenas a adquirir en propiedad individual, mediante la división correspondiente, los terrenos de la comunidad. En consecuencia, infinidad de comunidades agrarias perdieron sus terrenos legalmente y otras, aunque no adjudicaron en propiedad privada los terrenos a los integrantes de las mismas, los perdieron por despojos efectuados por los acaparadores.

Dentro del grupo de comunidades agrarias que perdieron sus tierras por despojo, se encontraban: a) las que existieron desde la época azteca; unas con título confirmatorio de sus propiedades y otras, que aunque no tenían título, el gobierno respeto en su estado comunal; b) Las "reducciones de indígenas" constituidas por ordenamiento legal a las que la Corona Española otorgó título que acreditaba su propiedad. O sea, en este período siguieron subsistiendo a pesar de los despojos efectuados, las comunidades anteriormente señaladas.

La Constitución Política de 1857 elevó a norma constitucional los principios contenidos en la Ley de Desamortización: en su artículo 27 quedó establecida la incapacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir y administrar propiedades y en consecuencia, a las comunidades, aparte de los despojos sufridos, se les privó de personalidad jurídica. Desde esa época los pueblos de indios se vieron imposibilitados de concurrir a juicio a defender sus derechos sobre las propiedades.

Durante toda la época pre-revolucionaria siguieron latentes estos problemas. En plena efervescencia revolucionaria, Venustiano Carranza expidió su ley el 6 de enero de 1915, que en sus considerandos señaló:

"Que una de las causas más grandes del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores..." (15)

(15) FABILA, Manuel., ob. cit., pág. 270

Se refirió, como se ha venido comentando, a la existencia de los terrenos de propiedad comunal y de los terrenos de común repartimiento comprendidos dentro de las reducciones de indígenas o sea, hizo clara alusión de las comunidades que no tuvieron título y de las que si lo tuvieron.

Es obvio, que se refirió, al señalar que los terrenos "habían sido concedidos por el Gobierno Colonial", a la legitimación expresa o sea de derecho, al conceder los títulos legítimos y a la aceptación tácita o sea de hecho, al respetar la posesión de aquellas comunidades que no tenían ningún título.

El artículo 1º de la Ley de 6 de enero de 1915 señaló: que se declaraban nulas.

"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". (16)

Este artículo tiene razón de ser: ya se ha explicado que la Ley de 25 de junio de 1856 fue el ordenamiento legal mediante el cual las comunidades agrarias (sea cual fuere su naturaleza), tenían la obligación de dividir los terrenos donde estaban asentadas en fracciones para asignarlas individualmente a los indígenas; y así lo señaló él mismo en sus considerandos:

"Que es probable que en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con apego a la ley...." (17)

Pero existieron otras, las que no se dividieron legalmente y que fueron despojadas a sus legítimos poseedores, -siendo precisamente a este tipo de comunidades a las que hace alusión el artículo 1º de la Ley de 1915.

Igualmente en sus considerandos señaló:

"Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que

(16) *Ibíd.*, pág. 272

(17) *Ibíd.*, pág. 271

necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, si no solamente de dar esas tierras a la población rural miserable que hoy carecen de ellas". (18)

Analizando este párrafo, se refiere a las acciones de restitución para aquellas comunidades despojadas y a la dotación (impropiamente empleada) para aquellas comunidades que en aquel entonces (1915) carecían de tierras. Al referirse que no se trataba de revivir las antiguas comunidades ni de crear otras semejantes, lo hizo con el evidente propósito de que en lo sucesivo el régimen legal que iban a adoptar las comunidades que se les restituyera o las que se les dotará de tierras sería diferente al que habían guardado anteriormente, puesto que posteriormente se procedería a su división en propiedad privada con las limitaciones necesarias para evitar -- una nueva concentración.

A pesar de estas apreciaciones, las comunidades que no tenían ningún título siguieron guardando el estado comunal, porque si bien es cierto que habían sido despojadas de sus terrenos, se les reconoció de hecho tal estado. Igual sucedió con las comunidades que por derecho guardaron el estado comunal. Incluso en la iniciativa sobre el artículo 27 presentada al Congreso Constituyente el 24 de enero de 1917 por la Comisión Redactora se argumentó:

"Aparte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, incapaces todavía, por falta de desarrollo evolutivo, de solicitar y de obtener concesiones expresas de derechos determinados". (19)

Se manifiesta en la iniciativa el respeto de la existencia de las comunidades de derecho al señalar "aparte de los derechos expresamente concedidos... a los indígenas", y de la existencia de las comunidades de hecho al mencionar "... los reyes... respetaban las diversas formas de posesión de hecho...."

(18) Ibíd., pág. 272

(19) LEMUS GARCIA, Raúl., Ob. Cit., pág. 358

El mencionado artículo, previo dictámen y discusión, se aprobó con modificaciones y pasó a ser el artículo 27 de la nueva Constitución.

La fracción IV de la iniciativa pasó a ser la fracción VI del texto original, que ya fue analizada.

2.3. "...tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".

El artículo 27, en la referida fracción VII, les reconoce por igual la capacidad jurídica a las comunidades de hecho y a las de derecho.

Por lo que se refiere al ejercicio de las acciones comunales de reconocimiento y titulación y de restitución de bienes comunales, es necesario hacer el señalamiento siguiente: en la multicitada fracción VII se distinguen tres espacios temporales al expresar que las mencionadas comunidades "tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan" o sea, hace clara alusión de aquellas comunidades que nunca perdieron su patrimonio y que al efecto pueden ejercitar la acción de reconocimiento y titulación de sus bienes. Al expresar que se les "hayan restituido", es en el momento de haber ejercitado la acción de restitución a partir de la ley de 6 de enero de 1915; y, al señalar "restituyeren", es a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, cuando pueden ejercitar la acción de restitución.

Así pues, es evidente que tanto las comunidades de hecho como las de derecho pueden ejercitar las acciones de restitución y de reconocimiento y titulación de sus bienes.

Finalmente, la reforma de enero de 1934 se complementó con la supresión del párrafo final de la fracción original, con la finalidad de destruir las bases jurídicas que crdenaban el futuro fraccionamiento de los terrenos comunales.

La misma fracción VII fue adicionada por decreto de 6 de diciembre de 1937, publicado el mismo día. Al respecto el Licenciado Antonio de Ibarrola señala los motivos mediante los cuales se justificó tal adición:

"Nuestro régimen constitucional dejaba en manos de los estados el conocimiento y resolución de todas las cuestiones relativas a límites. Haciendo uso de tal derecho, algunos como el de Michoacán expidie

ron disposiciones reglamentarias; pero los más dejaron que en los conflictos prevaleciera la política local sobre el derecho. Es por ello por lo que el Departamento de Asuntos Indígenas consideró la necesidad de expedir una legislación uniforme, de carácter federal, como reglamentaria de una disposición constitucional en la que se declare la competencia del Ejecutivo de la Unión para resolver estos asuntos". (20)

En tal virtud, se adicionó la fracción VII en los términos siguientes:

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población..." (21)

Pero más que su contenido en sí, la reforma mencionada fue el punto de partida para que se legislara ampliamente sobre las comunidades.

Mediante reforma publicada el día 6 de febrero de 1975 en el Diario Oficial de la Federación, sufrió modificaciones la fracción VII del artículo 27 Constitucional original y pasó a ser la fracción VI y la fracción VIII que se siguen conservando en el texto vigente. Mas esta reforma coincide con la anterior fracción en sus partes esenciales, y en tal virtud, no se alteró la significación contenida en la fracción reformada.

La fracción VI vigente, interpretada a contrario sensu, establece que la comunidad agraria podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos; esta fracción tiene su origen en las leyes de desamortización y nacionalización que había establecido la prohibición señalada también a la comunidad. La excepción contenida en la fracción que se comenta trata de corregir los efectos negativos de la prohibición anterior.

La fracción VIII en su inciso "a" hace alusión a las nulidades sobre enajenaciones que se hicieron en contravención a lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856 que si bien -

(20) DE IBARROLA, Antonio.

"Derecho Agrario", 1a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., México 1975., pág. 53

(21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Ob. cit., pág. 53

es cierto que sus efectos jurídicos fueron nefastos sobre las comunidades de indígenas, también es cierto que el Constituyente de 1917, preocupado siempre porque los actos emanados del Gobierno Federal sean de estricta observancia, mantuvo firmes aquellos actos jurídicos celebrados conforme a la mencionada ley de 1856.

En el inciso "b" señala que son también nulas todas las acciones celebradas a partir del 1º de diciembre de 1876; es a partir de esa fecha en que Porfirio Díaz asumió el poder, y se señaló la misma para que quede bien entendido que precisamente son nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierra, aguas y montes efectuadas por sus Secretarías de Estado así como los actos cuya finalidad fue la de invadir u ocupar ilegalmente los bienes pertenecientes a los núcleos de población. Exceptuó de estos actos los celebrados conforme a la ley de 25 de junio de 1856 y a las tierras poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas porque, según lo manifestó en su oportunidad la Comisión Redactora del Artículo 27 Constitucional, en todo caso se debe de respetar la pequeña propiedad, y una extensión de 50 hectáreas es pequeña propiedad. La posesión de 10 años se justifica porque se supone que los individuos, que son pequeños propietarios, después de ese tiempo tiene derecho a que se les legitime.

Mediante decreto publicado el 6 de febrero de 1976 se adicionó el párrafo tercero del artículo 27 en lo referente a "...distribución equitativa de la riqueza..." y se le adicionó el párrafo "...lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana..." En consecuencia, se adicionó una acción en los términos de la ley reglamentaria: "la organización y la explotación colectiva de los ejidos y comunidades."

Por lo que se refiere a los términos "ejidos y comunidades", por primera vez se habla de estos, alcanzando, por lo que respecta al contenido de la Constitución, un adecuado perfeccionamiento.

3.- Legislación agraria posterior a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La Ley de Ejidos, de 28 de diciembre de 1920, pretendió sistematizar diversas disposiciones agrarias contenidas en multitud de circulares dictadas con anterioridad y respecto al problema de las comunidades agrarias, el artículo 1º de la ley precisa que el derecho a ejercitar las acciones de reglamentación es de una entidad jurídica colectiva que puede lla-

marse: "rancherías", "congregaciones", "comunidades" y "demás núcleos de población", mediante previa comprobación del derecho sobre las tierras, y no de individuos que la forman particularmente considerados.

Igualmente, la ley estableció otros aspectos importantes tales como: las bases para que las categorías políticas señaladas pudieran demostrarse legalmente; los requisitos mediante los cuales podrían ejercitar la acción de restitución las categorías marcadas; las causales por las cuales no procedió a la restitución de tierras que fueron propiedad de las comunidades antes del 25 de junio de 1856; que todo expediente de restitución de tierras y en el que el pueblo, congregación, ranchería o comunidad solicitante no probara plenamente ante la autoridad agraria los elementos de hecho o de derecho suficientes para que procediera la acción, se estimará como prueba suficiente la necesidad o conveniencia de dotarlos que cuando probara fehacientemente su derecho a la restitución la comunidad, a los demás pueblos, rancherías, congregaciones, o comunidades se les respetarían sus bienes que de hecho poseyeran, hasta que se legalizara su situación; y, la participación del Comité Particular Ejecutivo para que pusiera en posesión definitiva a los solicitantes; y, las autoridades que participarían en la calificación de los títulos primordiales y de las pruebas testimoniales. Todo lo anterior señalado en los artículos 3º, 4º, 10º, 11º, 18º y 34º, respectivamente.

Finalmente, en su artículo 40 habla de estatutos -- particulares o sea, del término "reglamento interno" que hoy día se conoce; la distribución de la tierra se haría en "cada temporada" a los miembros de la comunidad por parte de una -- Junta de aprovechamiento de Ejidos, lo que demuestra que los integrantes solo eran usufructuarios temporales.

Posteriormente, fue abrogada esta Ley mediante el -- decreto de 22 de noviembre de 1921 que fijó nuevas bases para legislar en materia de tenencia de tierra, las que se ponen -- en práctica en el Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, -- el cual conserva lineamientos contenidos en la Ley de Ejidos -- de 1920, puesto que también estableció que podrían solicitar -- y obtener la restitución de "ejidos" los núcleos de población -- según su denominación.

Además, en su artículo 1º se suprimieron los si -- guientes términos: "para disfrutar en comunidad, mientras no -- se legisla sobre el fraccionamiento", que estuvieron señala -- dos en el artículo 1º de la Ley de Ejidos de 1920. La razón -- de lo anterior estriba en el ánimo del legislador de que ya -- los bienes comunales no fueran fraccionados.

El Reglamento estableció: sólo gozarían del derecho de restitución las poblaciones que acreditarán debidamente encontrarse en alguna de las categorías políticas anteriormente señaladas; para que procediera la restitución, se comprobará alguna causal prevista en la fracción VII del artículo 27 Constitucional: las normas para fijar la extensión de la superficie restituida; las autoridades que intervendrían en el procedimiento de restitución: Comisiones Locales Agrarias, los Gobernadores, los Comités Particulares Ejecutivos, Delegados de la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República. O sea, ya se marca, de manera simplificada, la regulación del procedimiento de restitución. Todo lo anterior señalado en los artículos 2, 4, 7 y 27, respectivamente.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución (abril-23 de 1927) estableció que: toda corporación de población privada de sus tierras, bosques o aguas por alguno de los procedimientos referidos en el párrafo IX del artículo 27 Constitucional, tenía derecho a que se le restituyeran esos bienes median^{te} los procedimientos establecidos en la propia ley (artículo-3º); el "núcleo de población" podía presentar la solicitud de restitución ante el Gobernador del Estado en cuya jurisdicción se encontrará el núcleo interesado (artículo 21); para que se iniciará la tramitación bastaba la intención de promover el expediente (artículo 23); en las restituciones las resoluciones de los Gobernadores señalarían en forma precisa, los datos necesarios para identificar las tierras reivindicadas (artículo-28); y finalmente, en su artículo 165, estatuyó la entrega material de los bienes objeto de la restitución; en caso contrario (si no procedía la restitución), se tenían que devolver los bienes al propietario o poseedor legal.

Posteriormente, el 11 de septiembre del mismo año de 1927, se expidió la Ley que reforma a la de Dotaciones y Restituciones, que además de lo señalado anteriormente, estableció que todo poblado con más de 25 individuos capacitados para la entrega de tierras o que no las tuvieran en cantidad suficiente, tendrían ya este derecho conforme a la ley.

Cabe señalar que esta ley, como su antecesora, estaban esencialmente referidas al procedimiento restitutorio.

El primer Código Agrario, expedido en el año de 1934, en su artículo 20 presenta, por primera vez, un procedimiento propio para la restitución. En este sentido, se incluye ya un capítulo -el segundo- para la restitución de tierras y aguas, del artículo 27 al 32. Aunque es necesario consignar que aparte de esas consideraciones específicas, en el referido Código no se encontraron otras con tales características. Al respec-

to, cabe mencionar el criterio expresado por un conocedor de la problemática de las comunidades agrarias acerca del citado Código:

"Aquí debe advertirse que la preocupación fundamental del mismo ordenamiento la constituyó justamente la organización ejidal, por lo que propiamente no se refirió a la propiedad comunal de las comunidades indígenas. Debe, pues, señalarse que en realidad, hasta ese entonces, ninguna ley se había preocupado por determinar las diferencias entre una y otra propiedad, por lo que casi se encontraban confundidas; y las diferencias de una y otra solo se conocían por inferencias".(22)

Por lo que se refiere al Código Agrario de 1940, - publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1940, en su exposición de motivos el Presidente de la República, en lo relacionado a las comunidades agrarias, - manifestó:

"Como adición de un grupo importante de preceptos en relación con los contenidos en el Código de 1934, figuran en el proyecto los relativos a la titulación y a la resolución de los conflictos de bienes comunales, en los términos de la - - fracción VIII del artículo 27 de la Constitución, la cual, no obstante figurar en ella desde 1917, no había recibido la correspondiente reglamentación que hiciera posible su aplicación correcta. La - necesidad social es de tal manera clara, que las autoridades agrarias de mucho - tiempo atrás, se han visto obligadas a - actuar en la materia a requerimiento de los pueblos o de las tribus indígenas interesados, empleando sin razón legal el procedimiento señalado para las restituciones y disposiciones de carácter económico.

Para regularizar esta situación en el futuro y lograr que los núcleos de población que posean bienes comunales (casi todos integrados por indígenas de raza pura) no tengan dificultades en lo rela-

(22) GONZALEZ RAMIREZ, Manuel. "La Revolución Social de México". III El Problema Agrario., 1 Reimp., Edit. F.C.E., México 1924., pág. 340

tivo a los bienes que desde tiempo inmemorial vienen disfrutando y para obtener -- una correcta distribución de ellos entre los individuos con derechos y su mejor explotación para incrementar la economía de éstos, se formularon los capítulos de fondo y de procedimiento que establecen que los bienes comunales, sin conflicto, serán titulados por el Departamento Agrario, como lo ha venido haciendo hasta ahora". (23)

En tal virtud, se adicionó el Código con un capítulo Cuarto -del Libro Segundo- referido, específicamente, a Bienes Comunales, de sus artículos 109 al 111. Igualmente, se adicionó con un libro Quinto, referido a los procedimientos para la titulación, deslindes y conflictos y de los bienes comunales; - en su capítulo I, se estableció el procedimiento para la titulación, de su artículo 272 al artículo 277; en su capítulo II, se refirió a la primera instancia para los conflictos por límites, del artículo 278 al 286; y, en su capítulo III, estatuyó la segunda instancia para los conflictos por límites, del artículo 287 al 299.

Respecto al conflicto por límites de linderos, el -- Presidente de la República ahondó en su exposición:

"Para los conflictos por límites se sigue el procedimiento marcado por la Constitución, o sea la primera instancia con fallo del Ejecutivo de la Unión, el cual, -- si no es aceptado por los interesados, -- puede producir una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los estudios técnicos de los conflictos -- se atribuyen al Departamento Agrario, no sólo por ser de la Dependencia que tradicionalmente ha venido ocupándose de ellos, sino porque es clara su competencia constitucional. Se hace intervenir, además, -- al Departamento de Asuntos Indígenas, por que dada su finalidad, es la oficina mejor enterada de las necesidades y problemas de las tribus indígenas, en poder, de las cuales está la mayoría de los bienes -- que aún conservan el estado comunal". (24)

(23) FABILA, Manuel., ob. cit., pág. 645

(24) Ibíd., pág. 695

Una adición de gran trascendencia fue la que estableció el cambio de régimen comunal al ejidal; en este sentido, el Presidente expuso:

"Se faculta a los núcleos de población en posesión de bienes comunales, para continuar en su régimen de propiedad y de explotación tradicionales o para optar por el régimen ejidal; en todo caso, tendrán los mismos derechos que los ejidos para los efectos del crédito de Estado y para la canalización dirigida por el Gobierno, del crédito particular". (25)

Para lo cual el Código Agrario citado estatuyó en su artículo 110 que el núcleo de población, por mayoría de sus integrantes y en aprobación del Departamento Agrario (Dirección de Organización Agraria Ejidal), podrá cambiar el régimen ejidal por el comunal.

Por lo demás, del artículo 59 al 61, se estableció la restitución de tierras y aguas y del 204 al 208 el procedimiento para la restitución referida.

El Código Agrario de 1942, expedido el 31 de diciembre de 1942 y publicado el 27 de abril de 1943, por lo que se refiere a las comunidades agrarias presentó el panorama que en seguida se menciona.

En asuntos específicamente novedosos, cabe destacar la incorporación de un Libro Tercero, título primero, referido al "Régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales", de sus artículos 128 al 147. En tal virtud, la comunidad agraria se siguió equiparando para todos sus efectos al ejido tal y como se desprende del título del Libro Tercero y del artículo 138 del citado ordenamiento:

"Los derechos que sobre bienes agrarios adquirieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto. Esta disposición -

es aplicable a los bienes que se reconocan y titulen en favor de comunidades".
(26)

Finalmente, cabe consignar que en este Código (al igual que el anterior), se establecieron las características prevaletientes hoy día:

Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común, tierras, bosques y aguas (artículo 128); el derecho igualitario que sobre el uso y aprovechamiento de las aguas tienen ejidos y comunidades (artículo 129); el derecho que tiene la comunidad agraria para adoptar el régimen ejidal, siempre y cuando sea voluntad de sus componentes (artículo 144); la inexistencia de actos en contra de los intereses comunales (artículo 139); la prohibición de celebrar cualquier tipo de contratos que tienda a la explotación indirecta de sus bienes (artículo 140) los derechos adquiridos serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles (artículo 138); entre otras.

4.- Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales.

Este reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de febrero de 1958, en su artículo primero, ya se refirió a la acción de confirmación y titulación en dos aspectos: a terrenos comunales (forma colectiva) y a terrenos individuales de los propios comuneros.

Si se ha de entender que la comunidad es propietaria de las tierras y aguas en su conjunto, ¿porque este Reglamento reconoció terrenos que individualmente "correspondían" a los comuneros? ¿a caso el comunero fue reconocido como pequeño propietario?. Incluso en su artículo 14 señala:

"Si dentro de las tierras comunales existen enclavadas porciones pertenecientes en lo particular a los comuneros, se hará la localización de ellas, consignándose los siguientes datos: superficie, calidad, uso a que se destinan, si las explota directamente el propietario o no, el título u origen,

señalando si antiguamente formó parte de los terrenos comunales, y si la comunidad acepta y respeta esa adjudicación individual. Lo mismo se hará en caso de que existan propiedades enclavadas de individuos no comuneros". (27)

¿Cuando se confirman y titulan los terrenos y demás bienes comunales, que calidad se le otorga al "comunero" que tiene fracciones que en lo individual le pertenecen dentro de la comunidad? Si en el Reglamento se dice que se ha de respetar la fracción que en lo individual le "pertenece", es de su ponerse que se le ha de otorgar la calidad de "pequeño propietario" y la calidad de "comunero" porque no se cree que estedese incorporar su porción individual a los bienes comunales, creándose así el acaparamiento de tierras por estas personas, siendo que dichas tierras forman parte del patrimonio de la comunidad, y no son ni gravables ni enajenables.

El legislador debió de considerar que tal situación conlleva a conflictos jurídicos por problemas de límites de tierras que de hecho se dan entre la comunidad e individuos indebidamente llamados "comuneros".

El Reglamento, en opinión propia, solo debió confirmar y titular los terrenos comunales y, por lo que respecta a los sujetos que posean tierras en forma individual debieron ser tratados en otro ordenamiento legal, y no ser considerados como propietarios privados ni como comuneros.

5.- Ley Federal de Reforma Agraria, de 1971.

La Ley Federal de Reforma Agraria fue enviada al -- Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1970 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1971.

Se integra por 480 artículos más 8 transitorios, -- distribuidos en 63 capítulos, 17 títulos y 7 libros. El libro Primero norma la organización y atribuciones de las autoridades agrarias y del Cuerpo Consultivo Agrario; el libro Segundo regula la estructura interna de los ejidos y de las comunidades; el libro Tercero norma la organización económica de ejidos y comunidades; el libro Cuarto contiene la redistribución de la propiedad agraria. Hasta aquí el contenido del Derecho Sustantivo de la Ley.

(27) "Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y, titulación de bienes comunales" Apéndice de la Ley Federal de Reforma Agraria., pág. 393

El libro Quinto contiene los procedimientos agrarios; el libro Sexto regula el registro y planeación agrarios y por último, el libro Séptimo trata de los delitos, faltas y sanciones en materia agraria.

La aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria se da en las comunidades que históricamente se han venido desarrollando, teniendo como interés primordial la consolidación e institucionalización de esta forma de propiedad social.

En el texto de la ley se encuentran disposiciones jurídicas que si bien es cierto se señalan como primordiales al ejido, se observa que estas son aplicables a la comunidad agraria. En tal virtud, se observa en el contenido de la ley la existencia de normas jurídicas que integran a la comunidad con una idea social.

Así, en la ley se manifiesta principios fundamentales: la acción de restitución (artículo 191) a que tiene derecho las comunidades privadas de sus bienes agrarios por cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 Constitucional; la acción de reconocimiento y titulación de sus bienes que será resuelta en única instancia; en el artículo 23 le reconoce expresamente personalidad jurídica a la comunidad agraria y reconoce la existencia de órganos internos: asambleas generales, comisariados de bienes comunales y consejo de vigilancia; un vasto patrimonio que debe ser aprovechado en común por todos los integrantes, mismos que, conforme a la Ley, tienen una serie de derechos con sus respectivas obligaciones que deben de cumplir para bien propio y de la comunidad.

En el transcurso del estudio se hará el análisis particular de todos y cada uno de los principios contenidos en la Ley Federal de Reforma Agraria y que inciden en las comunidades agrarias.

CAPITULO III

REGIMEN JURIDICO DE LAS COMUNIDADES.

1.- Personalidad Jurídica.

1.1. Referencia General.

Para comprender en toda su magnitud el tema de la personalidad jurídica de las comunidades agrarias, es necesario entender lo que la doctrina establece acerca de los conceptos de persona (física y moral), de capacidad (de goce y de ejercicio) y de personalidad jurídica.

Refiere García Maynez en su prestigiada obra -- "Introducción al Estudio del Derecho":

"Se da el nombre de sujeto o persona, a todo ente capaz de tener facultades y deberes".

"Las personas jurídicas divídense en dos grupos: físicas y morales". (1)

En este sentido, el hombre constituye la persona física, también llamada persona jurídica individual. Los entes creados por el Derecho son las personas morales, llamadas también personas jurídicas colectivas.

Por lo que se refiere a la persona jurídica individual, el maestro Luis Recanses Siches indica:

"La persona jurídica individual consiste en el conjunto de deberes jurídicos y de derechos subjetivos atribuidos o imputados a un determinado sujeto humano: es el sujeto conceptual que funciona como común término de referencia o de imputación de todos los actos que forman los contenidos de esos deberes jurídicos".(2)

Y acerca de las personas jurídicas colectivas - señala:

"Las personalidades colectivas son pluralidades de individuos, que persiguen un interés común, grupos (cuyos

(1) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho"., Edit. Porrúa, S.A., 1977., - pág. 271.

(2) RECANSSES SICHES, Luis

componentes pueden cambiar) que se encaminan a un mismo fin, a la realización de unas determinadas funciones.- El Derecho, al conceder personalidad a esas colectividades, unifica conceptualmente, jurídicamente, su actuación, con lo cual las dota de agilidad y facilidad de movimientos parecidos a los de un individuo. Y, en las fundaciones, el Derecho, al considerarlas como personas, subjetiviza y unifica las obras o actividades que encarnan el fin o la función a cuyo servicio fueron creadas...." (3)

Para que puedan ejercitar actos, las personas físicas y las morales deben de tener un atributo fundamental: la capacidad. A este respecto, la capacidad ha sido definida por los estudiosos de la materia, encontrándose un criterio unificador en el sentido de que la capacidad de celebrar actos jurídicos es la aptitud jurídica de hacerlo, lo que significa la aptitud de adquirir derechos y contraer obligaciones. O sea, que la capacidad jurídica determina la actuación de las personas físicas y morales.

El Código Civil para el Distrito Federal establece:

"Artículo 22 - La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte, pero desde el momento que un individuo es concebido entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código". (4)

A su vez, la capacidad jurídica se divide en capacidad de goce y en capacidad de ejercicio.

Por lo que se refiere a la capacidad de goce, -- Trinidad García expresa:

"La capacidad de goce es la aptitud para ser titular de derechos o para ser sujeto de obligaciones". (5)

(3) *Ibíd.*, pág.

(4) Código Civil para el Distrito Federal. 41a Edic., Edit. Porrúa., S.A., México, 1976., pág. 45

(5) GARCIA, Trinidad., "Introducción al Estudio del Derecho"., Edic., México., pág. 102

La capacidad de goce es el atributo esencial e imprescindible de toda persona (física o moral), porque si se suprime desaparece la personalidad por cuanto impide al ente la posibilidad jurídica de actuar.

Los menores e interdictos tienen una capacidad de goce notablemente aumentada; en las personas morales la capacidad de goce esta limitada en razón de su objeto, naturaleza y fines.

"La regla general es que dichas entidades no pueden adquirir bienes o derechos o reportar obligaciones que no tengan relación con su objeto y fines propios". (6)

El artículo 27 Constitucional da reglas generales para determinar la capacidad de goce de algunas personas morales, (sociedades extranjeras y algunas otras corporaciones).

La capacidad de ejercicio supone la posibilidad jurídica al sujeto de hacer valer sus derechos directamente, de contraer y cumplir sus obligaciones, de celebrar actos jurídicos en nombre propio y de ejercitar las acciones conducentes ante los tribunales. A contrario sensu, la incapacidad de ejercicio es la imposibilidad jurídica en el sujeto de llevar a cabo todos los actos jurídicos, para lo cual es necesario la representación legal que surge como una institución auxiliar de la incapacidad, por que, aún cuando se tuviera la de goce, propiamente se carecería de ella porque ¿como se podría hacer valer los derechos que se hubieran obtenido por virtud de la misma?

La regla general es la capacidad de ejercer, es decir, existiendo la capacidad de ejercicio necesariamente debe de existir la capacidad de goce, a excepción de los menores y de los sujetos en estado de interdicción.

Por lo que respecta a las personas morales, estas no pueden tener incapacidad de ejercicio, ya que esta depende exclusivamente de circunstancias propias e inherentes al ser humano. En este sentido, las personas morales obran y se obligan a través de sus representantes.

No debe confundirse la capacidad con la legítimado para realizar determinados actos. Por ejemplo, la comunidad tiene capacidad para solicitar la restitución o la confirmación de sus bienes y al ser favorecida con estas acciones, se supone que ya es propietaria de las mismas, pero no esta legítimada para venderlas o arrendarlas.

Igualmente, es necesario deslindar los términos "capacidad" y "personalidad jurídica" porque constantemente los juristas los utilizan como sinónimos, haciendo creer que se trata de lo mismo. La personalidad jurídica se otorga, en tanto que la capacidad se reconoce.

El derecho no sólo ha reconocido que el hombre es el único sujeto capaz de tener facultades y deberes, - puesto que también a ciertas entidades que no tienen una realidad material o corporal, les ha reconocido la capacidad jurídica para tener derechos y obligaciones y poder - actuar como tales.

La personalidad jurídica es otorgada por el Estado a las personas, para elevarlas a la categoría de sujetos de derecho, una vez que se adquiere la capacidad de ejercicio y se cumple con ciertos requisitos de carácter formal que exige la ley. En tanto que la capacidad jurídica se reconoce desde el momento en que se es concebido.

Una persona puede tener capacidad jurídica y -- carecer de personalidad jurídica, más nunca puede gozar - de personalidad y carecer de capacidad.

1.2. La Comunidad y el Comunero, Sujetos de Derecho -- Agrario.

El Derecho Agrario no recoge el concepto civilista de persona es decir no considera a la persona como sujeto de derecho por el simple hecho de serlo, sino que ésta tiene que reunir ciertos requisitos y características relacionadas con el agro para que sean considerados como tales. Pero al igual que en Derecho Civil, en el Derecho Agrario los sujetos se dividen en colectivos e individuales.

1.2.1. Período Legislativo: 1856 - 1970.

En materia de capacidad y personalidad, la situación de las comunidades agrarias ha sido muy especial, en virtud de que, generalmente, ninguna disposición jurídica se las concedió expresamente.

En este sentido la "Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos", expedida el 25 de junio de 1856, - en su artículo 25 estableció la incapacidad de las comunidades para poseer tierras y las dejó en completo estado - de indefensión.

La idea contenida en la citada Ley se elevó a -

norma constitucional y así el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 prvió de manera explícita, de capacidad jurídica a las comunidades agrarias y. de manera implícita, de personalidad jurídica.

Con la "Ley de 6 de enero de 1915", las comunidades tuvieron reconocida capacidad para que les restituyeran sus bienes, más no se les otorgó personalidad jurídica para concurrir a un juicio contencioso.

El texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917, en su fracción VI, reconoció capacidad de goce a la comunidad, para disfrutar en común sus bienes - que les "pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren", de conformidad con la ley de 6 de enero de 1915.

La fracción VII, párrafo tercero, del citado artículo constitucional, igualmente le reconoció capacidad de ejercicio a la comunidad para que pudiere solicitar la restitución de sus bienes.

La Ley de Ejidos de 1920, en su artículo primero, siguió el criterio del artículo 27 Constitucional al reconocerle a la comunidad el derecho de solicitar la restitución de sus bienes que fueron despojados; también el derecho que tenían, una vez que les fueran restituidos, - sus bienes, de disfrutarlos en común, mientras no se hiciera el fraccionamiento. En el mismo artículo se le reconoció también a la comunidad el derecho de solicitar -- tierras por dotación. Y en su artículo segundo, se le reconoció el derecho de restitución, de solicitar a su favor la reivindicación de sus bienes, más no se le concedió personalidad jurídica para que, en caso de un nuevo - despojo, pudiera ejercitar acción procesal en el juicio - contencioso respectivo.

El Reglamento Agrario de 1922, en su artículo - 1º, siguió el mismo criterio de la Ley de Ejidos.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 reconoció, en su artículo - tercero, la capacidad jurídica de la comunidad para pedir a las autoridades la restitución de sus tierras.

Por decreto de 17 de agosto de 1927 fue reformada esta Ley. La nueva Ley contenía un capítulo denominado "De las corporaciones e individuos capaces en materia ejidal" y en su artículo 11 volvió a establecer el derecho de restitución de la comunidad.

La "Ley que funde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas las reformas y adiciones de la misma contenidos en decreto de 17 de enero de 1929", en su capítulo denominado "De las corporaciones e individuos capaces en materia ejidal" en el artículo III se concretó, al igual que las dos leyes que le antecedieron, a reconocer la capacidad jurídica de la comunidad para solicitar la restitución. Nótese como las tres leyes hablaban de "capacidad", no de personalidad.

El Código Agrario de 1934 le reconoció capacidad jurídica para la restitución, en el artículo 20, pero es omiso en cuanto a la personalidad jurídica de la misma.

El Código Agrario de 1940 en su artículo 59, repetido en su artículo 127, siguió el criterio del Código de 1934, es decir, le reconoció capacidad jurídica colectiva las comunidades que hubieran sido despojadas de sus bienes, por cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 Constitucional, para solicitar la restitución y, por primera vez, en sus artículos del 109 al 111, la confirmación y titulación de sus bienes.

El Código Agrario de 1942 estableció en su artículo 46 el reconocimiento que hace el Estado a la capacidad jurídica que tiene la comunidad para solicitar a las autoridades la restitución de sus tierras que le fueron despojadas. Esta capacidad la condiciona a la comprobación de ciertos requisitos contenidos en el mismo Código.

En el artículo 128 vuelve a reiterar el reconocimiento a que se refirió el artículo 109 del Código Agrario de 1940, del derecho que tiene la comunidad de disfrutar en común los bienes que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren.

Más se crea una situación confusa, porque el Código Agrario de 1942 en su artículo 212 estableció:

"Los núcleos de población a los que se hayan reconocido derechos sobre tierras, bosques y aguas, están capacitados para recibir los beneficios del crédito, de acuerdo con las leyes de la materia, equiparándose para ese efecto los comisariados de bienes comunales a los comisariados ejidales".(7)

¿Como es que careciendo la comunidad de persona-

(7) Código Agrario., 19a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., México 1969., pág. 22 y 23.

lidad jurídica, contrate crédito?. Nuevamente se confunde la figura jurídica de la personalidad con la capacidad. Jurídicamente no es posible contratar un crédito sin tener personalidad jurídica otorgada expresamente por el Estado. Como consecuencia, dadas las dificultades que tenían para constituirse en sociedades locales, las comunidades no obtuvieron el crédito requerido para la debida explotación, producción y comercialización de sus productos. El hecho de carecer de personalidad jurídica trae aparejada una situación de inseguridad jurídica, en el caso de crédito, para el acreedor, ya que el Código únicamente le reconoció capacidad jurídica para solicitar la restitución de sus tierras, bosques y aguas, de que hubieran sido privadas más nunca le otorgó personalidad jurídica, para que, en virtud de ello, pudiera ser parte demandada o parte actora en un juicio contencioso.

Queda claro que ni la Ley de 6 de enero de 1915 ni el artículo 27 Constitucional le otorgaron personalidad jurídica puesto que, como se ha señalado, mediante la capacidad "se reconoce lo ya conocido, lo preexistente" y mediante la personalidad "se constituye o se crea lo que no existía". (8)

1.2.2. La Personalidad Jurídica de la Comunidad en la Ley Federal de Reforma Agraria.

El Estado a través de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 23, le concede expresamente personalidad jurídica a la comunidad agraria:

"Los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica; la asamblea general es su máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos. Quienes se encuentren suspendidos o sujetos a juicio privativo de derechos no podrá formar parte de la misma".

De acuerdo con el texto de este artículo es a la comunidad a la que se le otorga personalidad jurídica. Sin embargo, no existe una disposición jurídica concreta que otorgue al comunero personalidad para realizar acciones eminentemente jurídicas por su cuenta. Se manifiesta, pues, el criterio de impulsar alternativas colectivistas dentro de la comunidad.

En este sentido, la Ley regula a la comunidad como un ente jurídico colectivo y no como un simple patri

(8) GARCIA MAYNES, Eduardo., Ob. Cit., pág. 294.

monio. Con esa categoría la comunidad amplía su esfera -- jurídica, resultando capaz de explotar lícita e íntegramente su patrimonio, bajo un régimen de democracia interna y autogestión y de celebrar legalmente toda clase de actos -- jurídicos sin la desconfianza por parte de los acreedores -- de perder sus inversiones en virtud de que podrán entrar -- en contienda judicial con la comunidad.

La Ley, en el artículo que se comenta, tiende a proteger jurídicamente a la comunidad para que, como dice -- la exposición de motivos de la Ley, "en armónica conviven -- cia alcancen los más altos niveles productivos".

Al establecer el artículo 23 la jerarquía superior de la Asamblea General de comuneros, es lógico pensar -- que es esta la depositaria de la personalidad jurídica -- otorgada a la comunidad con la intención de darle mayor seguridad y garantía del ejercicio de la misma, si se toma -- en cuenta que la asamblea está compuesta por todos los -- miembros de la comunidad.

Además de la personalidad jurídica, la comunidad tiene otros atributos que la configuran como una persona moral plena: el artículo 28 del Código Civil, vigente -- para el Distrito Federal pero aplicable en toda la República en materia federal, señala que las personas se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y sus estatutos. Es lo que sucede a la comunidad, y en este caso la ley correspondiente que la rige es la Ley -- Federal de Reforma Agraria, la resolución presidencial respectiva es su escritura constitutiva y, finalmente, su reglamento interno, los estatutos; igualmente, el artículo -- 26 del citado ordenamiento establece que las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución. El artículo 27 señala que las personas morales obran y se obligan -- por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos. De igual manera el artículo 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que son autoridades de la comunidad -- las asambleas generales, los comisariados de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia. Es así, como la comunidad ejercita sus derechos y cumple con sus funciones a través de sus órganos internos. El Comisariado de Bienes Comunales tiene la representación de la comunidad y es el -- responsable de ejecutar los acuerdos de la Asamblea General.

Una vez que se ha reconocido la existencia de --

los elementos atribuibles a toda persona moral, tal y como sucede con la comunidad agraria, se observa que aquellos - permiten a ésta ejercitar actos tendientes a incrementar - su patrimonio o a obtener servicios de apoyo gubernamenta- les.

Así se observa el siguiente panorama: le permite la ampliación de su esfera de actividades económicas, facultándola para contratar créditos; - para comercializar sus productos, es decir, podrá realizar actos de comercio. La comercializa- ción de los productos puede hacerse directamente por la comunidad, o agrupadas en unión de sociedades de carácter regional, estatal o nacional - (artículo 171); la venta de las cosechas en las explotaciones colectivas y cuando el crédito se- contrate por conducto del comisariado de bienes- comunales, se hará precisamente por éste (artículo 141 y 158); también le permite obtener los - permisos de transporte de carga a nombre de la - comunidad (artículo 176), etc.

La comunidad también puede obtener una serie de- servicios tales como: derecho preferente a asis- tencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos- de pago más largos que permita la economía nacio- nal y, en general, a todos los servicios oficia- les creados por el Estado para la protección de- los campesinos y el fomento de la producción ru- ral (artículo 148); derecho preferente a la - - asistencia de profesionales y técnicos en produc- ción agropecuaria y administración, que propor- - cionen la Secretaría de la Reforma Agraria y - - otras dependencias oficiales (artículo 149); pre- ferencia a los servicios de asistencia técnica, - mejoramiento pecuario, fabricación o compra de - alimentos concentrados (artículo 153); preferen- cia para recibir los servicios de los pasantes - de carreras universitarias y técnicas que pres- - ten servicio social (artículo 189); contratar - - los servicios de los sistemas, seguro agrícola y - ganadero oficial (artículo 159); entre otros.

1.2.3. El Comunero, Sujeto Agrario Individual, en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo que se refiere al sujeto agrario indivi- - dual, se señala que la calidad de "comunero" se obtiene - -

conforme a lo señalado en la Ley; al respecto el artículo 267 señala:

"...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".

Al respecto al artículo 200 señala seis requisitos esenciales para ser considerado con capacidad para obtener tierras. En relación al mencionado artículo, destacan los siguientes requisitos para el caso especial del comunero:

- I. Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de dieciséis años;
- II. O de cualquier edad si tiene familia a su cargo;
- III. Trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual;
- IV. No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos o en capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y
- V. No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Estos requisitos no solamente se requieren para la tramitación de las acciones comunales (reconocimiento y titulación y restitución de los bienes comunales) sino también para conservar la vida de la comunidad.

Poniendo atención a la serie de requisitos que previamente se han señalado, se establecen una serie de criterios que permiten normar la capacidad de los individuos.

En relación a la fracción I, los cambios más significativos corresponden al tratamiento que da la ley al hombre y a la mujer equiparándolos en sus derechos y obligaciones. Tal hecho significa el mayor avance en lo tocante al problema de la igualdad entre el hombre y la mujer.

La fracción II del referido artículo 200 se contradice con el artículo 267, en virtud de que éste último señala un mínimo de residencia de cinco años y el primero de 6 meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud o del acuerdo que inicio el procedimiento de oficio. El criterio que se debe de adoptar es diverso a los dos anteriores, ya que se requiere, en opinión propia, -- más tiempo para que se adopten a las formas de vida comunales.

Por lo que respecta a la fracción III, el campesino debe de tener como ocupación habitual la agricultura y trabajar personalmente la tierra para su propio beneficio que redundará en la elevación de su nivel de vida social y económica. Así se cumple el principal postulado -- enarbolado en la Revolución Mexicana: "La tierra es de -- quién la trabaja".

En relación a la fracción IV es evidente el propósito del gobierno: evitar el acaparramiento de las tierras. Lo anterior no tiene gran significancia en los núcleos de población que ejercitan algunas de las acciones comunales porque la razón es obvia: piden tierra porque no la tienen y si la tienen no siempre excederán de los límites establecidos en la ley.

Otro de los requisitos es el establecimiento en la fracción V , teniendo como razón de ser la necesidad -- que tienen los comuneros de sus tierras ya que, en el caso de la comunidad que tramita la acción de restitución, habiendo sido despojados de sus tierras los campesinos -- quedaron como aparceros o medieros de sus propias tierras, siendo el beneficio para los supuestos propietarios.

La fracción VI , establece una medida en el sentido de negarles capacidad, la cual, tal como esta enunciada, puede caer en el puritanismo jurídico, porque la condena pudo haberse dado por el solo hecho de tomar parte -- en algunas acciones secundarias que antes de ser causa de una prolongación indefinida de la condena (como el hecho de negarles capacidad agraria), debieran ser factores para el gran problema social antes que el simple rigor de -- la ley.

El propio Derecho Penal moderno pone especial -- atención en la rehabilitación de los reos, antes que a la pura sanción que debe imponerles. Y en este caso concreto, si al campesino se le ha de privar de la tierra ¿cuál podría ser el camino de su rehabilitación?

La propia Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 87 establece:

"La suspensión de los derechos de un comunero podrá decretarse... .. por sembrar o permitir que se - - siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente".

No obstante de que se le advierte al comunero, no es privado en definitiva de ese patrimonio, únicamente suspendido temporalmente. En cambio el artículo 200 priva de este derecho a quien ni siquiera fue favorecido con una participación en los bienes comunales. Por esta argumentación, sería conveniente introducir una modificación a la referida fracción VI del artículo 220.

2.- Patrimonio.

2.1. Conceptuaciones Generales.

Para comprender lo que es el patrimonio de la comunidad, es necesario hacer referencia de una definición general para que a partir de esta se establezcan bases para su cabal entendimiento. En tal virtud, Rafael Rojina Villegas ha expresado:

"El patrimonio se ha definido como un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria, que constituyan una universalidad de derecho (universitas juris). Según lo expuesto, el patrimonio de una persona estará siempre integrado por un conjunto de bienes, de derechos y además, por obligaciones y cargas, pero es requisito indispensable que estos derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio sean siempre apreciables en dinero, es decir que puedan ser objeto de una valorización pecuniaria". (9)

En atención de la anterior definición se desprenden elementos aplicables al patrimonio comunal:

- a) Existencia de una persona, física o moral. Por lo que respecta a la comunidad, la Ley Federal de Reforma Agraria le concede la personalidad jurídica.
- b) Existencia de un conjunto de bienes, de derechos y obligaciones. La comunidad puede tener en propiedad bienes. Esos bienes pueden clasificarse en patrimonio social, agrícola, forestal, pecuario y no agrícola. En consecuencia, al ejercitar sobre esos bienes sus derechos tendrá sus correlativas obligaciones. La Ley al establecer un patrimonio tan basto a la comunidad, lo hace en atención con lo que en lo futuro ésta adquiera, es decir solo es enunciativa, pudiendo acrecentarlo y regularlo conforme a los principios jurídicos contenidos en la misma.

- c) El patrimonio debe ser apreciable en dinero. Es evidente que todos los bienes agrarios son apreciables en dinero; la ley de la oferta y la demanda solo puede ser aplicada en los bienes -- que el Estado considere que pueden entrar al mercado, por ejemplo, los productos que se deriven -- de la explotación de tierras, aguas y bosques -- así como la compra-venta de maquinaria, etc.

2.2. El Patrimonio de la Comunidad en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Respondiendo a su titulación, en este capítulo se analizará el patrimonio de la comunidad conforme a lo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria. En tal sentido, y como referencia general se señala que el patrimonio de la comunidad esta integrado por tierras y aguas (patrimonio agrícola); ganado, pastos y pastizales (patrimonio pecuario); industrias, bosques, pesca, minería y recursos turísticos (patrimonio no agrícola); y, parcela escolar, unidad industrial de la mujer, zona urbana y fondo-común (patrimonio social).

En relación con el comunero, su patrimonio está constituido por el solar destinado a la casahabitación del mismo y de su familia.

Una vez que la comunidad en su conjunto y el comunero en lo particular han cumplido con los requisitos señalados en la Ley, entre los que destaca la capacidad -- (abordada en el punto anterior) y cumplimentados en sus -- términos los procedimientos respectivos, se les hace entrega física y material de sus bienes que presentan las características y condiciones que enseguida se mencionan.

En principio, el patrimonio comunal que establece la ley se distingue de otro tipo de patrimonio (por -- ejemplo del familiar, o el de una sociedad anónima) porque su finalidad es la de proporcionar a sus integrantes, mediante la mutua ayuda, la obtención de beneficios de los -- productos que se obtengan de su explotación. De tal manera, que tiene la característica de ser un patrimonio de propiedad social colectivo.

Para comprender lo que es propiedad social, es necesario hacer referencia de ésta.

Conforme al primer párrafo del artículo 27 Constitucional se debe de entender que los actos de transmisión de la propiedad pública de las tierras y aguas son --

propiamente los actos constitutivos de la propiedad privada individual o colectiva. La razón de lo anterior estriba en que el Estado como titular de poder supremo, es el único que puede constituir la propiedad privada al disponer las asignaciones que haga de las tierras. Así, el Estado como ejercitador supremo, tiene la más amplia facultad de reconocer o restituir bienes a las comunidades -- existentes en el país otorgándoselas en propiedad; pero -- como el Derecho Agrario tiene como finalidad asegurar la función social de la propiedad rural, entonces, esa propiedad tiene la característica de ser eminentemente social. Al respecto, cabe mencionar lo expresado por el -- candidato presidencial acerca de su concepción de la función social de la propiedad:

"Entendemos que la propiedad, cualquiera que sea su naturaleza, es una función social; y a quienes se les entrega tierra para que la trabajen, se les entrega para que le saquen la riqueza necesaria para satisfacer las necesidades tanto del productos como de la sociedad en la que vive. Esa es la función social de la propiedad; no sólo de la propiedad privada, también de la propiedad social. Esto pocas veces se dice, pero también la propiedad social, también la propiedad de los comuneros, de los pequeños propietarios tiene que realizar una función social, y esa función social es el propósito de la Revolución".

(10)

Así, se entiende que es a la entidad constituida por el conjunto de integrantes de la comunidad a quien le pertenece los bienes en su conjunto y, que a su vez, garantiza la seguridad y el bienestar social a los comuneros, proporcionándoles protección, satisfacción de sus necesidades, etc.

Ahora cabe preguntar: ¿hasta que grado la comunidad es propietaria o poseedora de las tierras y demás bienes? ¿del primer párrafo del artículo 27 Constitucional se desprende que la nación, como propietaria originaria, -- al transmitir el dominio de las tierras y aguas a la comu

(10) Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del P.R.I. "El Pensamiento Político -- de José López Portillo", 1979, págs. 249 y 250

nidad se los entrega en propiedad privada plena?

Al respecto Ignacio Burgoa expresa -conforme a lo establecido en el párrafo constitucional aludido- el siguiente comentario:

"El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de la propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario corriente. La entidad política soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstos actos de dominio, o sea, no las vende, grava, dona, etc. En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el dominio inminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce". (11)

De tal manera, que el Estado es el propietario original de tierras y aguas comprendidas dentro de su propio territorio y, la comunidad, como sujeto de Derecho: -- Agrario, es solo el propietario derivado de los bienes, y consecuentemente a la propiedad comunal se le atribuyen dos de los tres atributos de la propiedad: el derecho al uso y el derecho al disfrute. En este sentido, la ley Federal de Reforma Agraria debe ser clara y concisa, y establecer que la comunidad será propietaria derivada de las tierras y demás bienes agrarios.

El artículo 52 señala:

"Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte".

(11) BURGOA, Ignacio. "Las Garantías Individuales", 11a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., pág. 479.

Así, otra de las características que tiene el patrimonio comunal es de que los derechos sobre bienes agrarios no pueden ser objeto de embargo o sea, que no pueden ser sujetos de secuestro por mandamiento de Juez o autoridad competentes; que no pueden prescribir por el tiempo en virtud de que alguien pretenda adquirir los derechos sobre los bienes porque crean que la Ley les asiste; que no pueden ser objeto de enajenación por lo que no pueden pasarse a otros el dominio de esos derechos y, por último, no pueden ser transmitidos es decir, no se pueden dejar los derechos sobre bienes a otro sujeto, sino solo en los casos previstos por la propia Ley.

De tal manera que la Ley, con espíritu social, prevé aquellas situaciones jurídicas que podrían, en un momento dado, dejar a los campesinos sin patrimonio; inclusive, es normativa y enunciativa de todas y cada una de las modalidades a la que se sujeta el patrimonio comunal.

El artículo 53 señala:

"Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o federales, así como de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley".

Se manifiesta la finalidad primordial del gobierno federal de preservar los derechos agrarios de la comunidad, pero si en esta disposición es tajante al declarar que todos los actos que se efectúen en contravención a la Ley serán inexistentes, el artículo 54 señala excepciones y permite, por ejemplo, las permutas totales o parciales, la suspensión y privación de derechos agrarios etc.

Así se rompe el principio de garantía social que tiene los comuneros en relación a sus derechos, por--

que en un procedimiento agrario podría haber dolo y mala fe por parte de quien imparte justicia porque al igual -- que en otros procedimientos judiciales no hay una sólida-garantía para la recta e imparcial aplicación del Derecho.

El artículo 129 expresa:

"Las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que se establecen en este libro, se mencionen o no expresamente, se entenderán otorgados por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual de los ejidos".

Este artículo da pauta para que las comunidades, ejidos y pequeños propietarios sean considerados por -- igual, aunque no haya una mención expresa de los artículos 130 al 190 del Libro Tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Pero si por un lado la Ley otorga y concede todas las garantías protectoras a los bienes de la comunidad, por el otro se reserva el derecho de expropiación de dichos bienes (artículo 112). Al respecto, conviene señalar lo que se entiende por expropiación:

"La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado -y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos- unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa". (12)

"Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (13)

(12) SERRA ROJAS, Andres. "Derechos Administrativos" - Tomo I., 7a. Edic., Edit. Porrúa, S.A, México, -- 1976.
(13) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 2a. Reim. 1979, pág. 16

b) Relación jurídica:

El segundo elemento de la obligación es la relación. Sin relación no existe obligación.

c) Objeto:

El objeto se caracteriza por ser una prestación o una abstención; esto es, el comportamiento positivo o negativo que el deudor debe observar en favor del acreedor.

Como fuente de las obligaciones existen los contratos, la voluntad unilateral, los cuasi contratos y la Ley.

Finalmente, cabe observar, y por lo que respecta al tema de tesis, que las obligaciones contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, cumplen, por decirlo así, con los requisitos establecidos por la Teoría General de las Obligaciones, o sea contienen los elementos constitutivos de las mismas.

3.2. Derechos y obligaciones del comunero para el adecuado manejo del patrimonio comunal.

La Ley Federal de Reforma Agraria al prever un patrimonio tan basto y a la vez complejo a la comunidad, en lo particular establece una serie de derechos y obligaciones al comunero para el debido manejo del mismo. Al efecto el artículo 85 establece:

"Art. 85.- El ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiese sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando: 1) No trabaje personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se haya de terminado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la ley...."

Este artículo establece que el comunero ha de perder sus derechos que como miembro de la comunidad le correspondan cuando no realice, durante dos años consecutivos, los trabajos que le correspondan. Este requisito, que a modo-

Igualmente, Efraín Moto a señalado:

"La obligación es el vínculo jurídico en virtud del cual una persona llamada deudor esta constreñida (obligada) a dar a otra, llamada acreedor, una cosa o a realizar un hecho positivo o negativo". (32)

Al respecto, la Enciclopedia Jurídica Omeba a establecido la siguiente definición:

"Desde el punto de vista jusfilosófico - denominase obligación al deber jurídico, normativamente establecido, de realizar u omitir determinado acto y a cuyo incumplimiento por parte del obligado, es imputada como consecuencia, una sanción -- coactiva, es decir, un castigo traducible en un acto de fuerza física organizada". (33)

De las definiciones anteriores, se puede constatar la amplitud de términos: "subordinación jurídica", "vínculo jurídico", etc., pero en realidad, la diferencia es más subjetiva y que en nada afecta el contenido esencial de las definiciones.

Conforme a las definiciones y siguiendo el contenido esencial de las mismas, se establecen como elementos -- constitutivos de la "obligación" los siguientes:

a) Los sujetos:

Los sujetos son el elemento personal de la -- obligación. Pueden ser personas jurídicas individuales o colectivas. Las denominaciones de "acreedor" y "deudor" se emplean para designar al sujeto activo y al sujeto pasivo de la obligación, respectivamente.

Igualmente, deben ser capaces civilmente para poder ser acreedores o deudores.

-
- (32) MOTO SALAZAR, Efraín. "Elementos de Derecho"., Edit. Porrúa, S.A., 16a Edic., Méx. 1972, pág. 229
 (33) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XX., Edit. Bibliográfica Argentina, S.R.L., 1964. pág. 616

rivan de "obligatio-onis" que a su vez deriva de "ob" y "ligase", que significa atar.

En el antiguo derecho romano, considerado como -- fuente de inspiración de las demás legislaciones, y concretamente en la época de resplandor de Justiniano, la obligación era considerada de la siguiente manera:

".... la obligación es un vínculo de derecho que nos constriñe a la necesidad de pagar una cosa, según el derecho de nuestra ciudad". (30)

Esta definición, según expresa el doctor Rafael de Pina, pone de relieve el elemento esencial de la obligación, que consiste en un vínculo, derivado de una relación jurídica, habiéndose dicho a propósito de ella, que el término cosa (res) debe entenderse en sentido de prestación, puesto que, de otro modo, no tendría carácter general, sino que se referiría únicamente a las obligaciones de dar.

Posteriormente, se ha ido acuñando la definición de "obligación" y ya no solo se refiere tan expresamente a la obligación de dar, sino que en forma más homogénea contiene los elementos constitutivos de la misma.

En términos generales, se puede definir a la obligación como una relación jurídica que nace de actos o hechos entre dos o más sujetos, en la que uno (el acreedor) puede exigir de otro (deudor) determinada prestación. Al respecto, los tratadistas de la materia han elaborado, según concepciones muy personales, definiciones acerca de las obligaciones. En este sentido, Rojina Villegas a expresado:

"La obligación es un estado de subordinación jurídica que impone al deudor la necesidad de ejecutar en favor del acreedor un hecho o una abstención de carácter patrimonial o moral". (31)

(30) BRAVO A. González. "Derecho Romano". Edit., PAX-México, 3a. Edic. 1970, pág. 96

(31) ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Derecho Civil Mexicano" Tomo V, Vol. I., Edit. Porrúa, S.A., 2a. Edic. México, 1960, pág. 56

Todas y cada una de las interrogantes se contes - tan en relación al tema que se está analizando. O sea, re - firiéndolos a los derechos de los comuneros.

Respondiendo a la primera interrogante, en el ini - cio del presente capítulo de este trabajo se hizo referen - cia general de la noción de capacidad en sus dos aspectos: de goce y de ejercicio. En este sentido, se establece que el sujeto de derecho agrario es aquel que reúne una serie - de requisitos exigidos por la Ley Federal de Reforma Agraria. Así, a quién se le otorga el derecho subjetivo es al individuo con plena capacidad jurídica y que, reuniendo -- los requisitos que exige el artículo 200 y el 260 de la -- Ley Agraria, puede ejercitarlo debidamente.

En relación a la segunda interrogante, se puede es - tablecer que el comunero interfiere "en la esfera del dere - cho de otra persona", tratase de otro individuo con idénti - cas posibilidades jurídicas que él, o tratase, inclusive, - del mismo Estado. En otras palabras, puede intervenir - - siempre que así lo exija el cumplimiento de su derecho, en la esfera jurídica de las personas físicas o en la de las - personas morales.

En relación a la tercera interrogante, a partir - de la Ley Federal de Reforma Agraria, ordenamiento jurídi - co que forma parte del Derecho en su conjunto, en que se - fundamenta el comunero para exigir el cumplimiento de su - facultad.

Finalmente, conforme a los principios de la Teo - ría General del Derecho, los derechos subjetivos tienen su fuente en el contrato, en el cuasi-contrato, en el delito - (civil), el cuasidelito, y en la Ley.

Así, la fuente principal de derechos en Derecho - Agrario es la Ley, ya que en la Ley Federal de Reforma A - graria se determina el nacimiento directo de derechos y -- obligaciones al margen de toda intervención de la voluntad privada.

Igualmente, se hace referencia al contrato, en -- donde, desde luego, existen dos personas o más que consien - ten obligarse respecto de otra u otras a dar alguna cosa o prestar algún servicio y engendrar obligaciones que tienen fuerza entre las partes contratantes.

3.1.2. Obligaciones.

Las raíces etimológicas del término obligación de

subjetivos (derecho de la persona a que se denomina precisamente sujeto del derecho)". (28)

El Lic. Edgardo Peniche López, en este sentido ha expresado:

~~"Es la facultad que tiene el sujeto activo de exigir el cumplimiento de la norma jurídica".~~ (29)

De las diversas definiciones que se han señalado, se desprenden una serie de elementos que caracterizan a los derechos subjetivos. En este sentido, se ha seguido el criterio sustentado en la obra del maestro Rafael Rojina Villegas, por ser, según criterio de quién escribe esto, uniforme y homogéneo con las demás definiciones señaladas. Así pues, los elementos característicos son:

- a) El derecho subjetivo es una facultad jurídica o sea, una posibilidad normativa de actuar reconocida por el derecho objetivo. Significa posibilidad de accionar en forma lícita o legítima debido a que las normas jurídicas expresamente autorizan al sujeto para desarrollar una cierta actividad.
- b) La facultad debe fundarse siempre en el ordenamiento jurídico, pues no existen derechos subjetivos fuera de él.
- c) La facultad jurídica derivada de la norma, consiste en la posibilidad de interferir en una conducta ajena o en general, en la esfera de derecho de otra persona o de impedir una interferencia ilícita.

Una vez determinados los elementos inherentes a los derechos subjetivos es imperativo preguntar:

- ¿A quién se le otorga la facultad?
- ¿Que ámbito del Derecho va a interferir?
- ¿En que ordenamiento jurídico se va a fundar - - - quién ejercite la facultad?

-
- (28) CARBONNIER, Jean. "Derecho Civil". Tomo I. Vol. I., Edit. Bosch; Barcelona, 1960, 1a. Edic., pág. 170.
 - (29) PENICHE LOPEZ, Edgardo. "Introducción al Derecho" 3a. Edic., México, 1960, S.E.P., pág. 20.

dividuo (para efectos de este trabajo, el comunero), para llevar a cabo determinados actos. Al respecto se han elaborado una serie de teorías acerca de los derechos subjetivos.

El maestro Rafael Rojina Villegas expresa su opinión acerca del referido punto:

"El Derecho Subjetivo es la facultad - derivada de una norma jurídica para interferir en la persona, en la conducta o en el patrimonio de otro sujeto, o - para impedir una interferencia ilícita."
(25)

En su oportunidad, Roberto de Ruggiero ha señalado:

"Derecho Subjetivo, es, pues, un poder de la voluntad, una facultad de obrar dentro de los límites señalados por el Derecho Objetivo; poder que resulta tu telado y protegido por este". (26)

Asimismo Efraín Moto Salazar ha externado su opinión:

"El Derecho Subjetivo o, más claramente, los derechos subjetivos, son facultades que el individuo tiene con relación a los miembros del grupo social - al que pertenece y con relación, también al Estado de que forma parte".
(27)

Igualmente, Jean Carbonnier ha señalado:

"El Derecho Objetivo reconoce a los individuos una serie de prerrogativas, - zonas de acción y esferas de actividad cuyo goce se les garantiza en virtud - de la tutela estatal y que constituyen los derechos individuales o derechos -

(25) ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Introducción al Estudio del Derecho", Edit. Porrúa, S.A., 2a. Edic., Méx. 1967, pág. 279.

(26) DE RUGGIERO, Roberto. Ob.Cit., pág. 207.

(27) MOTO SALAZAR, Efraín. "Elementos de Derechos", - Edit. Porrúa, S.A. 16a. Edic., Méx. 1972. pág. 15

3.- Derechos y Obligaciones.

3.1. Nociones Generales.

El otorgamiento de derechos con sus correlativas obligaciones a los comuneros como unidad y a la comunidad en su conjunto, vislumbran un enriquecimiento en el panorama teórico del tema. En tal virtud, para comprender en toda su magnitud el capítulo específico a tratar, es necesario hacer una remisión doctrinal de lo que se entiende por "derechos" y de lo que se entiende por "obligaciones".

3.1.1. Derechos.

Las raíces etimológicas de la palabra derecho, - vienen de "directum", vocablo latino que significa lo que esta conforme a la regla, a la ley o sea, lo que no se desvía a un lado ni otro, lo que es recto.

Al término "derecho", en su acepción general, se le define de la siguiente manera:

"El Derecho es norma de las acciones humanas en la vida social establecida por una organización soberana e impuesta coactivamente a la observancia de todos".
(24)

Conforme a la anterior expresión, el Derecho es una norma impuesta a la conducta humana por un poder soberano, cuya observancia es por éste garantizada y tutelada, según el pensamiento de Roberto de Ruggiero.

La palabra "derecho" se usa en dos sentidos, el primero es el objetivo o sea, conforme a la definición -- que previamente se ha establecido y el segundo, en el sentido subjetivo, o sea en su aspecto fundamental. En tal virtud, se establece una clasificación del Derecho, la -- cual tiene como finalidad distribuir sus normas en grupos claramente identificados. Así, es como los diversos autores, los clasifican en Derecho Público y Derecho Privado, Derecho Objetivo y Derecho Subjetivo, etc., siendo a partir de este momento, en que se diferencia al Derecho en -- su conjunto, para hacer abstracción al Derecho Subjetivo -- por ser el derecho, valga la redundancia, que tiene el in-

(24) DE RUGGIERO, Roberto. "Instituciones de Derecho Civil". Edit. REUS, S.A., Madrid...trad. de la 4ta. Edic. Italiana.

De nada sirve que exista un patrimonio tan vasto, como el señalado por la Ley si la incapacidad del Estado provoca otros problemas en la economía nacional tales como: incapacidad para proporcionar todos los materiales, maquinaria y demás servicios modernos para un mejor manejo de los recursos comunales; provoca la expansión de empresas comerciales privadas para que, mediante su intervención, proporcionen los materiales y demás herramientas que el Estado no puede proporcionar, etc.

la dependencia de los campesinos con los grandes acaparadores de tierras.

Además, se aumentará la productividad de la fuerza de trabajo mediante la preparación técnica de los campesinos y el establecimiento de un régimen de organización, dentro de la comunidad, capaz de aprovechar la fuerza de trabajo en los diferentes sectores económicos como serían la agricultura, la ganadería, minería, etc. Así, el movimiento migratorio de los campesinos a lugares distintos a los de su comunidad tendrá soluciones satisfactorias en la medida que se propicie e incremente el patrimonio y en consecuencia el desarrollo de su comunidad y el de la región.

2.4.2. Factor en el Desarrollo Agrícola del País.

A pesar que la comunidad como ente jurídico colectivo llegue a satisfacer sus necesidades, es evidente que con esto no se alcanzará, en el supuesto de que todas las comunidades existentes en el país tuviesen integrado un basto patrimonio, un pleno desarrollo agrícola nacional, puesto que aparte existen miles de solicitantes de tierra (campesinos con derechos a salvo, presuntos nacionaleros, etc.), que demandan su participación en el proceso agrícola productivo del país. Además de que el Estado ha omitido realizar una serie de actividades tendientes a su uso, conservación, explotación racional, rehabilitación, etc. del patrimonio agrícola. En tal virtud cabe preguntar: ¿El Estado ha cumplido su función de regulador en dichos bienes?. En la agricultura el Estado sólo cumple parte de la tarea de promover la producción, pues por lo general ha dependido sobre todo de que los productores privados aprovechen todas las oportunidades productivas que crea el propio Estado.

Inclusive, los problemas mas claros se manifiestan dentro del sector agropecuario, porque la organización dentro de este sector es tan incongruente por la serie de contradicciones que existen en el mismo. Así, la integración de un patrimonio comunal lleva implícita una contradicción, pues la esperanza de mayores ganancias para los integrantes de una comunidad, de una mayor participación en el proceso productivo del país y de un mejoramiento socio-económico en sus niveles de vida, se enfrentan en la realidad a un proceso autoritario que impone una tecnología, un proceso de trabajo y una estructura de mercados sobre los cuales el comunero no puede intervenir ni ejercer control alguno.

mundistas, del grave problema de la desocupación y subocupación; fenómenos que se presentan con un grado más elevado en el campo que en la ciudad. En este sentido, es evidente el grado de dependencia que existe entre las comunidades agrarias con el gobierno federal; esta dependencia ha ocasionado, desde la época post-revolucionaria, su manifiesto atraso económico y social porque a pesar de ejercer su "tutela" el gobierno no ha sabido canalizar sus esfuerzos a estas, en un lapso bastante prolongado.

Con un patrimonio tan basto como el que prevé la Ley para la comunidad es posible que se solucionen sus problemas. Una vez constituido el patrimonio comunal no va a ser necesario realizar cuantiosas inversiones, sino el de resolver algunos problemas de carácter institucional: dar las facilidades de organización y la cooperación tecnológica adecuada para que la comunidad, por sí misma, aproveche sus recursos y no recurra a soluciones falsas (ejemplo: asociarse con instituciones privadas -- que agoten sus recursos).

Incluso los comuneros pueden evitar los fenómenos sociales del desempleo y sub-empleo y satisfacer sus necesidades si en su comunidad y con los recursos que cuentan si se proponen contribuir, en proporción a su capacidad de trabajo, a la realización de metas en las que adquirirán una mayor seguridad.

El patrimonio comunal, al definirse tendrá una mejor protección por parte de los comuneros, puesto que este grupo social lo defendería de aquellos agentes externos e igualmente le permitira controlar el uso de los recursos naturales, con la finalidad de asegurar el futuro de la comunidad en su conjunto y de asegurar el empleo de los integrantes, con su patrimonio, en lo particular.

Otro de los fenómenos que se presentan cuando no se satisfacen plenamente las necesidades agrarias de los comuneros es la inmigración regional de los mismos, que recurren a este medio para obtener ingresos económicos complementarios para regular su economía familiar por que carecen de terrenos fértiles para realizar las actividades agrícolas, o porque sus demás recursos no han sido aprovechados. Cuando se preve un patrimonio tan amplio se evitarán estas situaciones y el gobierno mexicano podrá reconocer o restituir tierras a las comunidades y evitará que cada día esten más pobres y prevendrá el aumento del proletariado del campo y el incremento del analfabetismo; impedirá la precaria alimentación, la mortandad (principalmente infantil), etc. Así, no se manifestará -

"La concesión minera es una institución por medio de la cual el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, faculta al concesionario para la explotación, beneficio y aprovechamiento de las substancias que constituyan depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos". (23)

La Ley de Minas, reglamentaria del artículo 27- Constitucional, establece en su artículo 11 que entre -- otras, las comunidades agrarias podrán obtener las concesiones sobre minas con las condiciones preferentes a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo que se refiere a la propiedad de los recursos turísticos es aplicable el criterio manifestado -- acerca de los recursos mineros, a excepción de aquellos -- recursos turísticos que no sean declarados de dominio público.

Por lo que respecta a los recursos pecuarios -- priva el criterio establecido en el punto referente a los recursos agrícolas: la comunidad es propietaria de dichos recursos.

Las industrias rurales también están consideradas como patrimonio no agrícolas, (este tipo de industrias no estaban señaladas específicamente en el código Agrario de 1942).

La finalidad que se pretende con la creación de dichas industrias radica en la superación de la calidad de los productos elaborados por los mismos comuneros, y en la obtención de ganancias -- que mejoren sus condiciones de vida; incluso -- son consideradas como "necesarias" o sea, que -- hacen falta para un fin (por ejemplo, superación económica).

2.4. El Patrimonio de la Comunidad.

2.4.1. Satisfactor de las Necesidades Agrarias.

México padece, al igual que las naciones tercer

(23) Ibíd, pág. 223

supremo y en consecuencia, la única que tiene la propiedad originaria de los bienes.

Aún más, el mismo artículo 27 Constitucional en su fracción I establece que solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para obtener concesiones de explotación de minas. A partir de esta disposición jurídica constitucional se establece un criterio normativo: la propiedad del patrimonio minero, no es propiamente una propiedad de la comunidad, sino más bien una concesión otorgada a esta por parte del gobierno federal.

Al respecto, el profesor Andres Serra Rojas establece una definición de lo que se entiende por concesión:

"La concesión es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial". (22)

De lo anterior se desprenden elementos esenciales para configurar la concesión otorgada a la comunidad:

- a) relación jurídica existente entre la Administración Pública Federal (el Estado) y la persona física o moral, en el caso concreto, la comunidad;
- b) existencia de bienes del Estado o sea, la existencia de los recursos mineros; y
- c) prerrogativas públicas (explotación del bien) con determinadas obligaciones y derechos.

Al configurarse legalmente tales elementos la comunidad es denominada "concesionario" y adquiere derechos y obligaciones que no tenía antes del otorgamiento de la concesión.

Haciendo referencia concreta a la concesión minera se establece que:

El Código Agrario de 1942 señalaba que se podían explotar los recursos no agrícolas pero no especificaba que tales recursos serían el turismo, la pesca y la minería; solo hacía mención específicamente de los ejidos. Hoy la Ley también señala a la comunidad.

En relación a este patrimonio, es necesario consignar que por regla general, la comunidad es propietaria del mismo y que por excepción, obtiene concesiones que -- les otorga el gobierno federal.

Por lo que respecta a los recursos mineros, el Artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y -- los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos de -- naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como -- los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las -- aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos". (21)

El mencionado párrafo establece el dominio directo de la nación sobre el subsuelo, pudiéndose aplicar también el criterio anctado al principio del presente capítulo en el sentido de que es esta la titular del poder-

(21) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"., Ob.Cit., pág. 47

to del patrimonio comunal:

- a) Por una parte, la desigual distribución de tierras y la modernización técnica de propiedades agrarias (concretamente la pequeña propiedad) frente a la técnica atrasada de las comunidades, dió lugar al crecimiento desmesurado de la población asalariada en el campo, creandose, en consecuencia, situaciones difíciles para la comunidad;
- b) Por la otra, no obstante de que las leyes de la materia contemplaban disposiciones favorables a los campesinos en lo general, en los hechos las comunidades resultaron las menos favorecidas en cantidad y calidad de tierras frente a los pequeños propietarios, de modo que económicamente siempre fueron desprotegidas; y,
- c) También influyó la existencia de contradicciones internas en la comunidad: algunos comuneros realizaron actividades lucrativas "comprando" tierras (comprando derecho) dentro y fuera de la comunidad.

Una vez establecido lo anterior, el artículo 144 expresa:

"La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo, - la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población, directamente o en asociación en participación con terceros, con sujeción a lo dispuesto por esta Ley y conforme a las autorizaciones que en cada caso acuerden la asamblea general y la Secretaría de la Reforma Agraria".

La razón de lo anterior también estriba en que las autoridades forestales federales y locales protegen la veda forestal porque no se ha sabido canalizar la explotación racional de ese patrimonio comunal.

En relación con el patrimonio pecuario, para que no intervenga la iniciativa privada en este, la solución práctica,

"..... consiste en la expansión de -- las actividades pecuarias, pero no aquellas del tipo que llevan a cabo en los ranchos y que requieren muy poca mano de obra, sino, por el contrario, las que demandan mucha mano de obra como, por ejemplo, la crianza de vacas lecheras, cerdos, aves y conejos, actividades que necesitan atención durante todo el año". ()

Estas y otras posibilidades se abren a la economía agraria en el tipo de explotación colectiva de la ganadería e inclusive los montes que no son aprovechables para cultivo si lo serían para pastos que los ganados aprovecharían para su alimentación.

De todo lo anterior, se desprende que es imperativo e inaplazable iniciar un programa para eliminar la agricultura, ganadería y forestación primitivas, y darle un mayor significado e importancia económica a éstas, pero con todos los adelantos mecánicos y de industrialización que hay, de tal manera, que se puedan establecer nuevas fuentes de trabajo.

2.3.3. No agrícola.

La Ley contiene normas jurídicas que permite a la comunidad dedicarse a la explotación industrial y comercial de los recursos turísticos, pesqueros y mineros.

Con la incorporación de este tipo de patrimonio no agrícola parece que se rompe con las tradicionales actividades agrícolas, ganaderas y forestales propias de la comunidad. Pero hay que comprender que existen razones fundamentales que influyeron para incorporarlo al conjun-

recursos forestales, violan las disposiciones legales proteccionistas de los bosques. Ante tal realidad es necesario tomar las medidas necesarias para solucionar tan creciente problema. El Gobierno Federal, en coadyuvancia -- con los gobiernos de los Estados, debe encontrar salidas-satisfactorias para un mejor aprovechamiento de los recursos forestales.

En la explotación de los recursos forestales y pecuarios la comunidad se puede asociar con terceros para dicha finalidad. El artículo 138 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece dicha asociación.

Tal disposición esta fundamentada con el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos que consagra la libertad general de asociación, así como la Ley Forestal en su artículo 95 fracción II -- (de la asociación de las comunidades con particulares proprietarios de bosques, para constituir unidades de ordenación forestal o unidades industriales de explotación fo--restal) y por el artículo 210 de su Reglamento (cuando no es posible obtener crédito público, las comunidades po--drán asociarse con particulares).

Esta aptitud legal permite que la comunidad en la explotación de los recursos forestales aproveche, cuando las circunstancias así lo requieran, la experiencia -- técnica-administrativa de la iniciativa privada dedicada a este tipo de explotación. Pero habría una mayor dependencia de la comunidad con las empresas particulares si -- legalmente se permite la participación de ésta en la explotación de los recursos comunales, además de que si el gobierno federal no satisface las exigencias económicas -- de la comunidad, es un tanto difícil que las empresas particulares con un espíritu proteccionista traten de solventarlas.

Estadísticamente se observa el siguiente panoráma en el territorio mexicano:

"La superficie total forestal del país es de 44 699 886 hectáreas aproximadamente.

La superficie total ejidal y comunal -- es de 26 819 919 hectáreas, es decir, -- un 60 por ciento de la superficie total forestal, de esto sólo se explotan aproximadamente 4 millones de hectáreas". (19)

den hacer asignaciones individuales porque eso implicaría ir en contra del espíritu de la misma y porque desde tiempos ancestrales ya existía una disposición de las leyes de Indias que establecía el uso común de tales bienes. - Debería de señalarse que dichas asignaciones individuales sólo son atribuibles a los ejidatarios y especificar que siempre serán de uso común en las comunidades.

La Ley Federal de Reforma Agraria señala:

"Artículo 131 - El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos:

.....IV - Cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el artículo 225. Artículo -- 225 (párrafo último): Tanto los ejidos ganaderos como los forestales que se creen deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación".

Siempre se ha considerado que en una comunidad la explotación colectiva, tanto ganadera como forestal, puede resultar más conveniente para su economía.

Es la mayoría de las comunidades, por ejemplo, de la Meseta Tarasca en el estado de Michoacán, las actividades ganaderas son limitadas y secundarias en relación con las agrícolas; ¿Como puede prosperar una explotación individual, si una explotación colectiva tiende al fracaso, no por falta de un espíritu de lucha sino por falta de políticas de apoyo? Se debe de fomentar la ganadería, pero también se debe fomentar el uso racional del agua para que subsista esta rama tan importante para la economía campesina.

Respecto a las actividades forestales, no es conveniente explotar en forma individual los recursos forestales de la comunidad, ya que se incrementaría la tala porque los comuneros convierten en leña los árboles para uso propio o para venderla. Cabe hacer notar que no son ellos los que causan perjuicios mayores sino los taladores privados que, sin disponer en forma racional de los

tulo I. Por ello debe adicionarse, "entre ejidatarios, - comuneros y....etc.)

El artículo 57 expresa que los comuneros y propietarios particulares tendrán la distribución y aprovechamiento de las diferentes clases de agua en forma equitativa por su condición de usuarios. Pero la Ley Federal de Aguas señala, dentro de un orden de preferencias establecido, en primer lugar a los terrenos ejidales y comunales, y en segundo lugar a los de propiedad privada.

Pero en ambas leyes federales (de Reforma Agraria y de Aguas) los comuneros, ejidatarios y los propietarios privados están considerados como usuarios, es decir, gozan por igual de la concesión gubernativa del aprovechamiento de las aguas.

Por lo que la Ley Federal de Aguas debe señalar dentro de su orden de prelación, en su artículo 27, que los "terrenos ejidales, comunales o de propiedad privada-tendrán la misma preferencia".

Asimismo, la Ley Federal de Aguas preve que en caso de escases temporal de agua habrá un acuerdo de regulación de distribución de las mismas y en los que serán considerados como usuarios cada uno de los integrantes de la comunidad que tengan derecho de agua. No es posible concebir tal disposición legal, puesto que es atentatoria de los principios fundamentales de la comunidad en la que el derecho al agua corresponde a todos los miembros como comunidad colectiva y no como persona individual.

En relación al patrimonio forestal y pecuario de la comunidad, la Ley Federal de Reforma Agraria expresa:

"Artículo 65 - Los pastos, bosques y montes ejidales y comunales pertenecerán siempre al núcleo de población, y en tanto no se determine su asignación individual serán de uso común".

Tratándose de la comunidad, los pastos, bosques y montes siempre serán de uso común, puesto que no se pue

- resineras y madereras)".
- b) Permite al grupo controlar el uso de los recursos naturales, con el objeto de asegurar el futuro de la comunidad en su conjunto".
- "Para ello se acepta el usufructo individual del comunero, complementado con arreglos de tipo colectivo para corregir el cultivo de la tierra disponible". (18)

Respecto al uso de aguas el artículo 56 de la Ley expresa:

"Corresponde a los ejidos y comunidades el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas destinadas al riego de sus tierras". (Párrafo primero).

Pero el ejercicio de ese derecho está condicionado por la Ley Federal de Aguas que en su artículo 27 dá preferencia para la utilización del agua para usos domésticos, servicios públicos urbanos y abrevaderos de ganado y posteriormente a la comunidad en su fracción IV.

El artículo 57 de la Ley consignada:

"La distribución del agua, el uso y aprovechamiento de las aguas derivadas, aguas negras, sistemas de riego y aguas subterráneas alumbradas, se hará en forma equitativa entre ejidatarios y propietarios particulares, atendiendo a su condición de usuarios"

(Aunque no señala expresamente a las comunidades, este artículo es aplicable a las mismas puesto que el Capítulo I, del título segundo del Libro Segundo a la letra dice: "propiedad de los núcleos de población ejidales y comunales" y dicho artículo se encuentra en el capítulo

(18) FERNANDEZ Y FERNANDEZ, Ramón. "Tierras Agrarias" Fondo de Cultura Económica, 1a. Edic., México, 1974, pág. 101.

Desafortunadamente, los órganos encargados de su administración, cuando llega a constituirse, lo utilizan en fines distintos a los señalados: además, los campesinos con su escasa preparación, no pueden exigir que se les informe del estado de cuenta de los mismos.

Y es poco posible que se forme un fondo común, porque los comuneros apenas obtienen lo necesario para su subsistencia.

2.3.2. Agrícola, Forestal y Pecuario.

La Ley establece que la comunidad es propietaria de las tierras y demás bienes que posea, pero en estudios prácticos realizados por el Centro de Investigaciones en la comunidad de Aranza, Michoacán, se observó:

"De una muestra de 20 propietarios estudiados, se encontró que el número de lotes osciló entre 1 y 4, estando en promedio cada predio compuesto de 2.2 lotes que completaban una superficie de 2.6 hectáreas. La mayor parte de los lotes oscilan entre 1 y 1.25 hectáreas. La fragmentación observada parece ser un proceso en aumento, producto de la herencia y de la compra-venta de predios. En este caso, en las tierras del plan, existe una creciente importancia de la compra-venta entre los comuneros, modalidad que parece ya ser tan importante como la herencia". (17)

Pero hay razones de peso para que siga subsistiendo la tenencia comunal porque cumple funciones que se podrían describir como sigue:

- " a) Permite que el grupo social pueda defenderse de las fuerzas externas de carácter económico que tratan de disminuir la base de sustento de que dispone la comunidad, consistente especialmente en las tierras arables y en los bosques (ejemplo, las compañías-

La Ley señala en "cada ejido" se establecerá la granja agropecuaria y de industrias rurales, etc., pero el mismo ordenamiento legal da la facultad para que dicho artículo sea aplicable a la comunidad. La razón de tal afirmación es que en el título segundo del Libro Segundo, Capítulo I, señala: "Propiedad de los núcleos de población ejidales y comunales". Lo conveniente es que se establezca claramente que si es del ejido o de la comunidad de quien se está hablando, para evitar interpretaciones que desvien la intención del legislador.

La Ley señala que la ejecución de las resoluciones presidenciales que concedan tierras por restitución, contendrá la determinación y localización de la unidad agrícola industrial de la mujer según el artículo 307, fracción V, inciso "d", aunque el mencionado artículo adolece de técnica de redacción ya que no solo el establecimiento de la unidad agrícola industrial de la mujer ha de hacerse en las comunidades que obtuvieron sus tierras por restitución, sino también en aquellas comunidades que las tienen por reconocimiento y titulación.

En la unidad industrial de la mujer se integrarán guarderías infantiles, centro de costura y educación, molino de nixtamal, etc., ¿pero en verdad se obtendrá una protección social en favor de las mujeres campesinas? Socialmente estas mujeres son reacias a que se les impongan modos de vida diferentes a las que han tenido por años, ya que no son afectas a dejar a sus hijos al cuidado de personas ajenas a su núcleo familiar, por citar un ejemplo. Por lo anterior, tendría funcionalidad dicha unidad si estuviese bajo la administración y control de los propios integrantes de la comunidad asesorados por representantes capaces y serios del gobierno federal.

2.3.1.4. Fondo Común.

Como integrante del patrimonio social de la comunidad se encuentra el fondo común formado con los recursos que se obtienen de la explotación de los bienes por cuenta propia de la comunidad, prestaciones derivadas de contratos que celebre la misma, de indemnizaciones que reciba, cuotas, sanciones económicas impuestas a sus integrantes y de ingresos que no pertenezcan a los comuneros en particular.

Este fondo común debe de destinarse para el manejo de aguas, para adquirir la maquinaria e implementos necesarios para la realización de sus fines, constituir su capital, etc.

y no la de poblados o ciudades próximos a los mismos (artículo 91).

Dentro de la zona de urbanización todo ejidatario tiene derecho a recibir, como patrimonio familiar, un solar; se hace la aclaración en el sentido que la Ley faculta para considerar que cuando habla de ejidatario se habla también de comunero (ver crítica en la parcela escolar).

El artículo 93 señala que "todo ejidatario tiene derecho" en su renglón primero, pero en el último renglón del párrafo primero señala que estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la "comunidad"; o se es comunero o se es ejidatario, porque no se puede hablar del ejidatario como integrante de una comunidad en el estricto sentido de la palabra.

Dentro de la zona de urbanización el comunero tiene derecho a recibir como patrimonio familiar, un solar en el que establecerá su hogar. Aunque cabe hacer notar que el comunero aparte de su solar, también tiene una porción de tierra que considera de "su propiedad" y que, respetando las costumbres del lugar puede gravar, enajenar, etc.

2.3.1.3. Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.

El gobierno federal, en coadyuvancia con los gobiernos estatales, preocupado porque la mujer campesina no siga sumida en el atraso económico y social en el que por muchos años se ha encontrado, ha tratado de auxiliarle en su búsqueda de mejores metas. Así, ha creado las unidades agrícolas industriales para la mujer; al respecto, el artículo 103 establece:

"En cada ejido que se constituya deberá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de dieciséis años, que no sean ejidatarias".

maquinaria necesaria y adecuada para la realización de sus prácticas y seleccionar aquellos sistemas de cultivo que mejor se adapten a las condiciones de la tierra en la que se piensa realizar las prácticas.

En el año de 1940 en el Primer Congreso Indigenista Interamericano Julio de la Fuente hizo notar que el escaso arraigo que la escuela rural mexicana tiene en la comunidad indígena no está determinado exclusivamente por pobreza económica sino por múltiples determinantes, a saber:

- 1- La ausencia de tradición escolar;
- 2- La diversidad de los niveles culturales;
- 3- Los patrones de poblamiento disperso;
- 4- La organización social que adscribe a la mujer status y función de adulto a muy temprana edad;
- 5- La estructura política que obliga al niño a desempeñar cargos en el gobierno civil y religioso; y
- 6- La discordancia entre el ritmo de trabajo de la comunidad y el de la escuela". (16)

Ante estas situaciones de hecho, es imposible -- que haya una organización estable en el núcleo rural: sólo mediante la concientización de los indígenas y de sus autoridades podrá rendir frutos saludables el establecimiento de la escuela rural y de la parcela escolar. Así, será importante el sistema educativo, en cuanto que este orientado a formar a personas con espíritu progresista e impulsar a las juventudes indígenas atrasadas. Es así como la educación nacional deberá coadyuvar con la educación estatal a formar individuos que velen por los intereses del grupo al que pertenecen.

2.3.1.2. Zona Urbana.

Las zonas de urbanización (artículo 90), deben de localizarse en tierras no laborables y tiene como finalidad satisfacer las necesidades propias de los campesinos

grado de conocimientos agrícolas de los educandos, a saber:

"Artículo 102 - La parcela escolar - deberá destinarse a la investigación, enseñanza y práctica agrícola de la escuela rural a que pertenezca..."

La realidad es muy distinta, puesto que los profesores rurales que dirigen un centro escolar no son técnicos agrónomos por lo cual es muy difícil que realicen esas labores. Al respecto Julio de la Fuente, señala:

"Pero el maestro rural no ha sido - - equipado, por causas que nos son bien sabidas, con la suma de conocimientos especiales, diferentes de los que necesita para actuar en el medio ciudadano o campesino mestizo, para que -- realice su función cumplidamente."

(15)

Aunando a esto el misero sueldo que ganan, las grandes tareas extra-escuela que tienen que realizar tales como: preparar exámenes, revisar y aprobar las cuentas de la cooperativa escolar, presentar informes a la S. E.P., organizar eventos cívicos, etc. Por lo que la investigación, enseñanza y práctica agrícola se ven frenadas y los alumnos no obtienen los beneficios que por derecho les pertenecen. Al presentarse este tipo de problemas de la educación escolar en la comunidad rural los sistemas de explotación agrícola siguen atrasándose, se intensifica la práctica del monocultivo, se sigue realizando la agricultura extensiva con la consiguiente depreciación y agotamiento de las tierras, etc.

La solución a dichos problemas sería, considerando que derivan de la escasa preparación de los profesores, a darles instrucción básica a éstos acerca de los procedimientos de agricultura intensiva, dotarlos de la -

(15) DE LA FUENTE, Julio. "Educación Antropología y Desarrollo de las Comunidades", Instituto Nacional Indigenista, 1a. Edic., 1964, pág. 49

referencia de que, aunque en los demás bienes agrarios se adopten explotaciones colectivas, en este siempre los beneficios que se deriven de su explotación serán comunes a todos los integrantes de la comunidad que tengan o no tengan bienes agrarios, para elevar, fundamentalmente, su nivel cultural y social.

2.3.1.1. Parcela Escolar.

Dentro de este tipo de patrimonio de la comunidad se encuentra la parcela escolar y la Ley es explícita al señalar en su artículo 101:

"En cada ejido y comunidad deberán deslindarse las superficies destinadas a parcelas escolares, las que tendrán una extensión igual a la unidad de dotación que se fije en cada caso. Deberán ser demarcadas provisionalmente al ejecutarse el mandamiento del Gobernador y se localizarán definitivamente al ejecutarse la resolución presidencial, en las mejores tierras del ejido dentro de las más próximas a la escuela o caserío".

Gramaticalmente adolece de error, pues señala en principio que en "cada ejido y comunidad" se establecerán las parcelas de la escuela; en ese primer renglón si se refiere a las dos formas de tenencia de tierra de tipo social. No obstante, al término del primer párrafo señala erróneamente "en las mejores tierras del ejido", provocando que al leer el mencionado artículo se incurra en el error de considerar que solo se está refiriendo al ejido. Lo correcto es "en las mejores tierras del ejido o de la comunidad dentro de las más próximas a la escuela o caserío".

Fuera de este error de carácter subjetivo, el gobierno federal ha considerado que la instrucción escolar dentro de la comunidad campesina es importante para que ésta se supere en todos sus aspectos. Así, se han establecido escuelas rurales a las que se les dota de parcelas escolares con finalidad múltiple, para aumentar el --

mica del ejido o comunidad, si alguna empresa oficial o de participación estatal, en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, podrá la asamblea acordar la explotación, conforme a contratos debidamente autorizados por la Secretaría de la Reforma Agraria, siempre que garanticen plenamente los intereses de ejidatarios o comuneros".

Concretamente, y para fines de este trabajo, señala que la explotación comercial de los montes o bosques, propiedad de las comunidades agrícolas o forestales, puede ser efectuada cuando éstas carezcan de suficientes recursos económicos, en participación con empresas privadas y, este supuesto no se encuentra comprendido dentro de las excepciones que se establecen en el artículo 76, con el cual establece otra contradicción.

Además es conveniente señalar que mediante las excepciones para no trabajar directamente la tierra por los interesados se dan en los hechos una multitud de actos simulados para que personas ajenas al núcleo comunal exploten la tierra, por ejemplo en las comunidades de la Meseta Tarasca:

"Las compañías han preferido tratar en forma particular con los resineros, y no con la comunidad como grupo, alentando así la apropiación individual de los bosques comunales".

(14)

Estas acciones conllevan al exterminio de la comunidad rural porque sus integrantes no respetan, animados por los productores privados, la propiedad social.

2.3. Clases de Patrimonio de la Comunidad.

2.3.1. Social.

Al hablar de patrimonio social, es para hacer-

(14) MATURAMA, Sergio y SANCHEZ CORTES, José. "Las Comunidades de la Meseta Tarasca", Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1970., -- pág. 35

Así, toda expropiación para que pueda ser considerada constitucional requiere que tenga como causa final la utilidad pública; esta última, está compuesta de dos elementos: una necesidad pública y, que el bien que se pretenda expropiar sea susceptible de satisfacer esa necesidad, extinguiéndola.

¿Pero, los bienes comunales son los adecuados para satisfacer una necesidad pública de las que menciona el artículo 112?

Se pueden presentar, dentro de su método enumerativo, causas que no sean precisamente de utilidad pública, lo que provocaría un gran detrimento para la propiedad social de la comunidad. Inclusive, el artículo 113 señala:

"En ningún caso podrán expropiarse - bienes ejidales o comunales sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria".

En la práctica, este artículo es atentatorio de las garantías de las que goza la comunidad, no porque la Secretaría de la Reforma Agraria sea una institución de dudosa reputación, sino por sus representantes agrarios - federales, estatales o locales, que actúan de mala fé. Debe, la Secretaría de la Reforma Agraria de constatar si efectivamente el bien es susceptible de expropiación.

Una condición que establece la Ley para que el patrimonio comunal tenga funcionalidad es la contenida en el artículo 55 que establece que no se pueden explotar -- los terrenos comunales indirectamente o por medio de terceros, pero es contradictorio del artículo 138 que señala:

"...c) La explotación comercial de los montes o bosques propiedad de ejidos o comunidades agrícolas o forestales, así como la transformación industrial de sus productos, deberá hacerse directamente por el ejido o comunidad, previo acuerdo de la asamblea general. Cuando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad econó

de condición se impone, se funda en el hecho de que el Estado, además de proteger a los económicamente débiles, debe velar por los intereses generales. En tal virtud, y de manera concordante con dicha prescripción, la Ley establece en su artículo 55 lo siguiente:

"Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y, de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de los dispuesto en el artículo 76".

Por otra parte, existe otro artículo que en forma indirecta le está dando al comunero la posibilidad de hacer trabajar su parcela con terceras personas:

"Art. 77.- Cuando el ejidatario emplee trabajo asalariado sin estar dentro de las excepciones previstas en el artículo anterior, perderá los frutos de la unidad de dotación, los cuales quedarán a beneficio de los individuos que hayan trabajado personalmente, quienes a su vez están obligados a resarcir las cantidades que por avío hayan percibido y la parte proporcional del crédito refaccionario cuya inversión hayan utilizado".

Con este artículo se le posibilita al comunero principios ideológicos contrarios a lo que debe ser una reforma agraria, porque prácticamente se le esta dando de manera explícita el contenido de una forma de sanción (que gustoso acepta) que ha de sufrir él mismo por no trabajar "su tierra" personalmente por determinado tiempo, y no sólo que ha de servir para que se proceda a la contratación de mano de obra, sino para otras formas de trabajo por terceras personas.

La cuestión reside, esencialmente, en que la tierra es aún considerada como una mercancía y como un bien sobre el cual mantiene su influencia el Código Civil, no precisamente en el sentido de admitir el derecho de propiedad privada, sino en el de reconocer, como sujetos de derecho, de manera general, a toda persona capaz de adquirir derecho.

De tal manera, que hay necesidad de que al Derecho Agrario se le dé poder de decisión en todo aquello que concierne al campo, no precisamente para cancelar el derecho -

de propiedad privada sobre la tierra, sino para imponer limitaciones en donde existan formas de propiedad de la tierra, tomando en cuenta la función social que debe cumplir, haciendo, por ejemplo, que el sujeto de derecho sea el productor y no simplemente el poseedor.

Existen también aspectos económicos (desigualdad entre comunidades, entre comuneros, etc.) que tienen influencia decisiva para que las normas jurídicas que se analizan (prohibiciones expresas) resulten quebrantadas en los hechos.

Ya se analizó que la Ley establece la prohibición expresa de la celebración de contratos de arrendamiento, a parcería o cualquier otro que impliquen la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado, pero sin embargo se admiten casos de excepción, que empleando un silogismo gramatical, pudieran ser considerados como condiciones.

Al respecto el artículo 76 establece como excepciones:

- I- Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención a los hijos menores que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población;
- II- Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;
- III- Incapacitados; y,
- IV- Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo:....".

Hay algunas excepciones que pueden ser aducidas -- con un sentido diferente al que tuvo el legislador al momento de elaborar la Ley. Por citar un ejemplo: la excepción consignada en la fracción III.- "incapacitados"; ¿Como se podría interpretar esta? Por una parte, se podrá decir que se trata de aquel comunero que sufre de una enfermedad o de una lesión que física o mentalmente lo imposibilita explotar personalmente su tierra. Por la otra, si se considera el término desde un punto de vista más amplio, comprenderá también al comunero que sin haber sufrido enfermedad o accidente, no puede explotar personalmente la tierra por alguna forma de incompatibilidad de labores y este podrá ser, tácita o expresamente, una justificación para que terceras -- personas se encarguen de explotar las tierras.

Resulta ilógica la excepción contenida en la fracción I, pues se le da más importancia a las labores domésticas que a la explotación de la tierra. Igualmente es ilógico que existiendo campesinos varones con derechos a salvo, se permita que estos se conviertan en asalariados pudiendo, en última instancia, dedicarle todo el tiempo que se requiere para la explotación de la tierra.

3.3. El Comunero en la Explotación del Patrimonio:

3.3.1. Agrícola.

En la comunidad agraria aunque jurídicamente las tierras de labor no deben ser fraccionadas, de hecho se realiza atendiendo a las costumbres del núcleo. En tal virtud, las tierras cultivables son apropiadas y usufructuadas por los comuneros en forma individual, siendo muy rara la tenencia comunal de las mismas.

En las comunidades de la Meseta Tarasca:

"Por lo general la tierra cultivable es apropiada y usufructuada en forma individual y sus poseedores consideran sus lotes o parcelas como propiedades privadas, aún cuando no las tengan registradas como tales o no posean los títulos respectivos". (34)

Por lo que se refiere a la Ley Federal de Reforma Agraria no considera lo que sucede en la vida práctica comunal; si la costumbre hace ley, debiera la Ley regular estas situaciones que de hecho se dan. La Ley no consigna ni los derechos del comunero respecto de su "fracción" ni las modalidades que deben revestir tales derechos. Ante esta situación, se presenta un problema de aplicación del derecho objetivo al caso concreto. Resulta que si en la comunidad -- los miembros de esta deben de tener una extensión de tierra de labor igual a la unidad de dotación, realizado este supuesto, surgen determinadas consecuencias normativas que se imputan necesariamente a los comuneros: derechos y obligaciones.

Dado que la Ley no es expresa ni clara en este --

(34) MATURANA, Sergio., Ob.Cit., pág.

sentido y en virtud de que se crea una situación semejante a la de los ejidatarios, por analogía, son aplicables a los comuneros los artículos que forman parte del Capítulo Segundo denominado "Derechos Individuales". Se da una situación de identidad jurídica sustancial entre la posesión, uso y aprovechamiento de las fracciones de los comuneros con las de los ejidatarios; razón por la cual son aplicables a los primeros los artículos del Capítulo mencionado. Aunque, para que no hubiera lugar a dudas, debiera existir una legislación única aplicable para la comunidad, o por lo menos adicionar un artículo al citado Capítulo en el que especificará que los derechos otorgados al ejidatario, se entenderán otorgados por igual a los comuneros.

Partiendo de este razonamiento el artículo 66 expresa:

"Art. 66.- Antes de que se efectúen el fraccionamiento y la adjudicación de parcelas, los ejidatarios en particular tendrán los derechos que proporcionalmente correspondan para explotar y aprovechar los diversos bienes ejidales, de acuerdo con los preceptos de esta Ley, con la forma de organización y de trabajo que en el ejido se adopte, y se les respetará en la posesión de las superficies que les hayan correspondido al efectuarse el reparto provisional de las tierras de labor, a menos que tal asignación no se hubiese hecho conforme a los artículos 72 y 73.

A partir del fraccionamiento de las tierras de labor, los derechos y obligaciones ejidales sobre éstas, pasarán con las limitaciones que esta Ley establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudique las parcelas".

La adjudicación de fracciones en la comunidad se hace atendiendo a la costumbre de la misma, en virtud de que socialmente están bien identificados y cada comunero sabe la extensión que le pertenece.

El artículo 68 señala:

"Art. 68.- El ejidatario cuyo derecho a participar en el ejido se haya reconocido, perderá la preferencia que se le había otorgado si en el término de tres me-

ses, contados a partir de la distribución provisional o definitiva de unidades de dotación, no se presenta a tomar posesión de las tierras de labor que le correspondan. En este caso la unidad de dotación que le correspondía se adjudicará por la Asamblea General a otro campesino, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72.

Igual criterio se seguirá en el caso de que un ejidatario no se presente a participar en la explotación colectiva, dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que las labores agrícolas se inicien".

No se considerará, en relación al plazo de espera, - que por el despojo sufrido, los integrantes de la comunidad se vieron en la necesidad de emigrar a otros pueblos por lo que debería ampliarse el término para dar tiempo a que esas personas puedan llegar al lugar en que se encuentran los terrenos que conforman la comunidad.

3.3.2. Forestal.

Por lo que se refiere al derecho que tiene el comunero de participar en la explotación de sus recursos forestales, cuya forma de tenencia es comunal, parece ser que se encuentra nulificado, ya que se han fraccionado y apropiado individualmente por particulares o por los propios comuneros en calidad de propietarios particulares; ejemplificando el problema, en las comunidades indígenas del Municipio de Paracho, Estado de Michoacán:

"... muchos comuneros, sobre todo los jóvenes, se han transformado en medieros o jornaleros en las tierras boscosas de propiedad comunal, ya que los resineros que vienen disfrutando de "cuarteles" -- desde hace diez, veinte o más años se -- consideran con derechos adquiridos y no están dispuestos a prescindir de los ingresos allí obtenidos". (35)

(35) MATURANA, Sergio.
Ob. cit., pág. 72.

Esta costumbre de asignar individualmente los recursos forestales de la comunidad va en contraposición con las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria en los siguientes casos:

- a) Respecto a la forma de tenencia comunal y de explotación colectiva que la Ley señala para estos recursos; y
- b) Con relación a las modalidades de la propiedad comunal que están contenidas en el artículo 52.

Así, se puede concluir que la individualización de los bienes de uso común impide la satisfacción de las necesidades colectivas de la comunidad; asimismo, la deja en estado de indefensión frente a compañías privadas (nacionales o extranjeras) y por si fuera poco no le permite controlar el manejo de sus recursos.

3.3.3. Pecuario.

En relación con el patrimonio pecuario, en el que se incluyen los pastos y montes, el artículo 138 expresa:

"I.- Todos los ejidatarios podrán usar - de las extensiones de terreno de pastos su ficientes para el sostenimiento del número de cabezas y clase de ganado que la asamblea general determine, igualmente - entre los ejidatarios, conforme a las disposiciones especiales del reglamento interior del ejido....."

II.- El aprovechamiento de los montes de uso común en los ejidos no forestales se hará, tomando en cuenta lo que prescriban las leyes de la materia y las disposiciones que dicten las autoridades encargadas de aplicarlas...."

Aunque no se mencione expresamente los términos "comuneros" y "comunidad" es aplicable este artículo a los mismos, en virtud de la observancia del artículo 129 de la misma Ley que establece que todas las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que se mencionen en el libro Tercero (considerando que el artículo 138 se encuentra en el mismo) se mencionen o no expresamente serán otorgados por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Una vez aclarado lo anterior, se puede establecer -

que a través del artículo 138 se trata de dar a los comuneros un derecho igualitario en relación al aprovechamiento de los bienes de uso común. Pero este tratamiento igualitario está en evidente contradicción con el artículo 67:

"Todo ejidatario tiene derecho al aprovechamiento proporcional de los bienes que el ejido haya destinado al uso común, de acuerdo con el reglamento interior del ejido".

La contradicción es evidente: la proporcionalidad es diferente a la igualdad.

De acuerdo con este artículo (67) se habla de una proporcionalidad a la que debe atender el comunero pero no da una regla para medir ésta, en consecuencia ¿qué proporción al uso y al aprovechamiento y a la explotación de los bienes tendrá cada uno de los comuneros? El hecho de que la Ley no de las reglas necesarias para medir esa proporcionalidad puede llevar a situaciones injustas al no señalar que esa proporción se va a medir en relación a las necesidades de la familia del comunero, de la producción ¿o de que?

A pesar de lo anterior, el artículo 137 prevé, aunque sea ligeramente, la forma en que debe de determinarse el aprovechamiento de los bienes de uso común (considerando que el patrimonio pecuario está incluido dentro de este);

"El aprovechamiento de los bienes de uso común, en los ejidos, deberá determinarse de acuerdo con las condiciones de los mismos y por las normas que dicte la Asamblea General, pero en todo caso quienes los aprovechen están obligados a aportar su trabajo personal para mantenerlos en buen estado productivo".

Dice que el derecho al aprovechamiento se determina conforme a las condiciones de los bienes y a las normas que dicte la Asamblea General. Además como todo derecho es correlativo de una obligación, el comunero no solo tiene derecho a la explotación y aprovechamiento de esos bienes, sino también tiene obligación de aportar su trabajo personal para mantenerlo en buen estado productivo, excluyéndose de esta manera el trabajo asalariado o cualquier otra forma de explotación indirecta.

3.4. Derechos y Obligaciones del Comunero Respecto del Solar Urbano.

La reforma agraria no solo trata de satisfacer las necesidades estrictamente agrarias de los comuneros sino -- que también toma en consideración que estos padecen de la -- falta de vivienda y que mejor la existencia de ésta en la -- misma zona donde se encuentran los recursos de la comunidad. Aunque aparentemente la constitución de la zona urbana solo se da en el ejido, también en la comunidad se da para evi-- tar, entre otros problemas, la dispersión de sus integran-- tes.

De tal manera, la Ley Federal de Reforma Agraria - establece:

"Art. 93.- Todo ejidatario tiene dere-- cho a recibir gratuitamente, como patri-- monio familiar, un solar en la zona de - urbanización.

Art. 94.- Los ejidatarios tendrán - obligación de ocupar el solar y construir en él."

La adjudicación de un solar esta condicionado a -- que precisamente el campesino haya adquirido la calidad de comunero, esto supone que le ha sido otorgada la participa-- ción de los bienes comunales. Entonces, se establece una - relación directa entre los bienes y el solar.

En la ley se establecen ciertos privilegios en fa-- vor del comunero frente a los no comuneros (avecindados) co-- mo son el de recibir gratuitamente el solar, esto es, por -- ser un sujeto del Derecho Agrario protector de la clase cam-- pesina, pero también le impone a estos (comuneros y avecin-- dados) la obligación de que una vez que se le da posesión - del solar la obligación de ocupar y construir en él. No -- considera que el campesino mexicano, y concretamente el co-- munero indígena, si no cuenta con los recursos económicos - necesarios para explotar la tierra menos tendrá para cons-- truir una casa.

Tanto el comunero como el avecindado (que adquiere un solar ya sea por compraventa o que tenga la posesión del mismo en virtud de haber celebrado un contrato de arrenda-- miento con la comunidad) solo tienen derecho a un solar, e-- vitando así el acaparamiento de estos, fenómeno que redundaría en perjuicio de los demás integrantes de la comunidad.

Al hacer mención del contenido del artículo 85, se

estableció que este precepto consigna las causas por las que el comunero puede ser privado del goce de sus derechos agrarios sobre la posesión de los bienes comunales, con excepción de los adquiridos sobre el solar que le haya sido adjudicado en la zona urbana; del contenido de esta disposición pudiera pensarse que el comunero nunca es privado ni suspendido del goce de tales derechos; más si para tener derecho a recibir solar, es necesario e imprescindible adquirir la calidad de comunero, podría pensarse que al ser privado este del goce de sus derechos agrarios, debería también privarsele de sus derechos sobre el solar, dada la relación directa que existe entre la fracción laborable asignados al comunero y el solar que se le entrega; esta situación sería injusta, puesto que se dejaría al comunero desprotegido, pero para evitar éstas malinterpretaciones debiera sistematizarse la Ley, a fin de aclarar esta situación.

En el artículo 98 se establece como causa de pérdida de los derechos adquiridos sobre el solar, el abandono del mismo, por más de dos años. Si la finalidad de adjudicar un solar al comunero es la de satisfacer sus necesidades habitacionales, el abandono por causa injustificada implica, la carencia de vivienda, y en tal sentido, ¿no se rebate tal disposición?

Los derechos que adquiere el comunero sobre el solar adjudicado se acreditan con certificados con derechos al solar, el cual va a garantizar la posesión del mismo. - Se inscribe en el Registro Agrario Nacional.

3.4.1. Derecho a Testar.

La Ley establece la sucesión, testamentaria y legítima a favor de la esposa e hijos imponiendo la obligación económica del heredero hacia la familia que dependía del "de cujus".

La sucesión de derechos agrarios trae aparejada la acumulación de bienes. Si los herederos (esposa e hijos) tienen su "fracción" y si al morir el titular del derecho les trasmite otra "fracción" es evidente el acaparamiento. Creando, por consecuencia, una injusticia más en contra de los campesinos con derechos a salvo.

"Art. 81.- El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad de dotación y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, de entre su cón-

yuge e hijos, y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que dependan económicamente de él.

A falta de las personas anteriores, el ejidatario formulará una lista de sucesión, en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, siempre que también dependan económicamente de él".

Es claro que la sucesión en materia agraria es distinta a la sucesión civil; en esta, en la sucesión testamentaria se establece la libertad al testador para dejar sus bienes a la persona que desee. En Derecho Agrario, dada la función social de la propiedad, se establece, para el caso de que el comunero haga testamento, la obligación de nombrar como herederos a su esposa e hijos, pretendiendo evitar esta disposición que los bienes pasen a manos de extraños.

En la sucesión legítima, los bienes que poseía el "de cujus" revierten a la comunidad y la nueva adjudicación se hará atendiendo el derecho preferencial establecido en el artículo 72.

3.5. Suspensión y Privación de Derechos Agrarios.

3.5.1. Suspensión.

Haciendo referencia histórica, el Código Agrario de 1934 otorgó a la Junta General de Ejidatarios la facultad de calificar las causas que motivaran la suspensión de derechos agrarios y también para emitir resolución, pero ésta no era de inmediata ejecución sino que tenía que ser revisada por el Departamento Agrario (artículo 44).

El Código Agrario de 1940 estableció lo mismo, solo que consideró causas de suspensión el hecho de dejar ociosa la tierra durante un año agrícola y el de no haber cumplido con las obligaciones fiscales (artículo 325).

El Código Agrario de 1942 sólo consideró causas de suspensión de derechos agrarios, el dejar ociosa la parcela durante un año y no haber ejecutado los trabajos de índole comunal o aquellos que les correspondían dentro de una explotación colectiva. Ya no se consideró que la Asamblea General de Ejidatarios fuera la que calificará esas causas, sino

que sería un órgano del Estado, en ese entonces la Secretaría de Agricultura y Fomento (artículo 174).

La Ley Federal de Reforma Agraria preve aquellos casos en que el comunero se hace acreedor a la suspensión del goce de sus derechos agrarios:

"Art. 87.- 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 comunal o aquéllos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado.

También procede la suspensión respecto del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

La sanción será aplicada previa comprobación plena de las causas antes indicadas por la Comisión Agraria Mixta, y abarcará, según el caso, un ciclo agrícola o un año.

En estos casos, la unidad de dotación se adjudicará provisionalmente, por el tiempo que debe durar la sanción, al heredero legítimo del ejidatario."

La Ley prevé el caso para la suspensión de derechos comunales bajo el régimen de explotación colectiva.

Igualmente resulta antijurídico aplicar dos penas por el mismo delito o falta, sobre todo si va una después de la otra. Esta suspensión no debe imponerse como pena sino como una medida preventiva.

El artículo 88 expresa:

"Art. 88.- La Asamblea General podrá imponer sanciones económicas dentro de los límites señalados en el reglamento interior del ejido, a sus miembros que durante dos años consecutivos o más sin causa justificada:

I- No inviertan el crédito precisamente en las labores para las que se solicitó y concedió si se obtuvo por conduc

to: del ejido:

- II. No trabajen la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general de trabajos aprobados por la Asamblea General si a ello se hubieren obligado en lo personal; y
- III. No comercialicen su producción agropecuaria por conducto del ejido, si a través de éste obtuvieron el crédito.

Este artículo establece que la Asamblea General (ordinaria) podrá imponer sanciones económicas por el mal uso de los créditos que solicite y obtenga el comunero por conducto de la comunidad; porque desobedezca las indicaciones que en materia de cultivos haya establecido el plan general de trabajo aprobado por la misma asamblea; y porque no comercialicen su producción por conducto de la comunidad si a través de esta obtuvo el crédito. El contenido de este artículo es acertado para bien de la comunidad por el orden y la disciplina que establece.

3.5.2. Privación.

Cuando el comunero incurre en faltas graves se hace acreedor a la privación de los derechos a que como sujeto de derecho agrario le corresponden. Los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 consideraban (artículos 140, 139 y 169, respectivamente) estas sanciones, siendo el último de estos quién redujo considerablemente las causales de pérdida de derechos.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 85 establece:

"Art. 85.- El ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando:

- I. No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la Ley:
- II. Hubiere adquirido los derechos --

ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapacidad total permanente que dependían del ejidatario fallecido.

En estos casos, la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular, autor de la herencia;

III. Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

IV. Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación, en los ejidos ya constituídos; y

V. Sea condenada por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente."

Resultan muy severas tales fracciones, sobre todo en lo que concierne a los hechos ilícitos, pues se supone que la Ley debe ser protectora de la clase campesina.

La primera fracción no se objeta.

En relación a la segunda fracción, considerando que la unidad de dotación (lease "fracción") es usufructuada con la finalidad de satisfacer necesidades agrarias de la familia campesina, al morir el titular de los derechos agrarios, la familia quedaría en total desamparo por lo que se establece la sucesión a favor de la mujer y de los hijos, pero en caso de que éstos no puedan heredar por imposibilidad material o legal, el que herede la "fracción" tendrá la obligación de sostener económicamente a la familia del "de cujus". Por lo que si no cumple será privado de los derechos agrarios que heredó y la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del autor de la herencia.

El citado artículo comete una redundancia, pues en la fracción III habla de fines ilícitos ¿acaso el delito contra la salud que señala la fracción V no es la consumación de un fin ilícito? ¿cuáles son esos fines ilícitos? Por fin ilícito se entiende aquel que esta fuera de la Ley, que va en contra de las disposiciones de la misma; si la Ley establece que una vez que se entregue al comunero la superficie de tierra de labor que le corresponda deberá explotarla personalmente en virtud de que debe ser productiva para contribuir al desarrollo del país como al de la --

clase campesina, pero si el comunero deja ociosa la tierra por negligencia o por descuido la tierra no estará cumpliendo con esa función social de que habla el artículo 27 constitucional ¿no es este un fin ilícito? Además, haya o no haya ilicitud en el hecho de dejar ociosa la tierra la Ley no toma en cuenta que no sólo se necesita la tierra para que de frutos, sino que se necesitan semillas, maquinaria, agua, etc., y esto no se lo da nadie, por lo que tiene que recurrir al crédito y, para que pueda obtenerlo, se necesita un milagro.

Por lo que se refiere a la fracción IV tiene como finalidad de evitar el minifundismo.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO DE BIENES COMUNALES.

1.- Naturaleza Jurídica del Proceso Agrario.

El presente punto está fundamentado conforme a los principios teóricos sustentados por el Doctor en Derecho Héctor Fix Zamudio, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, quién en diversos foros internacionales ha sustentado sus principios; en tal virtud, se hará amplia referencia a sus comunicaciones denominadas "Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario en el Derecho Mexicano", "Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social" y "Estructuración del Proceso Agrario".

El Doctor Fix Zamudio (1) señala que siendo México un país eminentemente agrícola, resulta natural que la regulación jurídica de la propiedad rural y su justa distribución haya apasionado a ilustres publicistas, a través de una tradición que se remonta a la Época Colonial, en la cual existió una numerosa legislación que regulaba la apropiación y aprovechamiento de las tierras y aguas, pero como ha ocurrido con casi todas las instituciones mexicanas, y con mayor razón las vinculadas estrechamente con aspectos políticos, económicos y sociales no se ha intentado en forma sistemática, una estructuración procesal que permita conocer los fundamentos del proceso agrario y su vinculación con la teoría general del proceso.

En este sentido, expresa (2) que al lado de un gran florecimiento de los estudios jurídicos sobre la reforma agraria en su aspecto sustantivo, existe un desierto procesal, presentándose así un contraste muy marcado y un desequilibrio motorio que se traduce en el menoscabo de la eficacia de las disposiciones tutelares agrarias. En efecto, así sucede. La naturaleza jurídica del proceso agrario no ha sido abordado con profundidad por los estudiosos del Derecho Agrario Mexicano: Angel Caso, Lucio Mendieta y Nuñez, José Hinojosa Ortiz, etc.

(1) FIX ZAMUDIO, Héctor. "Estructuración del Proceso Agrario", en "Revista de la Facultad de Derecho de México", No. 41-42, enero-julio de 1961., pág. 177.

(2) FIX ZAMUDIO, Héctor. "Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario en el Derecho Mexicano" en "Revista de la Facultad de Derecho de México", No. 52, octubre-diciembre de 1963., págs. 895 y 897

En México las disposiciones agrarias tanto sustantivas como procesales corresponden, desde el punto de vista formal, al campo de la administración, por lo que resulta necesario establecer la naturaleza material de dichas normas jurídicas, con el fin de establecer su situación en el inmenso territorio del derecho procesal.

Al Derecho Agrario Mexicano se la ha ubicado como rama del Derecho Social. A este respecto el ilustre Doctor Alberto Trueba Urbina ha definido al Derecho Social de la siguiente manera:

"Conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración-protegen y reinvidican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles". (3)

Ideológicamente el Doctor Fix Zamudio también concibe en esos términos al Derecho Social:

"... constituye un conjunto de normas-jurídicas nacidas precisamente con el objeto de proteger y organizar los grupos más débiles de la sociedad".(4)

Refiere el autor (5) que todo derecho por la misma razón de serlo, es un derecho social (ubi societates, ibi jus), pero que con esta locución se quiere significar una nueva dimensión jurídica, más humana, más justa porque - - abandona los esquemas abstractos y formalistas del derecho individualista liberal.

México -afirma- ha tenido el privilegio de adelantarse al constitucionalismo social, ya que con anterioridad a la Carta Fundamental de Weimar, de 11 de agosto de 1919, que se considera como iniciadora de la socialización en el terreno político, consagró en varios preceptos fundamentales, especialmente los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, los lineamientos esenciales para la protección de las clases campesina y obrera.

(3) TRUEBA URBINA, Alberto. "Derecho Social Mexicano" Editorial Porrúa, S.A., Edición , México, pág.

(4) FIX ZAMUDIO, Héctor. "Introducción al Estudio del Derecho Social"., pág. 399.

(5) FIX ZAMUDIO, Héctor. "Lineamientos Fundamentales." Ob., Cit., pág. 897

Pero esta consagración constitucional de los derechos sociales ha recibido el nombre impropio de "garantías sociales", porque, aclara el autor (6), en estricto derecho, sólo cabe hablar de derechos sociales que se garantizan a través de jurisdicciones especiales, y por ello el derecho procesal agrario constituye la garantía, no social, sino jurídica de los derechos sociales agrarios establecidos por el artículo 27 de la Ley Suprema, garantía que se realiza a través de normas instrumentales inspiradas en la justicia social, desprovistas de rigorismo, de fórmulas y de la lentitud de los procedimientos ordinarios, rompiendo con el principio de la igualdad formal de las partes con el fin de lograr la igualdad real de las mismas, y de esta manera ese derecho procesal se encuentra animado de los mismos principios proteccionistas que inspiran el derecho sustancial que constituye su objeto, por lo que podemos denominarlo "Derecho Procesal Social".

Después de haber situado al derecho procesal agrario en el campo del derecho procesal social, es importante establecer cuales son los principios formativos que determinan la estructura del proceso agrario. En este sentido, el Doctor Fix Zamudio expresa (7) que la materia instrumental agraria comparte con el proceso laboral de las siguientes características: Predomina el principio oficial o inquisitorio, sobre el dispositivo, pues si bien es verdad que ninguno de estos dos principios formativos impera en forma absoluta en ninguna rama procesal, en las disposiciones de carácter social sobresalen claramente las facultades de los órganos jurisdiccionales para impulsar el procedimiento: para integrar la materia de la controversia; para completar el material probatorio, y en general, para orientar el procedimiento hacia la búsqueda de la verdad material, con ausencia de formalismos y con una protección especial a la parte económicamente débil, a fin de establecer la verdadera igualdad ante la ley.

Siguiendo a Carnelutti, -expresa el autor- el proceso social tiende en líneas generales a una composición equitativa del litigio, dando preferencia a la equidad sobre la legalidad pura, pero siendo la equidad no como síónimo de justicia en conciencia, sino como la autorización al juzgador para templar el rigor de la norma, toman-

(6) FIZ ZAMUDIO, Héctor. "Estructuración del Proceso. ..."., Ob. Cit., pág. 180

(7) FIX ZAMUDIO, Héctor. "Lineamientos Fundamentales". Ob. Cit., págs. 902 y sig.

do en cuenta las especiales circunstancias del caso concreto.

Posteriormente, el Doctor Fix Zamudio, hace -- una reseña de las modalidades únicas a la materia procesal agraria: Las pretensiones de los núcleos de población son examinados con un criterio de amplísima liberalidad, al extremo de que cuando se trata de solicitud de restitución de tierras o aguas, es suficiente un simple escrito en el cual se exprese la intención de -- promoverlo. Tanto en el caso de restituciones de tierras y aguas y de los conflictos por límites de bienes comunales, la tramitación se puede iniciar de oficio -- por las autoridades agrarias. Esta posibilidad de promover de oficio los procesos agrarios mencionados, constituye un aspecto peculiar que distinguen las normas -- instrumentales agrarias de naturaleza social, de las -- que integran las restantes ramas de enjuiciamiento, -- pues en todas ellas sólo puede iniciarse un proceso a través del ejercicio de la acción, o sea que el proceso moderno, con excepciones limitadas, es un proceso a base de acción, en tanto que en la materia agraria existe un sector importante en el cual se suple oficiosamente la actividad procesal de los campesinos.

Por otra parte, las autoridades agrarias que -- resuelven esta clase de conflictos, poseen las máximas facultades de investigación y de dirección del proceso, sin que lleguen a estimarse incompatibles con la imparcialidad del juzgador, de tal manera que pueden allegar se el material probatorio omitido por las partes; y así, en la segunda instancia forzosa para los expedientes de restitución, el órgano instructor (S.R.A.) está facultado para completar de oficio los propios expedientes.

Con excepción de la segunda instancia para los conflictos por límites de bienes comunales, respecto de la cual se exigen mayores formalidades, no existen plazos o términos preclusivos en los restantes procesos -- agrarios, ni tampoco se establece oportunidad para presentar elementos de convicción, sino todo lo contrario, en tanto no se dicte resolución definitiva por el Presidente de la República, tanto las partes como las autoridades que conocen de la controversia, estas últimas oficiosamente, pueden promover y allegar todo el material necesario para obtener un fallo apegado a la verdad material.

El bosquejo trazado -expresa el Doctor Fix Zamudio-, permite concluir que en el derecho mexicano - -

existe un conjunto de disposiciones instrumentales que integran una rama autónoma de enjuiciamiento dentro del campo del proceso social denominada "Derecho Procesal Agrario de Carácter Social".

Continuando con la importante obra del Doctor - Fix Zamudio, enseguida se delimita el verdadero proceso agrario y sus modalidades; respecto de los simples procedimientos agrarios y que no participan de un carácter estrictamente jurisdiccional.

En tal virtud, el Doctor expresa (8) que para ello es necesario hacer una distinción entre el proceso y el procedimiento, uno de los problemas más importantes de la teoría general del proceso, ya que se trata de conceptos que generalmente se confunden por su carácter instrumental, y además porque el proceso también es procedimiento. Conforme a lo anterior, el autor dice:

"...el procedimiento está constituido por las normas que señalan los requisitos formales necesarios para la creación y realización de las disposiciones materiales, y que el proceso está formado por las disposiciones instrumentales que sirven de medio a la realización del derecho en el caso concreto, mediante el ejercicio de la función jurisdiccional, por eso..... nos permitimos definir al proceso como el conjunto armónico y ordenado de actos jurídicos, en vista de la composición de la litis de trascendencia jurídica, que establece una relación de las partes con el juzgador y que se desenvuelve en una serie concatenada de situaciones".(9)

Refiere que un examen de las disposiciones agrarias de carácter instrumental (especialmente Ley Federal de Reforma Agraria) lo ha llevado al convencimiento que al lado de innumerables procedimientos agrarios, sólo se encuentran cuatro tipos de proceso agrario: el proceso-

(8) FIX ZAMUDIO, Héctor. "Estructuración del Proceso..." Ob. Cit., págs. 183 y sig.

(9) *Ibíd.*, pág. 184

por conflicto individuales, el proceso laboral agrario y los más importantes para efectos del tema de tesis abordado, el proceso restitutorio y el proceso por conflictos de límites de linderos.

Hasta este momento, y conforme a la obra del -- Doctor Héctor Fix Zamudio, el análisis de este punto permite establecer que como proceso en materia de bienes comunales existen la restitución y los conflictos por límites de linderos. Procesos que serán explicados en el siguiente punto al detalle.

¿Que pasa con la confirmación y titulación de bienes comunales? Respondiendo a esta interrogante, --- quién esto escribe sigue en su obra al Doctor Fix Zamudio, quién al explicar la naturaleza de esta acción agraria, invoca la jurisdicción voluntaria. Así, el autor expresa (10) que esta jurisdicción que no lo es, y menos aún voluntaria, ha sido objeto de profundos estudios los que si bien han logrado un avance considerable, no han obtenido resultados definitivos.

Dice el Doctor que la dificultad se acrecienta en el derecho mexicano por la circunstancia de que, en ausencia de tribunales agrarios, los procedimientos de jurisdicción voluntaria se efectúan ante autoridades administrativas y precisamente uno de los aspectos que ofrecen mayor complicación, es el deslinde de tales procedimientos voluntarios y los de carácter estrictamente administrativos, al grado que existe una fuerte corriente doctrinal apoyada en juristas tan ameritados como --- Chioyenda y Calamandrei que consideran que la jurisdicción voluntaria tiene naturaleza administrativa, y este criterio cuenta con la adhesión de distinguidos procesalistas mexicanos como ocurre con José Becerra Bautista.

Refiere Fix Zamudio de que la jurisdicción voluntaria, en todos sus aspectos, no constituye una jurisdicción estrictamente jurisdiccional, pero tampoco administrativa.

Finalmente, señala que existen dos procedimientos de carácter voluntario que asumen mayor importancia en el campo del derecho instrumental agrario, sin desconocer que existen otros varios, y estos son, la expedición del certificado de inafectabilidad agrícola, ganade

(10) FIX ZAMUDIO, Héctor. "Lineamientos Fundamentales...." Ob. Cit., pág. 934.

ro ó agropecuario así como los decreto-concesión de inafectabilidad ganadera, y, el que es objeto de nuestro estudio de tesis, la confirmación y titulación de bienes comunales.

En este sentido, en páginas posteriores, se hará referencia explícita del procedimiento para la confirmación y titulación de bienes comunales.

2. Restitución de Bienes Comunales.

El fundamento jurídico de este proceso está - - plasmado en su esencia en el artículo 27 Constitucional y es a partir de sus lineamientos que se da margen a dicha acción.

2.1. Supuestos de Procedencia de la Acción.

Como norma general, para poder ejercitar el derecho para adquirir bienes, es primordial cumplir con lo estipulado en el artículo 27 Constitucional que en su párrafo VII, fracción I, establece:

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

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

(11)

Como elementos específicos para poder ejercitar la acción el artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria (disposición contenida en la fracción VIII del artículo 27 Constitucional) señala que para que proceda la restitución de bienes comunales, el núcleo solicitante debe probar los supuestos siguientes:

- I. Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicita; y
- II. Que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes:

(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Gaceta de la Comisión Federal Electoral., pág. 51.

- a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, - gobernadores de los Estados o cualesquiera otra autoridad en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
- b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, -- por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y
- c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, - enajenaciones o remates practicados durante el período a que se refiere el inciso anterior, -- por compañías, jueces u otras autoridades de -- los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

Para probar que tienen el derecho de propiedad sobre los bienes reclamados, el núcleo solicitante debe presentar la documentación referida a los planos que graficamente los señalan.

El núcleo solicitante deberá señalar que el despojo de sus bienes fue efectuado contraviniendo la ley de 25 de junio de 1856 (referente a la compra-venta legal de los terrenos de comunidades) porque en caso contrario no operará su solicitud en virtud de que fue una ley emanada del gobierno federal y que, en consecuencia, las compras efectuadas por particulares de bienes comunales fueron conforme a derecho y no existía despojo alguno.

Los incisos b) y c) del artículo 191 establecen como fecha considerada para establecer el despojo la del 1º de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, o sea, se refiere esencialmente a los despojos sufridos por las comunidades desde el día en que Porfirio Díaz -- asumió el poder hasta la promulgación de la ley de 6 de enero de 1915, fecha en que ya se protegió jurídicamente a las comunidades y que, supuestamente, ya no sufrieron despojo alguno por parte de las autoridades federales.

Ahorabien, la comprobación de tales supuestos (b y c) deberá hacerla la autoridad agraria (concretamente la Secretaría de la Reforma Agraria), representante del gobierno federal.

El propietario particular presuntamente afectado deberá probar la inafectabilidad de sus bienes mediante la presentación de la documentación respectiva. Es precisamente en la fecha de expedición de esa documentación donde se deducirá si procede o no la acción.

2.2. Primera Instancia.

2.2.1 Solicitud y Publicación.

El desarrollo del procedimiento se inicia con la presentación por escrito de la solicitud de restitución de los bienes comunales ante el Gobernador del estado en cuya jurisdicción se encuentra el núcleo de población interesado, con copia a la Comisión Agraria Mixta. Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Artículo 27....XII... Las solicitudes de restitución... de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores".
(12)

Asimismo, los artículos 191 y 272 de la Ley Federal de Reforma Agraria establecen que los núcleos de población tendrán derecho a ejercitarla y a solicitarla directamente ante los gobernadores respectivamente.

Al recibir el gobernador la solicitud, acusa recibo de la solicitud de restitución de bienes comunales, (conforme al artículo 8º Constitucional), y manda publicar la solicitud en el periódico oficial de la entidad dentro de 48 horas siguientes a la presentación de esta y turna el original a la Comisión Agraria Mixta, y al mismo tiempo instaura de oficio la dotación, para el caso de que la restitución sea declarada improcedente (artículo 274).

Si pasados 10 días y no ha efectuado estos actos el Gobernador, la Comisión Agraria Mixta inicia el expediente con la copia que le haya sido entregada y ordenará la publicación en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad y notificará este hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 272).

(12) Ibíd., pág. 55.

Si el gobernador ha efectuado esas labores, -- con el original que le envíe a la Comisión Agraria Mixta, esta instaura el expediente (artículo 12, fracción-I) y da aviso a la Dirección General de Tierras y Aguas, a la Dirección General de Estadística, al Gobernador -- del Estado en cuya jurisdicción se encuentran los bienes reclamados y, evidentemente, al poblado solicitante.

El mismo día que la Comisión Agraria Mixta o el Gobernador manda publicar la solicitud, notifican al Registro Público de la Propiedad y a los propietarios -- presuntos afectados (artículo 275 y 449).

La Comisión Agraria Mixta comisiona un empleado para que convoque a Asamblea General extraordinaria dentro del núcleo de población a fin de elegir el Comité Particular Ejecutivo el que quedará integrado por un presidente, un secretario y un vocal con sus respectivos suplentes (artículo 17 y 18).

La Comisión Agraria Mixta comunica la elección del Comité Particular Ejecutivo al gobernador del estado a fin de que expida los nombramientos a los integrantes del Comité en un término de 10 días (artículo 272).

Dentro del plazo de 45 días, contados a partir de la publicación de la solicitud, los vecinos del pueblo solicitante deben presentar a la Comisión Agraria Mixta los títulos de propiedad y documentación necesaria para comprobar la fecha y la forma de despojo de -- los bienes reclamados (artículo 279)

2.2.2. Trabajos Técnico-Informativos.

Cuando la solicitud no enumere los predios o terrenos objeto de la demanda, la Comisión Agraria Mixta hará de oficio la investigación y notificará a los -- presuntos afectados para que en el término de 45 días -- contados a partir de tal notificación, exhiban los documentos en que fundan sus derechos (artículo 279).

La Comisión Agraria Mixta recibe y envía los -- títulos y documentos referidos para que estudie su autenticidad la Dirección General de Asuntos Jurídicos, -- quién formula un dictamen paleográfico y lo remite a la Comisión Agraria Mixta para que inicie el procedimiento que debe seguirse para satisfacer las necesidades agrarias (artículo 280).

La Comisión Agraria Mixta realiza, después de--

recibir el dictamen paleográfico, los trabajos de identificación de linderos, formación del censo agrario e informe por escrito para precisar la extensión y la clase de bienes que por restitución se reclamen (artículo 281). Si se comprueba la fecha de despojo de manera que la restitución sea procedente, la Comisión Agraria-Mixta suspenderá la tramitación dotatoria a que se refiere el artículo 274.

2.2.3. Dictámen (Comisión Agraria Mixta).

La Comisión Agraria Mixta, con vista de las constancias del expediente, formula su dictamen dentro de un plazo de 5 días, contados a partir de la fecha en que se concluyan los trabajos paleográficos sobre la procedencia o improcedencia de la acción. Someterá de inmediato su dictamen a la consideración del gobernador del Estado (artículo 283), al mismo tiempo que comunica de este acto a la Delegación Agraria (artículo 297, 291, 292 y 296).

2.2.4. Resolución Provisional.

Inmediatamente después que recibe el dictamen de la Comisión Agraria Mixta, el Gobernador del Estado dictará su mandamiento en un plazo que no exceda de 10 días, y enviará el expediente a la Delegación Agraria para que esta le de el curso que corresponda (artículo 283).

Si no dicta mandamiento el Gobernador en el plazo de 10 días se tendrá por formulado mandamiento negativo y la Comisión Agraria Mixta recogerá el expediente dentro de los 5 días siguientes y lo turnará de inmediato al Delegado Agrario para que continúe el trámite del expediente (artículo 283).

El Gobernador del Estado, enviará los mandamientos que dicta a la Comisión Agraria Mixta en el plazo de 5 días para su ejecución (artículo 298).

2.2.5. Ejecución y Publicación.

El ejecutivo local enviará los mandamientos que dicte a la Comisión Agraria Mixta en el plazo de 5 días para su ejecución.

Si el mandamiento es positivo, la Comisión Agraria Mixta designará un representante que se encargará de convocar el Comité Particular Ejecutivo, a los

miembros del núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados a fin de que concurren a la diligencia de posesión y deslinde, en la que fungirá como asesor, y que se practicará dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de la expedición del mandamiento (artículo 298).

En caso que no exista el comisariado de bienes comunales se nombrará a este, el que recibirá la documentación correspondiente incluyendo un instructivo de organización y funcionamiento de la comunidad (artículo 298 y 299).

A partir de la diligencia de posesión provisional se tendrá el núcleo de población ejidal como legítimo poseedor de los bienes comunales concedidos por el mandamiento y con personalidad jurídica (artículo 300).

Si el mandamiento es negativo se notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hubieren sido señalados como afectables y se publicará en el periódico oficial de la entidad (artículo 298).

Practicada la diligencia de posesión la Comisión Agraria Mixta informará inmediatamente a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si los bienes afectados están en varias entidades federativas, la publicación se hará en los periódicos oficiales de cada una de ellas (artículo 301).

Si al darse la posesión hay dentro de los terrenos concedidos cosechas pendientes de levantar la Comisión Agraria Mixta fijará a sus propietarios el plazo necesario para recogerlas, el cual se notificará expresamente y se publicará en las tablas de aviso de las oficinas municipales (artículo 302).

2.3. Segunda Instancia.

2.3.1. Trabajos Complementarios de la Delegación Agraria.

La Comisión Agraria Mixta envía el expediente al Delegado Agrario, en un término de 5 días para que este continúe con el trámite correspondiente (artículo 283, interpretado a contrario sensu, y 301).

El Delegado Agrario formula un informe reglamentario y con su opinión lo turnará dentro de tres - -

días, a la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 284).

La Secretaría de la Reforma Agraria recibido el expediente lo revisará y solicitará la opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos sobre la eficacia de los títulos fundatorios de la acción de restitución.

La Dirección General de Tierras y Aguas, una vez que tiene la opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos turna el expediente a la Consultoría correspondiente (del C.A.M.) quien elabora el anteproyecto de dictamen y turna el expediente en un término de 15 días, al Cuerpo Consultivo Agrario.

2.3.2. Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Emite dictamen para completar el expediente en el plazo de 60 días y se somete el dictamen a la consideración del Presidente de la República para su resolución definitiva (artículo 284).

2.3.3. Resolución Presidencial.

El dictamen emitido por el Cuerpo Consultivo Agrario se somete a la consideración del Presidente de la República para su resolución definitiva (artículo 284).

La oficina de Acuerdos Presidenciales de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios recibe la resolución presidencial con las firmas del Presidente de la República (artículo 8 fracción I), Secretario de la Reforma Agraria y el Subsecretario de Asuntos Agrarios; esta oficina envía el original de la resolución Presidencial al archivo central de la Secretaría de la Reforma Agraria e informa su publicación a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios.

La Subsecretaría de Asuntos Agrarios remite la documentación sobre la resolución presidencial a la Dirección General de Derechos Agrarios.

2.3.4. Publicación e Inscripción.

La Dirección General de Registro Agrario Nacional verifica la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación y los inscribe en sus registros (artículo 446, fracción I).

La Dirección General de Derechos Agrarios expide orden de ejecución y el Subsecretario de Asuntos Agrarios firma la orden de ejecución y la Dirección General de Derechos Agrarios remite la orden de ejecución a la Delegación Agraria y envía las copias necesarias de resolución presidencial a la Comisión Agraria Mixta para su conocimiento y publicación (artículo 367, fracción III).

El gobierno del Estado publica la resolución -- presidencial en el periódico oficial del Estado (artículo 306 y 307, fracción III).

El Delegado Agrario manda inscribir la resolución presidencial en el Registro Público de la Propiedad (artículo 449).

2.3.5. Ejecución.

El Secretario de la S.R.A. tiene la responsabilidad, según el artículo 10, fracción II de hacer ejecutar la resolución presidencial correspondiente, actividad que delega al Delegado Agrario quien al mandar inscribir la resolución presidencial en el Registro de la Propiedad, comisiona un ingeniero para que ejecute la resolución presidencial (artículo 13 apartado "A", fracción V).

El ingeniero comisionado notifica para el inicio de la ejecución de la resolución presidencial a las autoridades de la comunidad, a los propietarios afectados y a los colindantes (artículo 307, fracciones I y II) con anticipación no menor de 3 días a la fecha de la diligencia de posesión y deslinde.

El ingeniero comisionado levanta el acta de -- apeo y deslinde de las tierras concedidas y la posesión definitiva de las mismas (artículo 307, fracción IV) y da plazos necesarios para levantar cosechas pendientes y para desocupar los terrenos de agostadero (30 días para el desalojo del grano), mediante notificaciones expresas y cédulas que se publiquen en las tablas de aviso de las oficinas municipales (artículo 302 y 303).

El ingeniero comisionado rinde informe de ejecución de la resolución presidencial al Delegado Agrario -- para que este remita el expediente de ejecución a la Dirección General de Derechos Agrarios (artículo 307), -- quien revisa el expediente y plano de ejecución (puede -- solicitar la realización de trabajos complementarios), -- elabora plano definitivo y recaba firmas del Secretario de la Reforma Agraria, Subsecretario de Derechos Agrarios y titulares del C.C.A. y oficina de Asuntos Jurídicos.

Posteriormente, turna el expediente al Archivo-Central para su archivo, turna el original del plano definitivo a la Dirección General de Tierras y Aguas para su archivo y elabora certificado e integra carpeta básica y se le entrega a la Delegación Agraria para que esta a su vez la entregue al núcleo de población, terminando así el procedimiento.

3. Reconocimientos y Titulación de Bienes Comunales.

Los núcleos campesinos que teniendo en posesión bienes comunales y habiéndolos estado usufructuando desde tiempos inmemorables, a través de varias generaciones, y contando o no con la documentación que acredite la posesión de los bienes, pueden ejercitar la legalización de su propiedad por la vía del procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

3.1. Supuestos de Procedencia de la Acción.

Los supuestos que van a determinar la procedencia de la acción que ejercite el núcleo campesino ante el Estado son los siguientes:

- A. La existencia de un núcleo de población en "posesión", de un conjunto de bienes agrarios. Al respecto resulta necesario establecer que la comprobación de la existencia del núcleo de población en posesión de un conjunto de bienes, exige una serie de explicaciones que permitan señalar una diferenciación de las comunidades constituidas en la época prehispánica con las constituidas en el período colonial.
 - a) Por lo que atañe a las que existieron desde la época prehispánica no tenían título confirmatorio de su propiedad pero siempre se respetaron en su estado comunal (algunas fueron legítimas durante el gobierno español). En éstas, resulta difícil la comprobación legal de la posesión puesto que, aunque no es requisito esencial la presentación de la documentación (artículo 359, inciso a), (planos de la propiedad), si es una prueba que, definitivamente, pesa en la fase procesal de la determinación de la procedencia o improcedencia de la acción intentada.
 - b) Por lo que respecta a las comunidades constituidas por parte de la Corona Española, ésta-

les otorgó título que acreditaba su propiedad. En éstas, la presentación de la documentación expedida en la época colonial hace prueba plena (a través del análisis paleográfico) que, evidentemente, hará que la acción intentada prospere.

B. Que la posesión sea a título de dueño, de buena fé y en forma pacífica, continúa y pública, tal y como lo establece el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma, que por analogía es aplicable a las comunidades.

a) La comunidad que ejercite la acción referida debe ser poseedora de buena fé o a título de dueño de los bienes agrarios; al respecto el Código Civil vigente para la República Mexicana en materia federal establece:

"Artículo 806 - Es poseedor de buena fé el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impida poseer con derecho.

Es poseedor de mala fé el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho. Entiéndese por título la causa generadora de la posesión". (13)

La Ley Federal de Reforma Agraria considera am dos tipos de poseedores: los que tienen título y los que no tienen, otorgándoseles el mismo derecho al momento de ejercitar la acción señalada;

b) Cuando se establece que la posesión debe ser en forma pacífica, debe entenderse que ésta a sido adquirida sin violencia. En otras palabras, e interpretando a contrario sensu el artículo 367 de la Ley no deben de existir conflictos sobre límites entre comunidades o entre estas y los de los ejidos.

(13) Código Civil para el Distrito Federal. 4ta. Edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1976. pág. 189.

La razón de lo anterior es para evitar la suspensión de la tramitación del procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales e iniciar nuevamente otro por vía de "conflicto de límites de bienes comunales" que, necesariamente, retardará aún más la posibilidad de otorgar al núcleo agrario peticionario los bienes agrarios;

- c) Cuando se hace referencia a que la posesión debe ser continúa, se refiere esencialmente a que esta no deba ser interrumpida.
- d) Al señalar que la posesión debe ser pública, debe entenderse que la comunidad disfruta de los bienes adquiridos de tal manera, que sea de conocimiento general; y
- e) Que los bienes usufructuados sean explotados en forma comunal.

3.2. Solicitud y Publicación.

El procedimiento se inicia a petición de la comunidad interesada o de oficio por la autoridad agraria, en este caso la Delegación Agraria del lugar donde se encuentren los bienes objeto de la acción (artículo 356, párrafo primero).

Quando el núcleo de población no presenta la solicitud ante la Delegación Agraria, lo puede hacer en la Dirección General de Bienes Comunales quién la remite, a su vez, a la Delegación Agraria para que prosiga el trámite.

Al recibir la Delegación Agraria la solicitud -- acusa recibo de la misma y envía de inmediato copia de la solicitud o del acuerdo a la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 357). Hecho lo anterior, la Dirección General de Tenencia de la Tierra tramita la publicación de la solicitud en el Diario Oficial de la Federación, ordenando a la Delegación Agraria su publicación en el período oficial de la entidad y notificando la instauración del expediente al Archivo Central, de la propia Secretaría, quién lo instaura y lo comunica a la Delegación Agraria.

3.3. Trabajos Técnicos Informativos.

Una vez que el Archivo Central instaure el expediente y lo comunica a la Delegación Agraria ésta ordena trabajos técnicos informativos a su comisionado quién convoca a asamblea.

La comunidad interesada elegirá, por mayoría de votos, dos representantes, un propietario y otro suplente, que intervendrán en la tramitación del expediente respectivo, aportando los títulos de propiedad de la comunidad y las pruebas que estimen pertinentes. (Artículo 358).

Así, el comisionado agrario iniciará los trabajos de investigación consistentes en:

- a) Localización de los terrenos comunales sobre los que se alegue tener derechos, con título o sin él, y levantar los planos topográficos que corresponda. (Artículo 359, inciso a);
- b) Identificación de los auténticos miembros de la comunidad levantando, para tal efecto, el censo general de población comunera (artículo 359, inciso b); y
- c) Verificación en el campo de los datos que demuestren la posesión y demás actos de dominio realizados dentro de las superficies que se reclaman o hayan de titularse (artículo 359, inciso c).

Una vez realizado lo anterior, el promotor agrario turna los trabajos a la Delegación Agraria quién acepta los trabajos realizados (en caso contrario, pide la realización de trabajos complementarios), los cuales se pondrán a la vista de los interesados durante un plazo de 30 días, para que expongan lo que a su derecho convenga. -- (presentación de documentos que amparan la propiedad a reconocer y demás pruebas disponibles). Dentro del mismo plazo se recabará la opinión del Instituto Nacional Indígenista (artículo 360).

3.4. Opiniones y notificaciones.

El Delegado Agrario elaborará un resumen que contendrá:

- a) Trabajos realizados;
- b) Opinión del Instituto Nacional Indígenista;
y,

- c) La conformidad o inconformidad de los afectados y solicitantes.

Con éste resumen y con una opinión que emite al respecto, envía el expediente a la Dirección General de Bienes Comunales para la prosecución del trámite (artículo 361).

Una vez que la mencionada Dirección acepta el expediente (si no lo acepta puede pedir a la Delegación Agraria la realización de trabajos complementarios) turna los títulos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos quién realizará trabajos paleográficos para determinar la autenticidad de los títulos presentados (artículo 362). Emite su opinión y la turna nuevamente a la Dirección General de Bienes Comunales.

La Dirección General de Bienes Comunales con la documentación en sus manos elabora un dictamen de titulación y lo turna, junto con el expediente, al Cuerpo Consultivo Agrario.

3.5. Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

La Dirección General de Bienes Comunales le turna el expediente (junto con su estudio y opinión) al Cuerpo Consultivo Agrario quién, a través de su consultoria correspondiente, emite dictamen en un término de 60 días, acerca del expediente que le fue proporcionado. (Si no fue aceptado el expediente ordena trabajos complementarios)

3.6. Resolución Presidencial.

La Dirección General de Derechos Agrarios formula de acuerdo con los términos del dictamen enviado por el Cuerpo Consultivo Agrario el anteproyecto de resolución presidencial y del plano proyecto y los turna a la Consultoría correspondiente, (artículo 304), quién somete a consideración los documentos anteriores al Cuerpo Consultivo Agrario quién revisa el plano proyecto (artículo 16, fracción II) y lo turna a su Secretaría de Actas y Acuerdos quién registra el proyecto de la resolución presidencial y el plano proyecto.

Actas y Acuerdos turna el proyecto de resolución presidencial y el plano proyecto a la Oficina de Acuerdos Presidenciales de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios para que sean firmados por el Secretario de la Reforma Agraria (artículo 10) y por el Subsecretario de Asuntos Agrarios, respectivamente; posteriormente, la Oficina de Acuerdos

dos Presidenciales de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República para que los firme el Presidente de la República a efecto de darle el carácter de resolución definitiva y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 8, fracción IV y 306, fracción I).

Posteriormente, la Oficina de Acuerdos Presidenciales de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios recibe la resolución firmada por el Presidente de la República, por el Secretario de la Reforma Agraria y por el Subsecretario de Asuntos Agrarios y turna el original de la Resolución Presidencial al de la Secretaría de la Reforma Agraria, copias al Registro Agrario Nacional y al Registro Público de la Propiedad de la entidad o entidades correspondientes.

3.7. Publicaciones y Registro.

La Oficina de Acuerdos Presidenciales de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios turna el original de la resolución presidencial al Archivo Central de la Secretaría de la Reforma Agraria para que este la registre y archive; y envía copias al Registro Agrario Nacional para que inscriba la resolución presidencial (artículos 363 y 446, fracción I) y para que verifique en el Diario Oficial de la Federación la publicación de la resolución presidencial.

Al mismo tiempo la Oficina de Acuerdos Presidenciales de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios turna el plano definitivo al Subsecretario de Asuntos Agrarios para que lo firme y lo turne a la Dirección General de Derechos Agrarios quien verifica y elabora orden de ejecución de la resolución presidencial y remite orden de ejecución, los planos respectivos y la lista de beneficiarios con cinco copias a la Delegación Agraria (artículo 306).

La Delegación Agraria envía copias a la Comisión Agraria Mixta (artículo 307, fracción III), al periódico Oficial de la Entidad Federativa (artículo 306) y al Registro Público de la Propiedad (artículo 449); la misma Delegación comisiona a un ingeniero para que convoque a asamblea (artículo 24 y 25) con la finalidad de que el núcleo de población elija autoridades comunales. El ingeniero rinde el informe de la elección a la Delegación Agraria (si no acepta la elección pide que se convoque nuevamente a asamblea) y esta lo comunica a la Dirección General de Autoridades Ejidales y Comunales para que expida y turne las credenciales a la Delegación Agraria, - - -

quién a su vez se las hace llegar al núcleo de población.

3.8 Ejecución.

El Secretario de la Reforma Agraria, generalmente a través del Subsecretario de Asuntos Agrarios, ordena la ejecución de la resolución presidencial (artículo 364) al promotor agrario quién se lo notifica a:

- a) las autoridades internas de la comunidad para - que asistan al acto de posesión (artículo 307, - fracción I); y
- b) los propietarios afectados y colindantes (artículo 302,, 303 y 307, fracción IV) para levantar cosechas pendientes, para conservar el uso de las aguas y desocupar terrenos de agostadero, fijandoles plazos prudentes.

Así, el promotor agrario ejecuta la resolución presidencial y da posesión a los solicitantes y elabora el acta de posesión y deslinde que firmaran y pondrán en ésta su huella digital los miembros del comisariado de bienes comunales. El mismo promotor agrario levanta plano de ejecución e informa por escrito y entrega la documentación de la ejecución de la resolución presidencial al Delegado Agrario (artículo 305 y 308).

El Delegado Agrario integra, y envía el expediente de ejecución a la Dirección General de Derechos Agrarios quién verifica el plano levantado y elabora el plano definitivo y turna el expediente y el plano definitivo a la Consultoría correspondiente.

La Consultoría revisa el expediente y verifica que el plano definitivo se ajuste a lo dispuesto en la resolución presidencial y lo turna a la Oficina del Subsecretario de Asuntos Agrarios.

El Subsecretario de Asuntos Agrarios recibe y firma el expediente y plano definitivo y recaba, asimismo, la firma del Secretario de la Reforma Agraria y turna el original del expediente y del plano definitivo a la Dirección General de Registro Agrario Nacional para que registre el acta de posesión y deslinde y el plano definitivo, integre la carpeta de documentación y turne el original del expediente de ejecución al Archivo Central de la Secretaría de la Reforma Agraria para su archivo.

La ejecución de la resolución, presidencial, es-

una fase del procedimiento agrario que desarrolla en su totalidad la Delegación Agraria.

Este es el punto culminante del procedimiento ya que es aquí donde se otorga el fallo físicamente al campesino.

4.- Conflictos por Límites de Bienes Comunales.

La base jurídica del proceso para conflictos por límites de linderos, está fundamentada en el artículo 27-constitucional, que establece en su fracción VII:

"Son de jurisdicción federal todas las - cuestiones que por límites de terrenos - comunales cualquiera que sea el origen - de éstos se hallen pendientes o se susci - ten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuviesen conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o las partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición -- presidencial.

La Ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias". (14)

La razón de ser de esta fracción obedece al hecho de que en un principio los conflictos por linderos - estaban sujetos a la jurisdicción local de los estados, - motivando con ello fricciones entre los estados colindantes que conocían del proceso, porque cada estado daba preferencia a "su comunidad". En tal virtud, y a partir del año de 1937 en que se adicionó la mencionada fracción, el gobierno federal decidió someter estos conflictos a su jurisdicción. Igualmente, en ésta fracción está contenido en toda su esencia el proceso a seguir, porque señala dos instancias para su solución: la primera, referida a la resolución expedida por el Ejecutivo Federal y, la segunda,

(14) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

referida al juicio de inconformidad (de la resolución pre-
sidencial) promovida ante la Suprema Corte de Justicia de
la Nación.

4.1. Supuestos de Procedencia de la Acción.

El artículo 366 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece los supuestos de procedencia para tramitar el proceso de conflictos por límites de linderos. Si durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación surgen conflictos respecto del bien comunal, se suspende el procedimiento y se continuará en la vía de conflictos por límites, siempre y cuando estos surjan con un núcleo de población ejidal o con otra comunidad -- propietaria de bienes. Si el conflicto fuere con un particular, se continuará en la vía de restitución (ya analizado).

Conforme a los artículos 366 y 367 de la Ley, la promoción de la acción puede ser iniciada de oficio o a petición de parte.

Acerca de estos conflictos, existe un criterio -- que define en toda su esencia el porque de la existencia de los mismos:

"Los conflictos por límites son implacables, y se ha demostrado que no terminan si los pueblos litigantes no llegaran a un acuerdo amistoso, arduo de lograr en la mayoría de los casos, porque parece que las comunidades no persiguen en su lucha el rescate nada más de un bien económico, sino el reconocimiento -- honroso de un derecho de supremacía, -- que no están fácilmente dispuestas a reconocerse entre sí los contendientes deseados de ganar a toda costa". (15)

4.2. Presentación y Publicación de la Demanda.

En caso de existir los supuestos señalados en el punto anterior, el núcleo agrario demandante debe de interponer la demanda por escrito ante la Delegación Agraria; recibida la solicitud o iniciado el procedimiento de oficio, la autoridad agraria procederá en el plazo de --

(15) HINOJOSA ORTIZ, José. "Ley Federal de Reforma -- Agraria". Editores y Distribuidores, S.A., México, 1977., pág. 401.

diez días a publicar la solicitud o el acuerdo de iniciación del expediente en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren los bienes que señalen las comunidades (artículo 357). Inmediatamente después, el delegado agrario enviará copia de la solicitud o del acuerdo a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El delegado agrario con la demanda o con el oficio abrirá el expediente y notificará a las partes que se nombre un representante propietario y un suplente, que presenten los títulos, documentos y toda clase de información y pruebas que estimen conducentes y celebren convenio en caso necesario (artículo 370).

4.2.1. Trabajos Técnicos Informativos.

La delegación agraria en un término de 90 días hará el levantamiento topográfico de los terrenos de las comunidades y núcleos de población en conflicto y practicará los estudios y trabajos (artículo 371) relativos a la localización de la propiedad comunal sobre la que se alegue tener derechos, con título o sin él, y levantar los planos que corresponda, levantar el censo general de población comunal, etc. (artículo 359).

4.2.2. Período de pruebas y Alegatos.

Una vez que la delegación agraria realice los trabajos y estudios aludidos, los pondrá, conforme lo establece el artículo 372, a la vista de las partes y abrirá un plazo de 60 días "improrrogables" para que se presenten pruebas y alegatos.

Respecto al término "improrrogables", este no es aplicado con rigor en la materia que se examina, estableciendo así una característica propia del proceso social agrario. Así es como se puede incluir el siguiente criterio:

"La expresión "término improrrogable" no tiene el sentido tan estricto que le otorga el derecho común; en el Código de Comercio, "término improrrogable" es el que empieza a correr el mismo día en que se hace la notificación, se cuenta por días naturales, incluyendo los festivos, y termina el día en que se completa aunque haya la posibilidad jurídica de alar

garlo (artículo 107 del Código de Comercio).

En el artículo que comentamos, la expresión "término improrrogable" sólo significa que al terminar los sesenta días para pruebas y alegatos se enviará el expediente, sin esperar más, a la Secretaría de la Reforma Agraria para los efectos del artículo siguiente. Los campesinos podrán presentar pruebas y alegatos durante el período de revisión, hasta que se dicte la resolución presidencial correspondiente". (16)

Pero antes de que expire el término de 60 días y aunque la Ley no lo establece, hay una "junta de avenencia" la que tiene como finalidad de que las partes lleguen a un justo acuerdo en sus pretensiones. Como casi nunca hay acuerdo, el proceso prosigue en su secuela inmediata: concluido el plazo la delegación agraria, conforme al artículo 373, enviará el expediente a la Dirección General de Tenencia de la Tierra con el resumen del caso y con su opinión fundada sobre el mismo.

4.2.3. Opiniones.

En el punto precedente se señaló que la delegación agraria correspondiente envía el resumen del conflicto con su opinión acerca del mismo a la Dirección General de Tenencia de la Tierra quién, a su vez, conforme al artículo 374, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que reciba el expediente oirá la opinión del Instituto Nacional Indigenista.

4.2.4. Dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario.

Emitida la opinión del I.N.I. o transcurrido el plazo de treinta días sin que se emita, el expediente será dictaminado por el Cuerpo Consultivo Agrario, según los artículos 304 y 16, fracción I, y con base en este dictamen se elaborará la resolución presidencial por parte de la Dirección General de Tenencia de la Tierra, que será sometida a la aprobación del Presidente de la República.

4.2.5. Resolución Presidencial.

Conforme a los artículos 375 y 305, la resolu-

(16) Ibíd., págs. 403 y 404

ción presidencial que decidirá el conflicto por límites comunales, deberá contener: los límites de las tierras en conflicto que correspondan a cada contendiente, la extensión y localización de los bienes que les pertenezcan; los fondos legales; las zonas de urbanización; las parcelas escolares y las unidades agrícolas industriales de la mujer y los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse. Jurídicamente, sólo debe resolverse sobre el terreno en conflicto a menos que los bienes que se detallan se encuentren en el mismo.

4.2.6. Publicaciones y Registro.

Las resoluciones presidenciales, los planos respectivos y las listas de beneficiarios se remitirán a las delegaciones agrarias correspondientes para su ejecución y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades respectivas (artículo 306).

Un problema que se suscita con la publicación de la resolución presidencial, es que si a partir de su publicación surte efectos legales la resolución presidencial. En otros procedimientos (restitución, dotación o expropiación), las resoluciones presidenciales respectivas se mandan publicar en el Diario Oficial de la Federación, caso contrario de las resoluciones presidenciales de conflictos por límites de linderos. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado:

"Resoluciones presidenciales en conflicto de límites deben Notificarse.

No es verdad que la publicación de una resolución presidencial obligue y surta sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por que las únicas resoluciones que se mandan publicar en ese órgano son las dotatorias y restitutorias de ejidos o aguas, acciones de aguas, dotación de tierras y expropiación de bienes ejidales, regidas por los artículos 75, 223, 353 y 289 del Código Agrario, respectivamente, que no aluden a la resolución presidencial definitiva que dicta el Presidente de la República en los conflictos de hecho o de derecho por límites entre terrenos comunales, o entre terrenos comunales y ejidos, resoluciones de las que ni siquiera existe precepto que ordene su publicación en el Diario Oficial, siendo que, en cambio,-

el artículo 323 del ordenamiento en referencia, dispone que deben ser notificadas.

Sexta Epoca, primera parte: Vol. XXIX, pág. 171.- J.I. 12/56....., ". (17)

Aunque existen tesis en contrario (18), es preferible que la resolución presidencial para que surta efectos legales debe ser notificada a las partes que intervinieron en el proceso.

Igualmente, conforme a los artículos 378 y 446, fracción I, deberá inscribirse la resolución presidencial en el Registro Agrario Nacional.

4.2.7. Ejecución.

En el supuesto de que los contendientes esten de acuerdo con la proposición contenida en la resolución presidencial, se hará constar por escrito ante la autoridad resolutoria, ésta será irrevocable y será de inmediata ejecución (artículo 378).

Posteriormente la Comisión Agraria Mixta o la Delegación Agraria, por conducto del Comité Particular Ejecutivo citará a la asamblea general, según dispone el artículo 24; y en esta asamblea el grupo beneficiado deberá elegir al comisariado y al consejo de vigilancia, artículo 25, párrafo III.

Después, conforme al artículo 377, se comunica a los colindantes el día y hora de la diligencia de deslinde de la cual comprenderá la posesión de los bienes que a cada pueblo reconozca la resolución mediante la localización y deslinde de las tierras de cada parte; este hecho se hará constar mediante el acta de posesión y deslinde correspondiente. En todos los casos deberá levantarse plano de ejecución (artículo 308).

4.3. Instancia de Juicio de Inconformidad.

El contenido del artículo 379 de la Ley rompe -- con el tradicional esquema procedimental, porque en el su

(17) Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis Cuadro de Ejecutorias., 1917-1975. Primera Parte, Pleno., México, 1975., pág. 12.

(18) Ibíd. Tesis 97., 3a. Parte Sala., pág. 201

puesto de que alguna de las partes del proceso no este de acuerdo con la resolución presidencial dictada no podrá ocurrir a la promoción del juicio de amparo. Además de que si no promueve el juicio de inconformidad (instancias a la que solo puede recurrir) a los quince días siguientes a la fecha en que se le notificó la resolución, causará ésta ejecutoria. En tales circunstancias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado:

"Resoluciones Presidenciales sobre conflictos de límites y confirmación y titulación de bienes comunales. Es improcedente el amparo promovido por uno de los poblados contendientes.- Atento a lo dispuesto por la fracción VII del artículo 27 constitucional y por los artículos 320 y 323 del Código Agrario, en contra de una resolución presidencial sobre conflictos de límites y titulación de bienes comunales, que afecte a alguno de los poblados contendientes en dicho conflicto, no procede el juicio de garantías, sino únicamente el juicio de inconformidad ante esta Suprema Corte de Justicia. Ello independientemente de que la interposición del juicio de inconformidad indicado no suspénda la ejecución de la resolución presidencial impugnada, toda vez que lo dispuesto por la Constitución-Federal debe prevalecer sobre lo dispuesto por una Ley ordinaria, como lo es la reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.
Sala Auxiliar, Informe, 1973, pág. 54"
(19)

4.3.1. Interposición y Contestación de la Demanda.

Según lo dispuesto por el artículo 379, el juicio de inconformidad se iniciará por demanda escrita promovida por los representantes del poblado inconforme, haciendo constar en ella los puntos de inconformidad y las razones en que se fundan. A la demanda se acompañarán copias para la contraparte y para la Secretaría de la Re

(19) *Ibíd.*, pág. 628.

forma Agraria.

En estas demandas, si son presentadas con deficiencias, la Suprema Corte de Justicia y conforme a los principios rectores de la justicia social, deberá suplirlas, artículo 383.

La Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 380) dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en que se reciba la demanda, la contestará en nombre del Ejecutivo y remitirá el original del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Igualmente, la contra parte o contra partes del p**o**blado actor en el juicio dispondrán de un plazo de quince días a partir de la fecha del emplazamiento para contestar la demanda, según dispone el artículo 381.

4.3.2. Período de Pruebas y Alegatos.

Al terminarse el plazo de quince días otorgado para la contestación de la demanda, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abrirá el juicio a prueba por un término de treinta días. Y, dispone el artículo 382, las diligencias practicadas en el procedimiento que culminó en la resolución presidencial harán prueba plena, salvo que fueran redargüidas de falsas.

Con este artículo se quebranta la posición jerárquica que en materia agraria y que como máxima autoridad tiene el Presidente de la República puesto que existe la posibilidad de que su resolución presidencial sea impugnada.

Pero en estricto respecto a la división de poderes que existe en México (Judicial, Legislativo y Ejecutivo) y la estructuración de la administración pública federal es obvio señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene, como integrante del poder judicial, atribuciones referidas a conocer en asuntos en que interviene el Presidente de la República, integrante del poder ejecutivo.

Una vez concluido el período de pruebas, se fijará a las partes en litigio un plazo de cinco días para que presenten sus alegatos por escrito, según dispone el artículo 384.

Para mejor proveer la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá mandar practicar las diligencias que estime necesarias, artículo 385.

4.3.3. Sentencia.

Posteriormente, y conforme al artículo 386, la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará sentencia dentro de los quince días siguientes a la conclusión del término otorgado para presentar alegatos, o a la práctica de diligencias para mejor proveer. La sentencia expresará cuáles son los puntos de la resolución presidencial que se confirman, revocan o modifican y causará ejecutoria.

4.3.4. Notificación y Registro.

La sentencia será notificada a las partes y remitida, en copia certificada, al juzgado de distrito respectivo, para que se ejecute en sus términos y la mande inscribir en el registro público de la propiedad correspondiente y en el Registro Agrario Nacional, artículo 387.

4.3.5. Ejecución.

En líneas anteriores ya se estableció que el juez de distrito ejecuta la sentencia en sus términos. Al mismo tiempo según establece el artículo 388, la Suprema Corte de Justicia de la Nación remitirá copia certificada de la sentencia a la Secretaría de Reforma Agraria - quién se encargará de ejecutar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de la sentencia.

Al momento de ejecutarse la sentencia, artículo 389, los núcleos de población contendientes con la intervención de un representante de la delegación agraria, designarán sus comisariados de bienes comunales y sus consejos de vigilancia. Al respecto cabe señalar que sólo en el supuesto de que no se haya dictado resolución presidencial sobre confirmación y titulación de bienes comunales por haber surgido el conflicto, se designarán al comisariado y al consejo de vigilancia.

CAPITULO V

AUTORIDADES INTERNAS DE LA COMUNIDAD.

5.1. Referencia General.

La comunidad con una personalidad jurídica definida y con la titularidad de un patrimonio, debe de contar con un funcionamiento interno sustentado en principios de cooperación y democracia que le permitan realizar todas las actividades económicas, políticas y sociales para obtener un desarrollo pleno. A este respecto, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 46 señala:

"En los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán comisariados, consejos de vigilancia y asambleas generales de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales de igual designación, y les serán aplicables todas las disposiciones contenidas en esta Ley".

De la lectura del texto anterior, se deduce que en las comunidades agrarias funcionarán las mismas autoridades internas que en los ejidos, de conformidad con las reglas establecidas para ellos.

Es pertinente dejar aclarado que el empleo de los términos "autoridades internas" con que se designa al Comisariado de Bienes Comunales, al Consejo de Vigilancia y a las Asambleas Generales, son inapropiados porque sólo la Asamblea General en la esfera de su competencia o sea, dentro de la comunidad agraria, está investida de facultades que en un determinado momento ejercita para el cumplimiento de las finalidades a que ésta constituida la comunidad. No se trata, definitivamente, de una persona investida de fé pública ni tampoco de una autoridad agraria. De ahí que el Estado Mexicano intervenga en todos los actos que realiza la comunidad, protegiendo y supervisando los actos efectuados por dicha autoridad interna. En consecuencia, el Comisariado de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia son sólo órganos representativos de la comunidad por la misma naturaleza de sus atribuciones. Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, en este sentido, han establecido que el Comisariado es sólo órgano de representación.

El Artículo 22 de la Ley consigna:

"Son autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras:
 I- Las asambleas generales:
 II- Los comisariados ejidales y de bienes comunales; y
 III- Los consejos de vigilancia".

Estos órganos se establecen cuando se ejercita la acción de restitución al concederse la posesión provisional positiva, en caso contrario, hasta que se ejecute la resolución presidencial positiva; cuando se ejercita la acción de confirmación, es al momento de ejecutarse la resolución presidencial (artículo 364) cuando se hace su designación; y, en los procesos por conflictos de límites de bienes comunales al momento de ejecutar la sentencia de la Suprema Corte de Justicia.

5.2. Las Asambleas Generales.

La Asamblea General es considerada la máxima autoridad interna de la comunidad (artículo 23), estando integrada por todos los comuneros en pleno goce de sus derechos. Existe una clasificación de asamblea dada en base a la naturaleza e importancia de los asuntos a decidir: a) asamblea general ordinaria; b) asamblea general extraordinaria; y, c) asamblea de balance y programación.

A la celebración de estas asambleas deben asistir los miembros de la comunidad; en caso contrario, la asamblea de que se trate "podrá" sancionar económicamente a quienes sin causa justificada no cumplan con esta obligación. El cobro de la cuota no podrá hacerse valer sobre las cosechas, ni sobre los bienes de trabajo del comunero. (artículo 33). El empleo del término "podrá" en un momento determinado da a entender que se tiene la facultad potestativa de aplicar o no dicha sanción. Debe establecerse que efectivamente se impondrá la sanción. En tal virtud, el término adecuado es "deberá".

En toda asamblea deberá de levantarse el acta correspondiente, la cual será firmada por el representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria (en los casos en que la Ley previene su participación), las autoridades de la comunidad y los comuneros asistentes y estos pondrán su huella digital debajo de su nombre. Una copia del acta se entregará en el término de ocho días a la Delegación Agraria. (artículo 35).

El órgano encargado de citar a asamblea y de ejecutar los acuerdos tomados en la misma será el comisariado

de bienes comunales, tal y como lo establecen los artículos 37 y 48, fracciones XII y X. Igualmente debe de formular y dar a conocer el orden del día en las asambleas generales ordinarias y extraordinarias (artículo 48, fracción VI).

El consejo de vigilancia puede convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado (artículo 49, fracción VI).

La Ley establece que la celebración de contratos y convenios celebrados por el comisariado y consejo de vigilancia si no son aprobados en asamblea general, y, en su caso, por la Secretaría de Reforma Agraria, así como los contratos prohibidos por la Ley, serán nulos (artículo 50). Se hace la siguiente observación: la expresión "máxima autoridad interna", se quebranta precisamente por la aplicación del citado artículo; si el argumento para mantener esta disposición tuviese como razón proteger los derechos de los integrantes de la comunidad debiera dejarse aclarado que la nulidad se referirá exclusivamente cuando la celebración de los convenios y/o de los contratos afecten negativamente los intereses comunales.

El artículo 47, fracción I, establece que la asamblea general deberá "formular y aprobar el reglamento interno", pero el artículo 56, fracción III, señala: "se cumplirán estrictamente los reglamentos interiores acordados por la asamblea general y aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria". A este respecto existe una grave confusión en cuanto a la aplicación de términos: ¿la asamblea general "aprobará" o "acordará" los reglamentos internos? ¿o es la Secretaría de la Reforma Agraria a quién le corresponde "aprobar"? En tal virtud, es necesario clarificar que es precisamente a la Secretaría aludida a quién le corresponde aprobar, porque de esta manera, se protegen los derechos y demás bienes comunales ya que en un momento dado, la formulación de un reglamento interior por parte de gente desconocedora podría acarrear graves problemas.

El artículo 47 establece una serie de facultades y obligaciones a la asamblea general, pero de la lectura de sus fracciones se desprende que se refiere a las tres clases de asamblea señaladas en el artículo 27. A manera de ejemplo, la fracción II señala la facultad de elegir y remover los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, facultad que debe celebrarse en asamblea general extraordinaria, tal y como lo consignan los artículos 37, 40 y 42. En tal virtud, no es necesario hacer-

todo el análisis del artículo 47 sino que al analizar las tres diferentes asambleas, se mencionará su relación con las fracciones contenidas en este artículo.

Algo que se omitió no sólo en el artículo 47 sino en el demás articulado de la Ley, es la responsabilidad solidaria y mancomunada que tiene la comunidad en las tramitaciones del crédito agrario. Porque el artículo 54, fracción I, de la "Ley General de Crédito Rural" establece como sujeto de derecho a la comunidad. El artículo 65 de la misma Ley establece la solidaridad y mancomunada en el vínculo jurídico del crédito. Así, es necesario llenar ese vacío jurídico que presenta la Ley a fin de que concuerde con las disposiciones crediticias.

El artículo 407 establece que las asambleas mencionadas pueden ser declaradas nulas, promoviendo dicha acción el comisariado, el consejo de vigilancia o el 25% de los comuneros.

5.2.1. La Asamblea General Ordinaria.

El artículo 28 establece que este tipo de asamblea se deben de celebrar el último domingo de cada mes, quedando legalmente constituidas con la asistencia de la mitad más uno de los comuneros con derecho de participación; en caso contrario, la asamblea del mes siguiente se celebrará con los que asistan y los acuerdos tomados serán obligatorios aún para los ausentes, salvo en asuntos que deban celebrarse en asamblea extraordinaria. La votación será económica, a menos que la propia asamblea acuerde que sea nominal (artículo 34).

En esta asamblea se conocerán, entre otros, los asuntos siguientes:

a) Imponer sanciones económicas dentro de los límites señalados en el reglamento interior, a sus miembros que sin causa justificada contravengan los supuestos establecidos en el artículo 88. Esta facultad potestativa otorgada a la asamblea trae aparejada una observación: el artículo 47 en su fracción XIII establece que esta asamblea tendrá entre sus atribuciones "...las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen". No es conveniente que a través de este enunciado se den por incorporadas otras atribuciones que revisten seriedad pero que desafortunadamente se encuentran dispersas en otros libros y títulos de la Ley. Y tal es el caso del artículo 88.

b) Aprobar, conjuntamente con la Secretaría de la Refor-

ma Agraria, los contratos de arrendamiento o de compraventa de solares que la comunidad celebre, y vigilar su estricto cumplimiento (artículo 95).

c) Reglamentar las operaciones con las que se establezcan centrales de maquinaria, por parte de la comunidad o en asociación con otros núcleos de población (artículo -- 150).

d) Colaborar, estableciendo sanciones a los infractores, en los programas y técnicas que sobre conservación y -- aguas dicten las autoridades correspondientes y todas a-- aquellas referentes a sanidad animal o vegetal (artículo - 154).

e) Conocer del depósito del fondo común de la comunidad en las oficinas del Banco de México, S.A. o en sus corre-- ponsales (artículo 166).

f) Discutir y aprobar, en su caso, los informes y esta-- dos de cuenta que rinda el comisariado, y ordenar que - - sean fijados en lugar visible del poblado (artículo 47, - fracción VII).

5.2.2. Asamblea de Balance y Programación.

Por vez primera aparece en la estructura adminis-- trativa interna de los núcleos de población, y tal es el caso de la comunidad, la Asamblea de Balance y Programa-- ción. Innovación que se justifica porque, aparte de regu-- lar ese amplio patrimonio que la Ley le señala, da oportu-- nidad de que, efectivamente, la colectivización en el - campo mexicano se desarrolle con mayor proyección.

Esta clase de asamblea será convocada al término de cada ciclo de producción o anualmente y tendrán por ob-- jeto informar a la comunidad los resultados de la organi-- zación, trabajo y producción del período anterior, así co-- mo programar los plazos y financiamientos de los trabajos individuales, de grupos y colectivos que permitan el ma-- yor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario, objetivos consignados en el artículo 30 y reiterados en el artículo 47, fracción III.

Tales objetivos en la práctica son difíciles de-- cumplir, por la incapacidad de los representantes comunales. A lo anterior, hay que agregar la incompatibilidad de funciones que se dan entre esta asamblea y el comisa-- riado de bienes comunales, porque la fracción XIII del ar-- tículo 48, establece la facultad de proponer a la asam--

blea los programas de organización y fomento económico, en consecuencia, es necesario la limitación y separación de facultades y obligaciones reservados para unos y otros órdenes de tal manera que se respete su esfera de competencia.

Los asuntos en que se reuna la Asamblea de Balance y Programación serán ejecutados si son aprobados en votación nominal y los acuerdos se tomarán por mayoría de votos (artículo 34).

En esta asamblea se conocerán, entre otros, los asuntos siguientes:

- a) Acordar que la explotación comercial de los montes y bosques propiedad de las comunidades agrícolas o forestales, así como la transformación industrial de sus productos deberá hacerse directamente por la comunidad (artículo 138, fracción II, inciso c).
- b) Acordar, cuando las inversiones que se requieran rebasen la capacidad económica de la comunidad y si alguna empresa oficial o de participación estatal, en primer lugar o alguna empresa privada ofreciere condiciones ventajosas para la comunidad, conforme a contratos debidamente autorizados, la explotación siempre que garantice plenamente los intereses de los comuneros (artículo 138, fracción II, inciso c).
- c) Formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en la comunidad, con el objeto de intensificar la producción colectiva, mejorar los sistemas de comercialización y allegarse los medios económicos adecuados, a través de las instituciones que correspondan con la asistencia y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 47, fracción III).
- d) Cuando se resuelva la explotación colectiva, deberá dictar las disposiciones relativas a la forma como los comuneros deben trabajar y participar en la explotación de todos los recursos de la comunidad, acuerdos que deberán ser aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 139, párrafo primero).
- e) Acordar que de las utilidades obtenidas se instalen reservas de capital de trabajo, y para fines de mutualidad, previsión social, servicios y obras de beneficio social (artículo 139, párrafo segundo).
- f) Acordar una remuneración adicional cuando considere --

que la colaboración y servicios de los técnicos particulares contratados por la comunidad o de los asesores residentes comisionados por el Gobierno han producido buenos resultados (artículo 149).

5.2.3. Asamblea General Extraordinaria.

El artículo 29 establece que para la celebración de esta clase de asamblea deberá expedirse convocatoria de acuerdo con las formalidades establecidas en la Ley. El artículo 31 señala que las convocatorias deberán llenar las formalidades y requisitos establecidos en el artículo 32, que a su vez señala que la convocatoria se debe expedir por lo menos con ocho días de anticipación ni más de quince y que contendrá los siguientes puntos: asunto a tratar, fecha y lugar. También consigna que si el día señalado no se reúne la mitad más uno de los comuneros se expedirá inmediatamente otra convocatoria, la que deberá repetirse ocho días después, con copia al consejo de vigilancia, con el apercibimiento de que la asamblea se celebrará con los comuneros que concurren y los acuerdos tomados serán obligatorios aún para los ausentes, lo mismo sucederá con quienes se retiren de la asamblea. En estas asambleas las votaciones serán nominales y los acuerdos se tomarán por mayoría de votos. En caso de empate decidirá el voto del presidente del comisariado de bienes comunales (artículo 34).

Los asuntos de importancia relevante, puesto que están en íntima relación con el uso y aprovechamiento de los bienes, en que la comunidad se reunirá en esta asamblea son los siguientes:

a) Elección de los miembros del Comisariado de bienes comunales y sus auxiliares (artículos 37 y 47, fracción II), y de los miembros del consejo de vigilancia (artículo 40 y 47, fracción II).

b) Remoción de los miembros del Comisariado de bienes comunales y de los del Consejo de Vigilancia (artículo 42 y 47, fracción II).

c) Aprobación de permutas dentro de la misma comunidad, conforme al artículo 79. En relación a estas transmisiones agrarias, el artículo 47 en su fracción XI expresa -- que la asamblea opinará sobre los casos de permuta. Es obvia la referencia. No se puede aprobar en la materia en la que sólo se esta facultado para opinar, y viceversa. Lo aconsejable para evitar confusiones que en un momento determinado puedan presentarse al amparo de estas disposi

ciones, es establecer sólo la "opinión" que sobre la permuta se de. Ya serán las autoridades agrarias, concretamente la Secretaría de la Reforma Agraria, quienes aprobarán la procedencia de tal tramitación.

d) Opinar sobre quién de entre los familiares del comunero fallecido puede ser sucesor (artículo 82 y artículo 47, fracción XI).

e) En relación a los derechos, entre otros, de los comuneros, conocerán: pérdida de derechos (artículos 47, fracción IX, 85 y 426), y suspensión de derechos (artículos 87, 420 y 421).

f) Adjudicación de los solares vacantes (artículos 98 y 99) o venta o arrendamiento de los mismos.

Por razón de método y orden, habría sido muy útil que un artículo de la Ley, en forma expresa, indicara todos y cada uno de los asuntos en los cuales la comunidad debiera de reunirse en Asamblea General Extraordinaria.

A pesar de que en este capítulo se ha tratado de delimitar las atribuciones de las diversas clases de Asambleas, que hacen suponer una organización estable e independiente en la comunidad, el artículo 36 de la misma Ley vulnera esa independencia y democracia del gobierno comunal:

"Artículo 36 - Toda controversia sobre la legalidad de las convocatorias, la validez de las asambleas generales y la fidelidad de las actas correspondientes será resuelta por las Comisiones Agrarias Mixtas conforme al procedimiento establecido en esta Ley. Si en el curso del procedimiento se advierte la comisión de un delito, se dará cuenta al Ministerio Público".

En asamblea general sólo se han de resolver aquellos problemas que le correspondan como una autoridad de régimen interno. En tal virtud, conforme a los principios democráticos, se sabe que toda asamblea general es soberana para tomar decisiones, por ello resulta ilógica la presencia de otro organismo o autoridad que tenga que resolver algo que ya resolvió la máxima autoridad de la comunidad, tal como da esta característica el artículo 23 de la propia Ley con el que está en manifiesta incompatibilidad.

Las consecuencias que trae esta contradicción pueden advertirse en tendencias de división entre los integrantes de la comunidad o de esta con agentes gubernamentales. Si la unidad democrática resulta siendo uno de los problemas centrales, esta incongruencia la hace más distante, porque influye en actitudes partidistas al deteriorar la autonomía de la asamblea general y a la desconfianza en los propios integrantes. La supresión o modificación del artículo que se comenta, tal vez ocasione trastornos, pero con seguridad que se respetará esa calidad de "máxima autonomía" atribuida a la asamblea general.

5.3. Elección, Facultades y obligaciones del Comisariado de Bienes Comunales y del Consejo de Vigilancia.

5.3.1. Comisariado de Bienes Comunales.

Este cuerpo colegiado solo funcionaba en los ejidos y es hasta la vigencia del Código Agrario de 1940, donde se establece su composición en la comunidad agraria, pero el artículo 27 Constitucional en su fracción XI, inciso e, establece la creación del Comisariado solo para los ejidos, omitiendo su nombramiento en la comunidad. Sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria llena ese vacío jurídico al mencionarlo como autoridad interna en su artículo 22, y reitera la idea en el artículo 46.

Ahora bien ¿en que momento se va a constituir el Comisariado de Bienes Comunales? Respondiendo a tal interrogante, jurídicamente se establece su nombramiento en los siguientes casos:

- 1- Cuando se ejercita la acción de restitución; se constituirá siempre un Comité Particular Ejecutivo, integrado por un presidente, secretario y vocal con sus respectivos suplentes, todos miembros del núcleo de población solicitante. Este Comité es el representante legal del núcleo de población ante el gobernador correspondiente y cesará en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador en que se otorga la posesión provisional de los bienes agrarios, nombrándose en ese momento procesal al Comisariado de Bienes Comunales. En caso de que el mandato del gobernador sea desfavorable, entrará en funciones el Comisariado hasta el momento en que se ejecuta la resolución presidencial positiva.
- 2- Cuando se ejercita la acción de reconocimiento y titulación; este procedimiento se inicia a solicitud de --

parte o de oficio por la Delegación Agraria en cuya jurisdicción se encuentran los terrenos reclamados. Iniciado el procedimiento, el poblado interesado eligirá por mayoría de votos a dos representantes, uno propietario y otro suplente que intervendrán en la tramitación del expediente respectivo hasta que se dicte y publíquese la resolución presidencial. Es en el momento de ejecutarse dicha resolución cuando se nombra al Comisariado de Bienes Comunales (artículo 364), cesando en este momento en sus funciones los dos representantes que intervinieron en la tramitación del juicio; y,

- 3- En los procesos por conflictos de límites de bienes comunales al momento de ejecutarse la resolución presidencial o al momento de ejecutarse la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, cuando se hará la designación de los integrantes del Comisariado (artículo 389).

Los integrantes de la comunidad si desean ser miembros de este cuerpo colegiado deben de cumplir con una serie de requisitos contenidos en el artículo 38:

- "I- Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate y estar en pleno goce de sus derechos;
- II- Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de elección; y
- III- No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad".

Estas tres fracciones son aplicables para los casos en que se ejercita la acción de reconocimiento; para el caso de restitución se excluye la fracción II en el supuesto de que la resolución del gobernador sea negativa.

Es evidente que destaca la fracción III, porque si un individuo cometió delito intencional, fue sentenciado, se le privó de su libertad temporalmente y posteriormente lo eligen candidato para desempeñar una función de beneficio político, económico y social dentro de la comunidad ya como miembro de la misma, es injusto que por la mencionada causal se le prive legalmente de ejercer tal función. Si ya cumplió condena por haber cometido un delito, se rompe con el principio jurídico "a nadie se le puede condenar dos veces por el mismo delito", porque por segunda ocasión se le condena al negarle su participación activa dentro de la comunidad.

Por lo que respecta al primer requisito, implica-

necesariamente el cumplimiento de la obligación de trabajar (en los casos por confirmación) y esta, a su vez, la residencia en el poblado. Así, se podría evitar mencionar la segunda fracción.

Una vez hecha la elección, como órgano colegiado estará integrado por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes (artículo 37, párrafo II)

El artículo 44 les señala un período en sus funciones de tres años pudiendo ser electos para el mismo -- cargo u otro diferente para el siguiente período. Posteriormente, podrán ser electos hasta que haya transcurrido un lapso igual a áquel en que estuvieron en ejercicio.

El artículo 48 le señala, en XXI fracciones, una serie de facultades y obligaciones, estableciéndose el carácter de mandatario general para la administración y conservación del patrimonio de la comunidad, de lo que se deduce que tiene facultades para hacer toda clase de gestiones a fin de defenderlo. Pero es evidente que no todas sus facultades y obligaciones están consignadas en el citado artículo, sino que en todo el texto de la Ley se van mencionando.

Con el claro propósito de establecer una relación de las funciones que ejercita el comisariado de bienes comunales, en este trabajo se dividieron en tres categorías:

I- Económicas:

- a) Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del Gobernador, o de la resolución presidencial, los bienes y la documentación correspondiente (artículos 48, fracción II, y 299);
- b) Formular y dar a conocer el orden del día de las -- asambleas generales ordinarias y extraordinarias, -- dentro de los plazos establecidos en el artículo 32 de la Ley (artículo 48, fracción XI);
- c) Proponer a la asamblea general los programas de organización y fomento económico que considere convenientes (artículos 48, fracción XIII y 37, párrafo I).
- d) Dar cuenta a las asambleas generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzguen convenientes (artículo 48, fracción XVI).

- e) Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, organización de trabajo y prácticas de cultivo, así como de los obstáculos que existan para la correcta explotación de los bienes (artículo 48, fracción - - XVII). Hará estas informaciones siempre que se exploten colectivamente los terrenos e intervendrá en la organización del trabajo o en el cumplimiento de las obligaciones laborales que tienen los integrantes de la comunidad.
- f) Informar a la asamblea general cuando un comunero de je de cultivar la "porción" correspondiente en un ci clo agrícola o durante dos años consecutivos, sin -- causa justificada (artículo 48, fracción XVIII).
- g) Para cumplir con sus obligaciones eficazmente podrá celebrar los contratos de prestación de servicios -- con los profesionistas (artículos 39 y 48, fracción - XIV).
- h) Facultad de contratar los créditos de refacción, a-- vío o inmobiliarios que requieran para la debida explotación de sus recursos (artículo 156).
- i) Obligación de vender la producción obtenida con el - crédito contratado por conducto de la comunidad (artículos 158 y 173).
- j) Obligación de concentrar el importe del impuesto pre dial de la comunidad en la oficina fiscal correspon diente (artículo 106, fracción VI).

II- Políticas:

- a) Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones los acuerdos que dicten las asambleas generales y -- las autoridades agrarias (artículos 48, fracción XII y 37 párrafo I).
- b) Facultad de conocer de la denuncia de hechos que ame riten suspensión que haga cualquier comunero. Obl gación de solicitar la presencia de un representante de la Delegación Agraria en la asamblea que resuelva sobre el asunto (artículo 421).
- c) Conocer de los conflictos sobre posesión y goce de - los bienes que integran el patrimonio comunal (artí culo 434).

- d) Conocer de la expropiación de bienes agrarios (artículo 344).
- e) Representar a la comunidad ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general (artículo 48, fracción I).
- f) Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los comuneros, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan (artículo 48, fracción IV).
- g) Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos comunales (artículo 48, fracción VI).
- h) Citar a asamblea general en los términos de la Ley -- (artículo 48, fracción X).
- i) Informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos comunales por parte de particulares y, específicamente, del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras (artículo 48, fracción V).

III-Sociales:

- a) Prestar su auxilio para la realización de los trabajos sociales y de comunidad que organice el Estado en beneficio del núcleo de población.
- b) Vigilar que las explotaciones se ajusten a la Ley y a las disposiciones generales que dicten las dependencias federales competentes y la asamblea general (artículo 48, fracción VIII).

De las facultades y obligaciones consignadas no solo en el artículo 48, sino en todo el texto de la Ley, es evidente y preponderante la actividad que en materia económica realiza el comisariado de bienes comunales. Si la finalidad, al constituirse la comunidad, fue hacer de esta una empresa económica la sola mención de estas actividades de una idea de que, efectivamente, se cumplirá -- con el cometido. Incluso también tiene una activa participación en los asuntos de índole política y social; es relevante su participación en aquellos.

Las atribuciones que ejerce, hacen pensar que,

en un momento determinado, sea precisamente él quién decida unilateralmente las políticas a seguir, relegando la jerarquía que la misma Ley le otorga a la asamblea general. A contrario sensu, el no cumplimiento de las obligaciones y facultades, hacen ver que la marcha de la comunidad será forzada. No se desconoce la existencia del consejo de vigilancia. No, de lo que se trata de establecer es que no solo en el comisariado, aunque sea un cuerpo colegiado y con auxiliares, queden asignadas casi todas las tareas de administración sino que se haga un reparto equitativo de estas entre aquel y el consejo de vigilancia para que exista no una jerarquización sino una racionalización de funciones y de obligaciones.

5.3.2. Consejo de Vigilancia.

La Ley establece la constitución del consejo de vigilancia en la comunidad agraria, y se constituye conforme a las mismas hipótesis consignadas para el comisariado de bienes comunales.

Para poder ser electo miembro del Consejo de Vigilancia la Ley le señala los mismos requisitos que se le exigen al Comisariado (artículo 40, párrafo II y artículo 38). Se establece el mismo criterio que para el comisariado se mencionó para los requisitos exigidos para su elección.

El sistema para elegirlos consiste en lo siguiente: cuando en la elección del comisariado haya más de una planilla, el consejo de vigilancia se integrará automáticamente con la planilla que obtenga el segundo lugar en la votación (artículo 41). Así se evitan trámites electorales engorrosos.

Los integrantes de este órgano durarán en sus funciones tres años, sin poder ser reelectos (artículo 44). La Ley le otorga al comisariado la oportunidad de ser reelecto en el mismo o diferente cargo. Al consejo de vigilancia no se le otorga esa oportunidad, quizás pensando que este órgano es inferior en jerarquía al del comisariado y que, obviamente, ningún integrante del consejo deseará ocupar otra vez. En caso contrario, a pesar de que el consejo de vigilancia cumpla debidamente con sus funciones, resultaría injusto que se le privará del privilegio de ser reelecto.

La Ley lo considera como autoridad interna (artículo 22), pero tal catalogación se ve derrumbada en razón de las facultades y obligaciones que tiene asignadas, en consecuencia, no es autoridad sino un órgano de control y vigilancia de los actos del comisariado de bienes comunales.

La Ley consigna en ocho fracciones, artículo 49, las facultades y obligaciones del consejo de vigilancia, - que deben ser ejercitadas conjuntamente por sus integrantes. En relación a estas, algunas pueden conducir a conflictos con el comisariado ya que escapan a la naturaleza de las funciones específicas de este organismo:

"Artículo 49, fracción IV. - Comunicar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales; fracción V.-

Informar a la Secretaría de Agricultura y Ganadería los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, -- así como cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, prácticas de cultivo, etc., si el comisariado no informa sobre tales hechos".

Con estas atribuciones el consejo de vigilancia llega a rebasar los límites dentro de los cuales debiera estar e ingresa a una competencia con el comisariado. Así, el referido artículo 49, en sus fracciones IV y V, resulta ser incongruente con el artículo 37 y con las fracciones I y VII del artículo 48, ya que al informar el consejo de vigilancia a las autoridades agrarias lo está haciendo en representación de la comunidad, representación que exclusivamente ha sido concedida al comisariado. Informes de tal naturaleza llegan al grado de denuncia. Pues existiendo además la asamblea general con plenas facultades para remover a los miembros del comisariado, las atribuciones del consejo de vigilancia, debieran ser estrictamente de carácter interno.

Para evitar fricciones, conviene precisar los artículos que se comentan. Igualmente vale el criterio anteriormente señalado: jerarquización no, racionalización de atribuciones sí. Se da por entendido que estos problemas corresponden a régimen interno, y que ha de ser el reglamento interno el que de las normas pertinentes sobre la forma y condiciones de trabajo de los miembros del comisariado de bienes comunales y del consejo de vigilancia. Igualmente, las sanciones tendrán que señalarse también, - en el propio reglamento y no en la Ley.

5.4. Remoción y Responsabilidad del Comisariado de Bienes Comunales y del Consejo de Vigilancia.

Conforme a los principios que imperan en un go--

bierno democrático, los representantes de los cargos electivos solo pueden ser removidos o suspendidos en sus funciones por determinación expresa de quienes los eligieron. De acuerdo a lo establecido en la Ley los miembros del comisariado de bienes comunales y los del consejo de vigilancia son electos en asamblea general extraordinaria. En virtud de ello el artículo 41 de la Ley establece que los miembros de los comisariados ejidales y comunales y de los consejos de vigilancia podrán ser removidos por la asamblea general. Pero el segundo apartado del artículo 42 vulnera el principio referido:

"En los casos previstos por las fracciones III, IV, V y VII del artículo anterior, si la Delegación Agraria estima que existen los hechos de que en dichas fracciones se trata, y a pesar de ello la asamblea no resuelve la remoción de los responsables, los suspenderá en sus cargos y ordenará que entren en funciones los suplentes. En defecto de los suplentes del comisariado, entrará en funciones el consejo de vigilancia".

No se trata de desconocer el grado de autoridad de la Delegación Agraria, pero hay que considerar que quién elige a los órganos internos es la asamblea general, con la intervención de la Delegación Agraria, de conformidad a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 13 de la Ley. Pues así como le faculta intervenir en la elección, en la misma medida le faculta para intervenir en la renovación y sustitución de aquellos, de manera que la obligación de la Delegación Agraria será estar presente en la reunión de la asamblea que trate el problema de la remoción de los órganos. En tal sentido, lo que resuelva la asamblea, como máxima autoridad interna, deberá respetarse.

El propio artículo 42 establece que la remoción de los miembros del comisariado de bienes comunales y del consejo de vigilancia, deberá ser acordada por las dos terceras partes de la asamblea general extraordinaria que al efecto se reúna. Tal determinación garantiza una mayor seguridad para estos miembros, porque de lo contrario habría bastado la simple mayoría. Significa también que para adoptar una medida como la remoción, hay necesidad de hacer una verdadera investigación del hecho que la motiva.

Las causas por las cuales podrán ser removidos -

de sus funciones los integrantes, son las siguientes:

- "Artículo 41 - I- No cumplir los acuerdos de la asamblea general;
- II- Contravenir las disposiciones de esta Ley, las de sus reglamentos y de todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos;
- III- Desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (hoy de Agricultura y Recursos Hidráulicos) y la Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV- Malversar fondos;
- V- Ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales o comunales se siembre marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; o por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad;
- VI- Ausentarse del ejido por más de sesenta días consecutivos, sin causa justificada o sin autorización de la asamblea; y
- VII- Acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación del ejido".

Con referencia a la fracción V, literalmente no corresponde ya que en tal caso no puede decirse "si la Delegación Agraria estima que existen los hechos", porque aquí los miembros de los órganos, ya han sido juzgados, ya que se hace referencia a una condena por parte de la autoridad judicial. En consecuencia, los miembros representantes de la comunidad que incurrir en estos delitos por los que ya se encuentran condenados, se supone que es tan impedidos, jurídicamente, para realizar cualquier trabajo y, en tal caso, no corresponde la simple suspensión a la que se refiere el artículo que se comenta.

Por otra parte, el artículo 469 establece que -- los miembros del comisariado y los del consejo de vigilancia de la comunidad incurrir en responsabilidad en los siguientes supuestos:

- "I- Por abandono de las funciones que les encomienda esta ley;
- II- Por originar o fomentar conflictos interejidales;
- III- Por invadir tierras;

IV- Por malversar fondos".

Además en el artículo 470 se señalan otras causas en las cuales también los comisariados incurren en responsabilidad, entre las que destacan: no cumplir las obligaciones que se les imponen para la tributación de la comunidad; y, las demás causales establecidas en el artículo 41.

En ambos artículos (469 y 470) se señalan sanciones por el no cumplimiento de las obligaciones de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia. La aplicación drástica de sanciones en su contra vislumbra un equiparamiento con el funcionario público, pero una cosa es este y otra el que desempeña funciones directivas y de administración dentro de un núcleo agrario. El hecho de que una de sus finalidades se circunscriba al interés social, no quiere decir que sus miembros tengan que equipararse a los funcionarios públicos.

Formalmente, el Libro Séptimo de la Ley se encuentra muy limitado ya que en un capítulo único trata de los delitos, faltas y sanciones tanto para las autoridades agrarias en general como para los órganos internos de los núcleos agrarios, siendo que en la propia Ley se dedica todo su primer Libro a las autoridades agrarias en general y el Libro Segundo a las autoridades internas.

CONCLUSIONES.

1. Las comunidades agrarias, formas de propiedad social en la estructura agraria de México, han estado ligadas a la historia de la nación, por lo que desde la época precolombina han tratado de sobrevivir. Desde esa época y durante los períodos subsiguientes (colonial, de independencia, liberal, etc.), estas formas de propiedad, a pesar de que se les trató de proteger a través de disposiciones jurídicas, sufrieron los despojos de sus tierras. Durante el proceso revolucionario se expidieron una serie de leyes, decretos y planes cuya finalidad era la de resolver el problema agrario, en el que en primer lugar figuraba el referido a la devolución de sus tierras a los "pueblos" despojados. No es sino hasta el año de 1915 en que Venustiano Carranza expide la famosa "Ley de 6 de enero", en la que de manera explícita se trata de resolver el problema de la tenencia de la tierra a través de la restitución, pero tuvo una deficiencia: no tendió hacia el derecho de propiedad comunal sino hacia el de propiedad individual.
2. El proyecto del artículo 27 Constitucional en su discusión y estudio motivó un debate de gran trascendencia histórica, destacando las fracciones VI y VII por su importancia en la vida de las comunidades agrarias. El citado artículo contiene las bases de la Reforma Agraria siendo, por consecuencia, regulador de las formas de propiedad de la tierra privada y social (en la que se encuentra la propiedad comunal).

Dentro del concepto "núcleo de población" que establece el artículo 27 Constitucional vigente, se incluye tanto al ejido como a la comunidad, pueblos, rancherías, congregaciones, condueñados, tribus y demás corporaciones de población, con la finalidad de borrar distinciones que por región se dan. Pero tal concepto difiere del espíritu histórico y la realidad sociológica objetiva que representa a la comunidad.

Asimismo, el mencionado artículo regula a las comunidades de hecho como a las de derecho siendo precisamente durante el período colonial en el que ya se define la existencia de estos dos tipos de comunidades: a) las que existieron desde

la época azteca y que tuvieron su antecedente en el calpulli, unas sin título que legitimara su existencia pero que vivían en estado comunal y que el gobierno español respetó y otras que poseían título. Justo expedido por la Corona Española y que confirmaba la legitimidad de su propiedad; y b) las "reducciones de indígenas" a partir del ordenamiento legal que dispuso su formación, a las que se les expidió el respectivo título que acreditaba su propiedad. Las primeras, aunque no fueron reconocidas por el gobierno español, siempre guardaron el estado comunal o sea, si legalmente no se constituyeron en comunidades, de hecho lo fueron; las segundas, con la expedición legal del título por parte de la Corona Española, por derecho se constituyeron en comunidades. Ambas pueden ejercitar las acciones de restitución y de reconocimiento y titulación de sus bienes.

3. La legislación agraria promulgada con posterioridad a la Constitución de 1917, presenta dos innovaciones: a) la comunidad pudo ya ejercitar su derecho a la restitución y b) el disfrute de los bienes ya sería en comunidad o sea, ya no serían fraccionados.

El Código Agrario de 1934 presenta por primera vez un procedimiento propio para la restitución; el de 1940, como adición importante, contempló el procedimiento de titulación y el de conflictos de bienes comunales y el cambio de régimen comunal al ejidal; y, el de 1942 incorporó un título referido al régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales. A pesar de esto, la comunidad agraria se siguió equiparando para todos sus efectos al ejido.

4. En materia de capacidad y personalidad jurídica, la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 1856 estableció explícitamente la incapacidad e implícitamente la privación de personalidad jurídica de las comunidades agrarias y tal idea se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de 1857. De la Ley de 6 de enero de 1915 al Código Agrario de 1942 sólo les fue reconocida la capacidad. No es sino hasta la Ley Federal de Reforma Agraria en que expresamente se les concede personalidad jurídica a las comunidades. En tal virtud, estos sujetos agrarios am-

amplían su esfera jurídica, resultando capaces de explotar lícita e íntegramente sus bienes al amparo de un régimen democrático interno y de au gestión y de celebrar toda clase de actos jurí cos.

5. Por lo que se refiere al patrimonio de las comunidades agrarias, la Ley Federal de Reforma Agraria les señala un basto patrimonio comprendido por recursos agrícolas, ganaderos y forestales, además de parcela escolar, zona urbana, un id agrícola industrial para la mujer y fondo común y otros recursos que rompen con sus tradicionales esquemas de trabajo, tales como los recursos turísticos, pesqueros y mineros.

Para el comunero el señala un solar destinado para casa habitación del mismo y de su familia y los derechos agrarios que como miembro de la comunidad le corresponden.

Igualmente en la Ley destacan una serie de características inherentes al patrimonio con las cuales se garantiza una protección al mismo. No obstante lo anterior, en la Ley se manifiestan incongruencias que afectan negativamente los intereses comunales. En tal virtud es necesario tomar medidas tendientes a resolver, formalmente, dichas cuestiones.

A pesar de que la comunidad como ente jurídico colectivo llegue a satisfacer sus necesidades, es evidente que con esto no se alcanzará, en el supuesto de que todas las comunidades existentes del país tuviesen integrado, un basto patrimonio, un pleno desarrollo agrícola nacional.

6. La Ley Federal de Reforma Agraria el preveer un patrimonio tan basto a la comunidad, en lo particular establece una serie de derechos y obligaciones al comunero para el debido manejo del mismo. A este respecto, consigna el derecho que tiene a recibir un solar urbano, el derecho a testar, así como a las sanciones a que se hace a creedor por el incumplimiento de sus obligaciones: suspensión y privación de sus derechos agrarios. Más sin embargo, La Ley presenta una serie de limitaciones que impiden la óptima realización de la función socioeconómica de la comunidad.

7. El Derecho procesal agrario constituye la garantía jurídica de los derechos sociales agrarios - establecidos por el artículo 27 Constitucional, - garantía que se realiza a través de normas instrumentales inspiradas en la justicia social, -- desprovistas de rigorismos, de formulas, rompiendo con el principio de la igualdad formal de las partes con el fin de lograr la igualdad real de las mismas, y de esta manera ese derecho procesal se encuentra animado de los mismos principios proteccionistas que inspiran el derecho sustancial que constituye su objeto, por lo que se le denomina "Derecho Procesal Social". Dentro de este Derecho se ubica a la restitución, a la confirmación de bienes comunales y al proceso de conflicto por limites de linderos.

8. La comunidad agraria con una personalidad jurídica definida y con la titularidad de un patrimonio debe de contar con un funcionamiento interno sustentado en principios de cooperación, democracia y autogestión que le permitan realizar todas sus actividades económicas, políticas y sociales para obtener un desarrollo pleno. A este respecto la Ley señala que funcionarán en las comunidades agrarias comisariados, consejos de vigilancia y asambleas generales. Pero la Ley tiene marcadas deficiencias que vienen a quebrantar ese pretendido funcionamiento interno.

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

AGUILERA GOMEZ, Manuel.

"La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México".
1a. Edición, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas., México, 1969.

BRAVO A. GONZALEZ.

"Derecho Romano".
3a. Edición, Editorial PAX.
México, 1970.

BURGOA, Ignacio.

"Las Garantías Individuales".
11a. Edición., Editorial Porrúa, S.A.
México.

CARBONNIER, Jean.

"Derecho Civil".
Tomo I, Vol. I, 1a. Edición. Editorial Bosch.
1960.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral
2da. Reimpresión.
México, 1979.

"Código Agrario de 1942.

19a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1969.

"Código Civil para el Distrito Federal".

41a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1976.

DE IBARROLA, Antonio.

"Derecho Agrario".
1a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1975.

DE LA FUENTE, Julio.

"Educación, Antropología y Desarrollo de las Comunidades".
1a. Edición. Instituto Nacional Indigenista.
México, 1964.

DE RUGGLIERO, Roberto.

"Instituciones de Derecho Civil".
Traducción de la Cuarta Edición Italiana.
Editorial REUS, S.A., Madrid.

DE ZURITA, Alonso.

"Breve y Sumaria Relación de los Señores de la
Nueva España".
2da. Edición. Edición de la U.N.A.M.
México, 1963.

Enciclopedia Jurídica Omeba.

Tomo XX. Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L.
1964.

FABILA, Manuel.

"Cinco Siglos de Legislación Agraria en México" (1493-1940)
Tomo I., 1a. Edición.
México, 1941.

FERNANDEZ y FERNANDEZ, Ramón.

"Temas Agrarios".
1a. Edición. Fondo de Cultura Económica.
México, 1974.

FIGUEROA TARANGO, Fernando.

"Las Comunidades Agrarias".
1a. Edición. Editorial Morales.
México, 1970.

FIX ZAMUDIO, Héctor.

"Estructuración del Proceso Agrario".
"Revista de la Facultad de Derecho de México". No. 41-42
Enero-Julio de 1961.

FIX ZAMUDIO, Héctor.

"Introducción al Estudio del Derecho Procesal Agrario".

FIX ZAMUDIO, Héctor.

"Lineamientos Fundamentales del Proceso Social Agrario en
el Derecho Mexicano", en
"Revista de la Facultad de Derecho de México", No. 52,
Octubre-Diciembre de 1963.

GARCIA MAYNES, Eduardo.
 "Introducción al Estudio del Derecho".
 Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1977.

GARCIA, Trinidad.
 "Introducción al Estudio del Derecho".
 México.

GONZALEZ HINOJOSA, Manuel.
 "Derecho Agrario".
 1a. Edición. Editorial IUS.
 México, 1975.

GONZALEZ RAMIREZ, Manuel.
 "La Revolución Social de México".
 Tomo IV: "El Problema Agrario".
 1a. Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica.
 México, 1974.

HINOJOSA ORTIZ, José.
 "Ley Federal de Reforma Agraria".
 Editores y Distribuidores, S.A.
 México, 1977.

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales,
 del P.R.I.
 "El Pensamiento Político de José López Portillo".
 México 1979.

Jurisprudencia. "Poder Judicial de la Federación".
 Tesis Cuatro de Ejecutorias. 1917-1975
 Primera Parte. Pleno.
 México, 1975.

Ibíd. Tesis 97.
 Tercera parte. Sala

LAMARTINE, Paul.
 "El Campo Mexicano".
 Tomo II. Ediciones El Caballito, S.A.
 México, 1978.

LEMUS GARCIA, Raúl.
 "Derecho Agrario Mexicano". (Sinópsis Histórica).
 3a. Edición. Editorial LIMSA.
 México, 1978.

Ley Federal de Aguas.
Ley Federal de Minas.
Ley Federal de Reforma Agraria.
Ley Forestal.

MATURANA, Sergio y SANCHEZ CORTES, José.
"Las Comunidades de la Meseta Tarasca".
Edición del Centro de Investigaciones Agrarias.
México, 1970.

MENDEIETA y NUÑEZ, Lucio.
"El Problema Agrario de México".
14a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1977.

México a Través de sus Constituciones.
"Los Derechos del Pueblo Mexicano".
Tomo IV.

MOTO SALAZAR, Efraín.
"Elementos de Derecho".
16a. Edición. Editorial, Porrúa, S.A.
México, 1972.

PENICHE LOPEZ, Edgardo.
"Introducción al Derecho".
3a. Edición. Edición de la Secretaría de Educación Pública.
México, 1960.

RECANSES SICHES, Luis.
"Introducción al Estudio del Derecho".
Editorial Porrúa, S.A.

Revista del México Agrario.
Año IX. No. 2, Editorial Campesina.
México, 1976.

ROGINA VILLEGAS, Rafael.
"Compendio de Derecho Civil".
Tomo I. 8a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.

ROGINA VILLEGAS, Rafael.
"Derecho Civil Mexicano".
Tomo V. Vol. I., 2a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1960.

ROGUNA VILLEGAS, Rafael.

"Introducción al Estudio del Derecho".

2a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.

México, 1967.

ROUAIX, Pastor.

"Génesis de los Artículos 27 y 123 Constitucionales".

2a. Edición. Edición del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

México, 1959.

Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales de 1958.

SERRA ROJAS, Andrés.

"Derecho Administrativo".

Tomo I, 7a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.

México, 1976.

TENA RAMIREZ, Felipe.

"Derecho Constitucional Mexicano".

14a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.

México.

TRUEBA URBINA, Alberto.

"Derecho Social Mexicano".

Editorial Porrúa, S.A.

México.

ZARAGOZA, José Luis y MACIAS, Ruth.

"El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico".

Edición del Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.

México, 1980.