



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"CONTROL DE LOS EJIDOS CON RESPECTO A LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE SU VENTA"

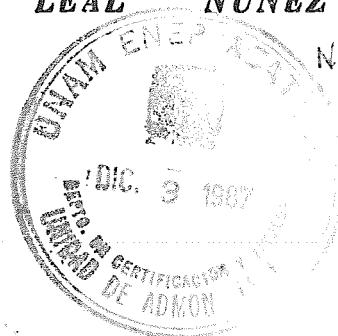
M-0059715

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ESTHER LEAL NUÑEZ



No. Cta
8257391-3

MEXICO, D. F.,

1987



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.

I N D I C E G E N E R A L
" " " " " " " " " " " " "

" CONTROL DE LOS EJIDOS CON RESPECTO A LA ANTICONSTITUCIONALIDAD
DE SU VENTA "

CAPITULO I

BREVE RESEÑA DEL ORIGEN DEL
EJIDO.

A) PERIODO PRECOLOMBINO.....	1
B) PERIODO COLONIAL.....	10
C) LA RERORMA.....	15
D) LA REVOLUCION.....	19

CAPITULO II

LÉYES QUE RIGEN EL EJIDO.

A) "LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915".....	24
B) "CONSTITUCION DE 1917"	26
C) "LEY DE EJIDOS DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1920"	35
D) "DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921"	40
E) "EL REGLAMENTO AGRARIO"	45
F) "LEY DEL 23 DE ABRIL DE 1927"	48
G) "LEY DEL 21 DE MARZO DE 1929"	50
H) "REFORMA A LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915 "	52
I) "LEY DE PATRIMONIO EJIDAL"	55

M-0057715

CAPITULO III

REALIDAD EN EL MANEJO DE TERRENOS
EJIDALES

A)	FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.....	61
B)	ORGANIZACION DE LAS AUTORIDADES EJIDALES.....	64
C)	OBLIGACIONES DE LAS AUTORIADES EJIDALES.....	80
D)	FUNCIONAMIENTO DE HECHO Y NO DE DERECHO DE LAS AUTORIDADES EJIDALES.....	89

CAPITULO IV

PROS Y CONTRAS DEL EJIDO

A)	BENEFICIOS DEL CAMPESINO AL POSEER TERRENOS EJIDALES.	94
B)	PERJUICIOS EN GENERAL DEL SECTOR CAMPESINO POR LA MALA ORGANIZACION DE LOS EJIDOS.	107
C)	PROPOSICION DE REFORMAS A LA LEY AGRARIA.....	126

C O N C L U S I O N E S	137
-------------------------------	-----

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

A MIS PADRES: Heliodoro Leal Olvera
y María del Carmen NÚñez Ledezma, -
con todo mi respeto, cariño y agrades
cimiento; por el esfuerzo y sacrifi-
cio que hicieron en proporcionarme -
una Carrera Profesional.

A CARLOS, MI ESPOSO;

POR SU APOYO MORAL Y ESFUERZO PARA
HACER POSIBLE MI TITULACION.

El presente trabajo fue elaborado con la ayuda del Licenciado Andrés Oviedo De la Vega, a quien quiero hacer patente mi agradecimiento, - ya que tuvo la amabilidad de dirigir este trabajo, ya que sin su colaboración, no hubiera sido posible la conclusión del mismo.

C A P I T U L O I

BREVE RESEÑA DEL ORIGEN DEL EJIDO.

A).- Periodo Precolombino, B).- Periodo Colonial, C).- La Reforma
D).- La Revolución.

A).- PERIODO PRECOLOMBINO.

En aquélla época existieron, entre otros tres pueblos, los cuales se distinguieron por su poderío, y por su gran capacidad de organización.

" Los pueblos a los que se les distinguió, fueron los siguientes: Tepanecos, Texcocanos, y Mexicas, éstos, gracias a su gran avance militar y cultural, dominaban gran parte del territorio mexicano, por lo que se consideraron los más importantes pueblos de ésta época" (1).

Ellos estrechaban lazos de amistad y de política, y aunque se confundían se podían distinguir por sus costumbres y por su organización interior.

Se puede afirmar que los Aztecas, evolucionaron de una oligarquía, a una monarquía absoluta; el rey representaba la autoridad suprema, él representaba, el poderío del pueblo y determinaba el destino y las vidas de sus súbditos y de sus propiedades; por otra parte los habitantes privilegiados eran los sacerdotes, los guerreros, y en segundo término la nobleza, la cual estaba integrada por los familiares de mayor abolengo.

(1). Orozco y Berra. "Historia Antigua y de la Conquista de México. - México 1880 Tomo I, Págs. 363.

Entrando en materia, éstas categorías, se remarcaban más en la distribución de las tierras, pues el monarca era el propietario en general de todos los territorios, pues éste utilizaba un sistema, el cual consistía en apoderarse de los territorios de los pueblos más débiles, ésta era la razón por la cual ostentaba enormes extensiones de tierra.

A estas tierras obtenidas por el método mencionado, el rey lo distribuía entre los guerreros más diestros y sobresalientes, también se les otorgaba parte de ésta a la nobleza, el culto también era beneficiado con algunas donaciones de terrenos. (2)

Durante el periodo precolonial la propiedad se dividía en tres:

- 1.- Propiedad del Rey, nobles y guerreros.
- 2.- Propiedad de los pueblos.
- 3.- Propiedad del Ejército y de los dioses.

Los antiguos mexicanos no tenían el mismo concepto de propiedad que el que tenían los Romanos, o sea la facultad de usar, gozar y disponer de la cosa, (uti, frui, abuti), pues ésta facultad de usar, gozar y - disponer, sólo la tenía el Rey.

El monarca únicamente tenía prohibido hacer donaciones a los plebejos, él imponía condiciones a sus súbditos como consecuencia de las donaciones que les otorgaba; a los miembros de familia real, les concedía terrenos bajo la condición de que éstos fueran trasmitidos a sus descendientes, por lo que los nobles en agradecimiento por las donaciones concedidas, cuidaban el palacio y los jardines del Rey, y cuando se acababa la familia en línea recta, los terrenos otorgados volvían a pasar a manos

(2). CFR Op. Cit. Orozco y Berra, Págs. 363

del Rey, y éste a su vez las volvía a repartir entre los indígenas.

Los plebeyos no eran susceptibles de adquirir bienes inmuebles.

No todas las tierras que poseían los nobles y los guerreros proveían de las conquistas que realizaban, pues algunas de éstas se remontaban a la época en que fueron fundados los primeros reinos mexicanos. Dichas tierras eran trabajadas en provecho de los señores pertenecientes a la clase noble, y al sector militar, la clase social que realizaba las labores campesinas eran los macehuales.

Las tierras conquistadas se encontraban en posesión de los guerreros y pueblos vencidos, los cuales las trabajaban bajo restricciones y condiciones que les imponían.

Estos pueblos vencidos, de la calidad de propietarios, pasaban a la categoría de inquilinos y aparceros, éstos "privilegios" que les otorgaban, permitían que les fueran heredados a sus hijos, a estos aparceros se les conocía con el nombre de mayeques.

La propiedad de los pueblos indígenas fue fundada por tribus que provenían del norte, los cuales ya tenían una organización bien estructurada, cada tribu estaba compuesta por pequeños grupos y éstos se unían por lazos de parentesco, y estaban sujetos a la autoridad del miembro más anciano, al que respetaban, desde que elegían el territorio que iban a habitar.

Formaron grupos descendientes de una misma cepa, y se reunieron en pequeñas secciones sobre las que, construyeron sus hogares y tomaron como propios los terrenos que consideraron necesarios; y a las secciones o barrios se les llamó chinalcalli o calpulli, palabra que

significa "Barrio de gente conocida, o linaje antiguo", y las tierras que poseían se les llamaba calpullali que significa "Tierra del Calpulli".

Durante ésta época y con fines políticos, netamente para evitar levantamientos entre la gente del mismo linaje, se realizó un intercambio en el cual se ordenaba que cierto número de habitantes saliera de los calpullis y ocupara otras tierras, y a los vecinos de estos calpullis, se les otorgaba el privilegio de que los ocupara.

Debido a este intercambio los usufructuarios ya no fueron gente de la misma cepa, pero este fin era el que pretendía el Rey, así es que la propiedad de estas tierras pertenecía a los primeros pobladores, pero el usufructo a las familias que las poseían, las cuales cuidaban de limitar perfectamente el terreno colocando cercas de piedra o de magueyes.

Este usufructo era hereditario, se pasaba de padres a hijos, pero bajo dos condiciones:

- 1).- Cultivar la tierra sin interrupción, pues si ésta dejaba de cultivarse durante dos años consecutivos, el jefe principal de cada barrio amonestaba al usufructuario, y le advertía - que si al siguiente año dejaba de sembrar, perdería irremediabilmente el usufructo.
- 2).- La segunda condición era la de permanecer en el mismo barrio al que correspondía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro, o el cambio de un pueblo a otro implicaba la pérdida del usufructo.

Gracias a esta organización, los pueblos estaban más dedicados al cultivo de la tierra, y con mayor razón, no dejaba sus propiedades porque éstas pasarían a sus hijos, y cuando cualquier tierra del calpulli quedaba vacante por cualquier motivo, el jefe principal del barrio, con autorización de los ancianos, procedía a efectuar el reparto entre las familias nuevamente formadas; cada jefe del calpulli estaba obligado a llevar un mapa o plano de las tierras en el que se asentaban los cambios de poseedor.

Las tierras de los calpulli formaban una pequeña propiedad e los indígenas.

"Existió otra clase de tierras, la cual era común para todos los habitantes del pueblo, las cuales carecían de cercas, y su goce era general". (3)

Una parte de estas tierras era destinada a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributos; estas tierras eran labradas por todos los habitantes del sector campesino en horas determinadas, a estos terrenos se les daba el nombre de ALTEPETLALLI, los cuales se asemejaban a los ejidos de los pueblos españoles.

La propiedad del ejército y de los dioses eran grandes extensiones de tierras, estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y otros a sufragar los gastos del culto, estos terrenos se daban en arrendamiento a los que los solicitaban o bien eran labrados colectivamente por los habitantes del pueblo al que pertenecían, como ejemplo

(3) Mendieta y Núñez Lucio, "El problema Agrario en México".
Editorial FORJEA, décima novena edición, México 1983, Pág. 19.

de estos tenemos a los que sustentaban el cargo de jueces o magistrados, ellos asumían el cargo con el objeto de sostenerse con dignidad e independencia, pero cuando abandonaban el cargo éstos pasaban a quién lo sustituiría en el desempeño de sus funciones. (4)

Se tiene entendido según varios autores, que los indígenas no tenían un concepto claro de cada una de las clases de propiedad, sólo se valían para diferenciarlas de vocablos que referían la clase de poseedor; según Lucio Mendieta y Núñez, la propiedad se diferenciaba de la siguiente manera:

TLATOCALLI:	Tierra del Rey.
PILLALLI:	Tierra de los nobles.
ALTEPETLALLI:	Tierra del pueblo.
CALPULLALLI:	Tierra de los barrios.
MITLCHIMALLI:	Tierra para la guerra.
TEOTLALPAN:	Tierra de los dioses.

Por otra parte refiriéndonos a la cuestión legal, los magistrados indígenas tomaban como referencia los mapas para dar su fallo en los litigios que se realizaban, a efecto de adjudicar tierras al que legalmente le pertenecieran, estos litigios posteriormente fueron utilizados también por los jueces españoles". (5)

(4) CFR Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio, Pág. 19.

(5) CFR Op. Cit. Lucio Mendieta y Núñez Pág. 19.

En la actualidad se ignora gran parte de la cultura maya, pero según Diego López Collugo, gran historiador, asegura que "La propiedad de los mayas era comunal, no sólo con respecto a la muda propiedad, sino también en lo que respecta al aprovechamiento de la tierra". (6)

La clase privilegiada era la nobleza, los cuales ostentaban solares y casas en Mayapan, y los que vivían fuera de la ciudad eran los vasallos y los tributarios.

"Los que integraban la clase proletariada no eran obligados a vivir en pueblos señalados, pues se les daba libertad de vivir en donde mejor se acomodaran, con el fin de que se casaran y no mermara la población, dentro de éste pueblo no existían límites, excepto entre una provincia y otra" (7)

También eran comunes las salinas que se encontraban en las costas del mar, los pobladores de estos lugares estaban obligados a rendir tributo con la sal que recogían.

Este sistema u organización social que existía era muy avanzado, en este aspecto intervenía en gran medida el clima tropical de la península de Yucatán.

Los mayas tenían un sistema de cultivo, el cual consistía en cultivar en varios lugares, para esperar que se dieran los frutos.

"Esto se debía a que no era recomendable cultivar más de dos años la misma tierra, pues si se hacía, no rendía lo mismo, pues se tenía - que dejar descansar la tierra para que recuperara sus elementos de fertilidad". (8)

(6). López Collugo Diego, "Historia de Yucatán", Madrid, 1686.

Lib. IV, Capt. III, Págs. 179 y 180.

(7) CFR Op. Cit. López Collugo Diego. Pág. 176.

(8) CFR Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio. Pág. 25.

Los mayas acostumbraban sembrar ayudados por su mujer, con respecto a la propiedad, ésta fue tan precisa que existían leyes que conocían de las herencias, lo cual indica una superioridad en cuanto al sistema jurídico de propiedad.

Parece ser que se tenían leyes y costumbres perfectas, pues como anteriormente mencioné, estando la sociedad dividida en nobleza y sacerdocio, tributarios y esclavos, con excepción de los esclavos, todos tenían propiedades inmuebles y muebles, que vendían respetando las leyes, estos bienes que poseían eran susceptibles de enajenar, donar y heredar.

Generalmente se tiene una idea errónea acerca de la organización agraria durante la época precolombina, se piensa que era un sistema perfecto, en el cual todos los indígenas poseían su propia parcela, y en la que trabajaban armónicamente, pero esto es muy diferente a lo que ocurrió en la realidad de aquella época, pues como en toda civilización surgen problemas de organización a nivel campesino, lógicamente éstas fallas sólo se pueden ir corrigiendo a través del tiempo, tratando de alcanzar siempre la justicia social, y sobre todo para la clase campesina.

Durante este periodo de la vida histórica de México, han existido diferentes clases sociales, las cuales han partido de la categoría más alta, como en seguida se muestra:

- El Rey.
- Los Sacerdotes.
- La Nobleza.
- Los Guerreros.
- Tributarios.

- Los Vasallos.

- Los Esclavos.

A pesar de las diferencias tan marcadas entre las clases sociales mexicas y mayas llevaban la batuta en cuanto al intercambio cultural y al sometimiento.

En efecto, soportaban el sometimiento los pueblos indígenas por parte de los más poderosos, les arrebataban la propiedad de sus tierras, pero jamás los dejaban morir de hambre, pues los pueblos más poderosos les concedían la posesión de las tierras para que las sembraran.

Este sistema operó durante algún tiempo considerable, pero conforme pasó el tiempo y crecía la población indígena esto se fue modificando, esta explosión demográfica, ocasionó que día con día más y más gente careciera de tierra que cultivar, a este grupo de gente se le llamó "gente desheredada", éstos tuvieron que dedicarse a otras actividades, como por ejemplo a las artes mecánicas. Por otra parte la nobleza pagaba para que le cultivaran sus tierras, los llamados "pecheros" a quienes se les asignaba una porción de tierra por su trabajo; también se hacían préstamos de tierra a cambio de que les pagaran con los frutos obtenidos. Estos sistemas daban trabajo a mucha gente.

Se tenía penado con la muerte, el hecho de que se cambiaran las cercas o las mchoneras.

De no haber sido por la interrupción de la conquista española, los pueblos indígenas habrían podido evolucionar satisfactoriamente y superar sus problemas de organización.

B).- EPOCA COLONIAL.

La conquista fue brutal y despiadada, movida por la ambición y la vanidad.

Aunque a este hecho se le quiso dar una apariencia de legalidad, argumentando como mandato supremo el hecho del sometimiento de los indígenas por parte de los españoles, en la época de la conquista, el hecho de descubrir un territorio implicaba una fuente de soberanía sobre la tierra descubierta.

Los católicos hacían sus donaciones a los papas, pues ellos fundaban su poder sobre todo el mundo, según algunos autores afirman que durante esa época los Papas tenían la representación de Dios, sobre todo el mundo y el universo.

Al Papa durante esa época le correspondía la repartición de los dominios territoriales.

Pero muchos autores y teólogos aseguran que lo que les fue otorgado a estas dos potencias marítimas por parte de los Papas, fue el derecho de evangelizar a los indígenas, aunque sin embargo los españoles lo interpretaron de otra manera, pues no cavilaron al momento de despojar a los indígenas de sus tierras y de sus costumbres.

En resumen las leyes que sobre tierras y aprovechamientos naturales expidieron después de los primeros años de la conquista hasta la consumación de la independencia, no nos dá una idea clara de la manera cómo evolucionó durante esa época la propiedad agraria de la Nueva España, porque una cosa fueron las leyes que sobre el respecto se expidieron, y otra fue la forma o método de aplicación de éstas, pues en contra de las buenas intenciones de los soberanos basados en los infor

mes que recibían de quienes llegaban a España, procedentes de la Nueva España, esta situación se prestó mucho para que los monarcas españoles permanecieran engañados por parte de los más voraces y ambiciosos viajeros.

Es cierto que desde el principio se organizó la propiedad privada en la Nueva España sobre una base de desigualdad absoluta, lo cual favoreció el crecimiento descontrolado de la propiedad individual de los españoles, y por otra parte perjudicó y dio origen paulatina a la decadencia de la pequeña propiedad de los indígenas; los españoles poseían más de la mitad de la extensión que las leyes concedían a cada pueblo indígena como fundo legal.

Comparando lo que en la propiedad comunal disfrutaba cada familia indígena, con la propiedad que como término medio era supuesto para los colonos españoles, la diferencia era demasiado grande.

Así fue como sobre esa base de desigualdad la propiedad privada de los españoles evolucionó y se acrecentó de una manera exorbitada, pero en detrimento de las pequeñas propiedades indígenas, por la cual la época colonial en cuestión agraria se caracterizó por una lucha entre los grandes y los pequeños propietarios, en la cual los colonos luchaban a toda costa por extenderse, invadiendo los dominios de los indígenas y arrojándolos de sus posesiones, hasta hacer que como último refugio se encerraran en los límites del fundo legal.

Esta lucha pacífica a los ojos de todo el mundo se tradujo en litigios sin fin, fue lento el pleito, pero constante; empezó en los primeros años de la colonia y se prolongó hasta fines del siglo XIX, época en la que la pequeña propiedad indígena quedó definitivamente vencida.

Esta lucha comenzó desde los primeros años de la dominación española, porque los indígenas fueron víctimas, desde entonces de innumerables despojos.

A través de esta época fueron numerosas las cédulas reales que se expedieron ordenando el respeto a la propiedad de los indios, y mandando a hacer repartimientos y restituciones de tierras para que no careciesen de ella; pero el principal defecto de las leyes de indios consistía en que raras veces eran debidamente cumplidas.

Muchas de estas ordenanzas llegaban a la nueva España cuando ya se había adquirido derechos y creado intereses que ya no era posible destruirlos de una sola pluma sin peligro de que se causaran mayores daños de los que se trataba de remediar.

A pesar de todas las leyes prohibitivas, la propiedad de los indios como tenían la tierra a su libre disposición, les era muy factible enajenarla a quien mejor se las pagara; Es verdad que estaban obligados a solicitar la licencia de las autoridades para poder enajenar la tierra, casas y solares, así como sus bienes muebles. Pero los españoles muy astutos eludían este obstáculo, ganándose la complicidad de los encargados de extender la autorización, pasando completamente por alto este requisito.

Los indios que poseyeron tierra en forma individual, las enajenaron obligados por su gran necesidad y pobreza, con el fin de solventar sus necesidades y deudas.

Como era de esperar inmediatamente empezó a ser objeto de la codicia de los colonos españoles, la propiedad comunal de los indios, cuando

se trataba de tierras ejidales, algunas veces la venta se realizaba con el consentimiento de algunos vecinos que se hacían pasar como representantes del pueblo, y otras, bastaba la simple invasión de los terrenos por parte de los hacendados, para que con el transcurso de los años, pasaran a ser parte de su propiedad.

"El juicio de Abad y Queipo sobre la organización agraria de la época colonial, pugnaba por una ley agraria, ya que se sabía, que la ignorancia y desvalimiento de la clase indígena favorecía en gran medida a las especulaciones que los españoles hicieron sobre sus tierras, pues - aunque las leyes les brindaban protección, éstas no se hacían valer, por lo consiguiente se consideraban letra muerta". (9)

Ya en los últimos años de la época colonial, Abad y Queipo, en su representación a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, decía "La indivisibilidad de las Haciendas, la dificultad de manejo, y falta de propiedad en el pueblo, produjeron, y aún producen efectos muy funestos a la agricultura misma a la población y al Estado en general". (10)

En varios escritos creados por Abad y Queipo se analizó profundamente la situación social y económica de la Nueva España, en la cual se previó la lucha de independencia, y con clara visión señaló que se expediera una ley agraria por medio de la cual se distribuyeran las tierras en-

(9) Abad y Queipo. "Representación a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, en que se demuestran los gravísimos inconvenientes de su ejecución en las américas de la Real Cédula de 26 de diciembre de 1804, sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales de capellanías y obras pías para la consolidación de - vales" en obras sueltas de José María Mora. Pág. 87.

(10) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit. Pág. 90.

tre las poblaciones rurales necesitadas, y propuso muchas más medidas - de carácter económico y político, las cuales pretendían terminar con los abusos de los españoles sobre el proletariado indígena.

Durante esta época la población miserable llegó a ser tanta, que se calculaba que llegaba a cubrir las nueve décimas partes de la población.

"Al tener conciencia de ésto, el clero y sobre todo Don Miguel Hidalgo, se pusieron del lado del pueblo, desapareció la obediencia de la autoridad y se desarrolló el gran movimiento anárquico de la guerra de - independencia.

A finales de la época colonial, la decadencia del país había llegado al extremo, pues una sociedad organizada tan desigual e injusta no podía progresar y conservarse." (11).

(11) González Roa Fernando. "El aspecto Agrario de la Revolución Mexicana". Págs. 67 y 68.

C) LA REFORMA.

Posteriormente a la Independencia de México, las leyes de Reforma en 1856, suprimieron la propiedad de la Iglesia, y entonces el agro que do dividido entre los pueblos rurales, los grandes terratenientes y el Estado al que pertenecían las tierras nacionales y los baldíos.

El lamentable estado económico que sufría México, se debía en gran parte a la concentración de grandes extensiones de tierra por parte del clero, este hecho de alguna manera condujo a Don Miguel Lerdo de Tejada a expedir una circular, dirigida a Gobernadores y autoridades del país en junio 28 de 1856.

Las medidas o finalidades de la desamortización, fueron únicamente económicas, no se perseguía privar al clero de sus riquezas, sino sólo de cambiar la calidad de las tierras, con el objeto de evitar que estor baran, como de hecho lo hacían, por el motivo de que impedían el progre so del país, lo que se pretendía en pocas palabras era impulsar al co- mercio, a la industria y las artes.

El artículo 26 de la ley de desamortización facultaba a las socie- -dades civiles y religiosas para que emplearan el dinero obtenido por ad judicación de sus propiedades, en imposiciones sobre fincas o en acciones de empresas agrícolas y mercantiles.

En documento, anteriormente referido, Don Miguel Lerdo de Tejada, marca dos objetivos a seguir:

- a). Movilizar la propiedad raíz.
- b). Adoptar medidas fiscales con el objeto de normalizar impuestos.

El gobierno estimó que con estas medidas obtendría como resultados a corto plazo lo siguiente:

- a). El desarrollo del comercio.
- b). El aumento de los ingresos públicos.
- c). El fraccionamiento de la propiedad.
- d). El progreso de la agricultura.

Pero desgraciadamente muy diferentes fueron los resultados de la desamortización, por la razón de que en primer término, los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica, en su mayor parte, no pudieron aprovecharse de los beneficios que ofrecía dicha ley, por la razón de que si se convertían en propietarios de las fincas que ocupaban tenían que pagar un 5% de impuestos. Aparte del impuesto, tenían que pagar los gastos de la adjudicación; el precio de la adjudicación se imponía al 6% anual, de tal manera que el comprador se veía obligado a pagar réditos que en muchos casos, eran mayores que la cantidad antes pagada por alquiler.

Pero más que la conveniencia económica, fueron los prejuicios morales y religiosos los que impidieron a los arrendatarios aprovechar la desamortización.

De esta forma el clero mexicano declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos, y por ese motivo muchas personas se abstuvieron de comprar terrenos y efectuar operaciones autorizadas por la ley.

En la ley de desamortización, se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la república, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al 6% anual, para determinar el valor del predio.

"Dichas adjudicaciones, deberían hacerse dentro de tres meses, con tados a partir de la publicación de la ley, y si no se hacía de este mo do, perdía sus derechos el arrendatario, y se autorizaba la denuncia, - otorgando como precio al denunciante, la octava parte del precio que se obtuviera en la venta de la finca denunciada.

Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública y al mejor postor, gravándose todas estas operaciones en favor del gobierno con un impuesto del 5%, como derechos por la traslación de dominio.

"El artículo 25 incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces, o administrarlos, con excepción de los edi ficios destinados inmediata y directamente al servicio de la institu— ción. Y el artículo 30, determinó cuáles eran las personas morales com prendidas en las disposiciones de la ley. "Bajo el nombre de corpora— ciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, — ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida". (12)

Este artículo ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad de los pueblos de indios, pues aún cuando el artículo - 80, estableció que de las propiedades pertenecientes a los ayuntamien- tos se exceptuarían los edificios, ejidos y terrenos destinados al ser- vicio público de las poblaciones a que pertenecieran, nada dijo de las tierras de repartimiento o comunales.

(12) Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Págs. 119 y 120.

Para mayor claridad el artículo II del reglamento de la Ley, expedido el 28 de junio de 1856, comprendió expresamente a las comunidades y parcialidades de indígenas. (13).

(13) CFR Mendieta y Núñez Lucio Op. Cit. pág. 121, 122, 123, 124.

D) LA REVOLUCION.

Ya desde la época de la colonia, la distribución de la tierra no era justa y equitativa.

Los pueblos rurales poseían tierras, generalmente de mala calidad y no eran suficientes para satisfacer sus necesidades, sin embargo los que ostentaban las mejores tierras y en mayores extensiones estaban concentradas en manos de muy pocas personas, por lo cual durante ésta época lo más común fueron los latifundios.

Los campesinos que por lo general no poseían terrenos para sembrar vendían su mano de obra a los grandes terratenientes, dueños de haciendas y rancherías, a cambio de un salario demasiado raquítico, el cual no era suficiente para satisfacer las necesidades primarias de los campesinos, además con las tiendas de raya que existían en la misma hacienda se vendían los productos a precios elevados y por consiguiente el salario del campesino no alcanzaba para cubrir el monto de lo adquirido, originándose un círculo vicioso por lo que el campesino siempre salía de biéndole al patrón, haciéndose sus deudas interminables, las que muchas de las veces eran heredadas a sus hijos.

También los administradores hacían sus préstamos a los campesinos éste hecho los mantenía endeudados, por lo cual se convertían prácticamente en esclavos de los hacendados.

En la primera década del siglo XX, la situación en los campos de México era ya insoportable; pero a pesar de todo se mantenía el orden.

Era una situación verdaderamente difícil, pues las haciendas no

podían emplear a toda esta gente sin tierra, que demandaba trabajo a cambio de tan solo maíz y frijol, o de un salario de miseria, este hecho causó la formación de un gran sector de desempleados que no poseían ni tierra para trabajarla, ni empleo para poder salir adelante.

Así fue como surgió un líder, el cual movía a las masas, animando a la gente a la lucha, Don Francisco I. Madero, pertenecía a la Aristocracia mexicana.

Madero encabezó a un grupo político que se encontraba en descontento con el Gobierno de Don Porfirio Díaz, pues éste ya había sobrevivido en el poder durante 30 años, y como este no mostraba muchas ganas de abandonar el gobierno la gente dedicada a la política ambicionaba ostentar algún cargo en el gobierno, pero Díaz no permitía la entrada a gente joven, pues él estaba rodeado de gente bastante madura, ésta era alguna de las causas por las que gran parte de la población no estaba contenta con su gobierno, por lo que pugnaban para que dejara la presidencia, para poder convocar a elecciones políticas.

Don Francisco I. Madero fue varias veces encarcelado, y como no logró subir a la presidencia en forma pacífica, estalló una revuelta en el año de 1910, con esto logró su triunfo rápidamente.

Esta victoria fue limpia, porque la mayor parte de los votantes ya no querían que fuera reelegido Don Porfirio Díaz, de esta forma, y con la total aprobación y entusiasmo del pueblo, Madero logró la presidencia de la República.

Uno de los errores del Presidente Madero, fue el haber dejado en su puesto al ejército de Díaz y a su Gabinete de Ministros, por lo que sólo

se efectuó un cambio de personal, pero el sistema político Porfirista permaneció igual.

Claro que las personas que no veían con buenos ojos el gobierno del actual presidente empezaron a lanzar sus críticas en su contra. La oposición al gobierno del presidente Madero, la encabezó hipócritamente Don Victoriano Huerta, el cual traicionó a éste y colaboró en su asesinato.

De ésta manera Victoriano Huerta reanudó la dictadura; pero éste hecho tan bajo despertó el descontento general, logrando que don Venustiano Carranza entonces Gobernador del Estado de Coahuila, desconociera al gobierno de Don Victoriano Huerta.

Don Venustiano Carranza, al desconocer el gobierno de Don Victoriano Huerta, pugnaba por la sustitución del régimen Constitucionalista.

A éste movimiento se le conoció con el nombre de "Revolución Constitucionalista" (14), la cual después de una lucha prolongada salió triunfante.

El ejército federal quedó disuelto y sustituido por las fuerzas revolucionarias, las cuales eran muy numerosas, la burocracia fue totalmente renovada con personal adicto a la revolución triunfante, y de este modo comenzó una nueva etapa en la vida institucional de México.

(14) CFR Sayeg Helú Jorge. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO, tomo III Ed. Cultura y Ciencia Política, primera Edición, México 1974, Págs. 133, 134, 135, 136, 137.

"En el lapso que duró la guerra civil, Don Venustiano Carranza, expidió el Plan de Veracruz en el año de 1914, ofreciendo que después de la victoria de la revolución, se expedirían varias leyes de contenido social, y entre éstas una ley agraria." (15)

"De esta forma el primer jefe expidió la ley del 6 de enero de 1915, la cual trataba sobre la distribución de la propiedad territorial, que fue el punto de partida de la Reforma Agraria." (16)

En esta ley se ordenaba la restitución en favor de los pueblos que hubiesen sido despojados ilegalmente de sus posesiones y el reparto de tierras entre los poblados que no las tuviesen en cantidad suficiente.

"Durante el gobierno de Venustiano Carranza, se creó la caja de préstamos, para obras de irrigación, y la comisión agraria ejecutiva, la cual se encargó de comprar las haciendas para fraccionarlas, pero este plan fracasó, gracias a la codicia de los especuladores, los cuales trataron de triplicar el valor de las haciendas.

El plan de San Luis, expedido el 5 de Octubre de 1910, propuesto por Don Francisco I. Madero, tuvo una iniciación de carácter político, en apariencia sólo se trataba de la sucesión presidencial pero en realidad tuvo éxito, debido al descontento de las masas rurales, a causa de la pésima distribución de la tierra." (17)

(15) CFR Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio págs. 183.

(16) CFR Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. Págs. 187, 188, 189.

(17) CFR Sayeg Helú Jorge Op. Cit. págs. 90 a la 96.

Emiliano Zapata, también con su famoso Plan de Ayala, expresó de una manera concreta el pensamiento y los sentimientos de los hombres del campo, este plan se expidió el 28 de noviembre de 1911.

Este plan sirvió de bandera a la revolución agraria del sur, la que se prolongó durante muchos años, algunos de los puntos expuestos en el plan se incluyen en los documentos oficiales y en las leyes expedidas con posterioridad sobre la materia.

"El plan de Veracruz expedido por Don Venustiano Carranza el 12 de Diciembre de 1914, llamado así por haberse dictado en éste puerto. Dice el primer jefe de la revolución y encargado del poder ejecutivo: "Expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas, encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales, y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan a la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados." (18).

(18) Mendieta y Núñez Lucio. Op. Cit. pág. 183.

C A P I T U L O I I
=====

LEYES QUE RIGEN EL EJIDO.

A). Ley del 6 de Enero de 1915, B). Constitución de 1917, - -
C). Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920. D) Decreto del 22 de -
Noviembre de 1921, E). El Reglamento Agrario , F). Ley del 23 de -
Abril de 1927, G). Ley del 21 de marzo de 1929. H) Reforma a la Ley
del 6 de enero de 1915, I). Ley de Patrimonio Ejidal.

A). Ley del 6 de enero de 1915.

Puntos importantes.

-Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios,
si fueran hechas por las autoridades de los estados en contraven-
ción a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856.

-Declara nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de -
esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a -
partir del 1º de diciembre de 1870.

-Por último declara la nulidad de las diligencias de apeo y des-
linde practicadas por Compañías deslindadoras o por autoridades
locales o federales en el periodo de tiempo antes indicado, si
con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias o comunida-
des indígenas.

Esta ley fue expedida en una época de sangrientas luchas civiles
y por ello se realizó en un principio de manera defectuosa, irregular
y precipitada.

Las pasiones políticas, los intereses de partido, el deseo de los Caudillos de engrosar las filas revolucionarias con el contingente de los pueblos rurales, fueron otros tantos motivos y circunstancias que hicieron, a menudo de las dotaciones y restituciones, verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, inútilmente muchos de ellos, porque no llenaron los fines que la ley perseguía, y sin embargo, sí complicaron el problema; pues se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la ley, porque dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados.

En el decreto de 19 de septiembre de 1916, se reformó la ley en el sentido que las dotaciones y restituciones serían definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve a efecto ninguno en definitiva, sin que los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria, y aprobado el dictámen de la misma por el ejecutivo.

En el decreto de 25 de enero de 1916, se dijo que la ley Agraria de 6 de enero de 1915, se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la república, a la dotación de ellos, a los que no los tengan y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual aún no se legisla.

La ley de 6 de enero de 1915, fue reformada el 3 de diciembre de 1931, y por lo tanto al reformarse el Art. 27 constitucional, desapareció de la legislación agraria, pues ya no se le considera como Ley constitucional.

B). La Constitución de 1917.

La constitución mexicana fue expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de Ley constitucional la de 6 de enero de 1915, y estableció además, en materia de propiedad, innovaciones que han merecido la aprobación de muchos y la crítica de quienes vieron lesionados sus intereses por las nuevas legislaciones.

El art. 27 considera el problema agrario en todos sus aspectos, y trata de resolverlos por medio de principios generales que habrían de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano, y por consiguiente la buena organización y equilibrio de la propiedad rústica.

Esta contiene como principio central, el hecho de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, esta teoría se basa, en la teoría patrimonialista del Estado; la propiedad territorial contenida en el artículo 27 se compone de cinco acciones, que son las siguientes:

I. Acción constante del Estado, para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad, y para imponer a ésta las modalidades que dicta el interés público.

Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados, limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios, protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

II. Acción del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial.

La nación según el Art. 27 tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales y los daños de la propiedad que pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Esta disposición a partir de su expedición originó gran polémica y ocasionó censuras y críticas por parte de los juristas que creen que determinados temas de derecho son intocables. Pero hay que tomar en cuenta que para juzgar a la justicia y la conveniencia de este precepto, es necesario tomar en cuenta las circunstancias y necesidades de la población para la cual se dicta.

Desde tiempos inmemorables en nuestro país la mala distribución de la tierra ha sido, la causa de innumerables revoluciones, tal hecho lo afirman no sólo los críticos mexicanos, sino innumerables personalidades extranjeras, pero a pesar de todo lo que siempre se dá por resultado, es la miseria del proletariado campesino. Por lo tanto es un hecho que el problema agrario afecta enormemente a toda sociedad, por esta razón es que repetidas veces se ha pretendido establecer la distribución en la Propiedad agraria sobre bases equitativas; sin embargo los malos manejos y la mala organización, a la par con la ambición de una pequeña minoría es la que ha desbaratado toda la buena fé que se ha forjado en las leyes.

Por esta causa ha sido necesario establecer de una manera definitiva, en un mandamiento constitucional, la facultad del estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública

ca y para cuidar de su conservación.

También al crearse la constitución se perseguía establecer la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para evitar que, como en el pasado, vuelva a concentrarse la propiedad de la tierra en unas cuantas manos, o se haga de ella un instrumento de opresión y explotación.

Como ejemplo de una fuerte crítica a la constitución de 1917, tenemos al Lic. Jorge Vera Estanol, el cual dice: "En otro ambiente, este precepto nada tendría de reprochable: significaría lo que en todos los pueblos civilizados implica el dominio eminente del Estado sobre el territorio, su innegable facultad para ejercer la alta policía sobre los elementos naturales, que yacen como fuerza o materia en el suelo y el subsuelo"(20)

Esta disposición se apoya en un concepto diferente al que se deriva del derecho Romano. El derecho de propiedad ha originado por parte de políticos y filósofos innumerables discusiones, se ha dicho que cada hombre tiene derecho a la vida, según el derecho natural y ésta no se concibe sin una propiedad cuyos frutos sean suficientes para conservarla. Se dice también que el fundamento del derecho de propiedad está en el trabajo y se define diciendo que es: "El derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal". (21). En conclusión afirmo que ambas explicaciones contradicen el estado de cosas existentes y aún el estado de cosas posibles; no todos pueden ser propietarios; es decir: no todos pueden vi

(20) Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio. Pág. 196.

(21) Vera Estanol Jorge. Pág. 72. Op. Cit. en la Obra de Lucio Mendieta y Núñez. Pág. 196.

vir de los frutos del producto de la tierra que teóricamente se les podría asignar, porque las necesidades sociales de los individuos, alejan a la mayoría de las labores del campo; ni toda propiedad puede ser el producto del trabajo personal del individuo.

En la actualidad se maneja una teoría llamada "la utilidad social"(22) la cual, es la que domina; la propiedad individual es la mejor manera, hasta ahora, de utilizar la riqueza natural, y tal utilización no solamente redunda en beneficio del propietario, sino en beneficio de toda colectividad, porque ésta necesita de ella para subsistir.

Sin estímulo que significa para el hombre la propiedad individual muchos elementos naturales quedarían inaprovechados.

Siendo éste el fundamento del derecho de propiedad, es clarísima la facultad que el Estado tiene para controlar su distribución y aprovechamiento. Enseguida doy a conocer las palabras de un ilustre economista en este sentido: "solo que, si tal es el último fundamento del derecho de propiedad ya no es valuarte del individualismo; el individuo ya no es el propietario para sí mismo, sino para la sociedad. La propiedad se convierte, en el sentido más justo y más liberal, a la vez de esta palabra en una función pública. Dejará pues de ser absoluta en el antiguo sentido Romano de la palabra, pero sólo en la medida en que la soberanía sobre las cosas y el derecho de libre disposición sean indispensables para sacar el mejor partido de esas cosas."(23) Podrá variar

(22). Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio pág. 196.

(23). CFR Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio pág. 196 y 197.

según las circunstancias y el medio. Se podrá admitir que un derecho de propiedad absoluta sea necesario en ciertos casos, por ejemplo, para el trabajador del nuevo mundo, pero que ese carácter absoluto debe doblegarse cuando se trata de la propiedad sobre una fábrica, una mina, o un ferrocarril. Esto hace que uno acepte y se explique con mayor comprensión la expropiación por causas de utilidad pública.

Algunas constituciones modernas Europeas, tomaron como modelo el carácter de la propiedad como función social, la cual se adelantó demasiado en este aspecto.

III. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

"Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en catidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequena propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerarán de utilidad pública"

De esta manera nace aquí un nuevo concepto sobre utilidad pública desconocido por nuestro derecho, que sólo admitía la expropiación de la propiedad privada cuando se trataba de alguna obra de indudable beneficio general, como la construcción de un ferrocarril, de un camino, etc., pero de ninguna manera el que se privase a un particular de sus propiedades para entregarlas a otro particular.

Aparentemente no es otra la finalidad de la disposición que comenté anteriormente, puesto que por virtud de ella se priva a los latifundistas de parte de sus bienes territoriales, para entregarlos a los núcleos de población necesitados, en último análisis, a los componentes de esos núcleos. Pero no debemos perder los antecedentes de la cuestión agraria, para comprender que, en el caso especial de México, la nueva distribución de la propiedad es una obra de más alta utilidad social.

El apoyo de este precepto se encuentra en la historia misma del problema agrario.

La concentración de la tierra trajo como consecuencia el desequilibrio económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes, de tal modo que se hizo indispensable la redistribución del suelo para asegurar la paz, en la cual no sólo están interesados grandes propietarios y campesinos proletarios, sino toda la población de la república.

La propiedad agraria del tipo latifundio, no era ya una función social, puesto que en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nociva, de tal modo que el estado se ha visto obligado a intervenir en el problema, para devolver a la propiedad Agraria de México su carácter de función social, mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a los que no tienen las necesarias para su sostenimiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad, que habrá de surgir del fraccionamiento de los latifundios.

IV. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

Es obvio que de nada servirían las dotaciones y restituciones de tierras, si no se dictaran medidas encaminadas a impedir, en el futuro, nuevas concentraciones; aquellas que resuelven el problema en su fase urgente; pero su arreglo definitivo sólo podrá conseguirse estableciendo bases sólidas para la distribución de la tierra en forma que mantenga el equilibrio social.

El latifundio debe considerarse como un fracaso en México desde el punto de vista económico, puesto que el país necesitó siempre de la importación agrícola para satisfacer sus necesidades, en otras palabras, la tierra en grandes cantidades y en manos de un sólo propietario ha sido incapaz de cubrir la demanda, lo cual significa que el sistema de explotación de la tierra que en ella se empleaba era defectuoso.

Desde el punto de vista social encontramos que en México no existe una clase media rural, sino que por los antecedentes de la propiedad rústica, ésta quedó dividida en dos grupos: grande propiedad del tipo latifundio y pequeníssima propiedad del tipo parcela; junto a unos cuantos poderosos terratenientes, una gran masa de proletarios.

El art. 27 considera todos estos puntos de vista, y ordena que los estados deben dictar leyes en los cuales sea señalada la máxima extensión que dentro de sus respectivas jurisdicciones puede poseer una sola persona o sociedad mexicana; lo que de este límite será fraccionado por sus propietarios o, en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales, y las fracciones que se pondrán a la venta en condiciones fáciles para el adquirente, largo plazo (20 años) y corto interés (3%) anual. En caso

de rebeldía del propietario, los gobiernos locales, para llevar a cabo la venta de las tierras que excedan del límite señalado, procederán a la expropiación de ellas, entregando bonos de una deuda agraria que podrán contraer cuando el congreso de la unión los faculte para ello.

V. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

A partir de que entró en vigor la constitución del 17, se creó la pequeña propiedad, la cual es estrictamente protegida, es objeto de especial protección, puesto que éste precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad, ese respeto es el único límite que se opone a la acción restitutoria, de tal modo que, en concepto del constituyente, la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. No sólo se manda el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma.

Así queda completo el plan de reforma agraria que contiene el art. 27 Constitucional, según el cual sólo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad, pues la propiedad mediana que se derive de las leyes agrarias de los estados, en las cuales se señala la máxima extensión que puede poseer un individuo o sociedad dentro de sus respectivas jurisdicciones, sólo tiene existencia transitoria: podrá vivir mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque en cuanto se presente nuevas necesidades agrarias, por virtud del crecimiento de los poblados campesinos ya existentes, la mediana propiedad tendrá que reducirse a los límites,

de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto ab soluto como garantía absoluta constitucional.

"De este modo se realizará paulatinamente la transformación de la economía agraria de México, que pasará de manos del latifundista y del gran propietario, a las de una pequeña burguesía y a las de los ejida-
tarios fuertes por su número, por su propiedad sobre la tierra y cuyo poder podrá aumentarse mediante adecuada organización política y eco-
nómica." (24)

(24) CFR Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio. Págs. 197, 198, 199, 200.

C) LEY DE EJIDOS DE 28 DE DICIEMBRE DE 1920.

Esta ley es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la comisión nacional agraria, puesto que su articulado contiene sólo las principales disposiciones, aunque también introduce nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria; toma como vigentes las reformas hechas a la ley del 6 de enero de 1915 sólo se refiere a las dotaciones definitivas, según esta ley - no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios sino hasta que el presidente de la república revisara las resoluciones dictadas por los gobernadores de los Estados.

Otro principio que presentó grandes inconvenientes en la práctica, fue el relativo a la categoría política de los sujetos colectivos de derecho ejidal. Declaró que los únicos núcleos de población con derecho de recibir ejidos por dotación o por restitución serían: los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades aparentemente seguía lo dicho en el art. 27 constitucional, pero en su espíritu, que no es el de dotar y restituir ejidos a los núcleos de población, según sus denominaciones, sino según sus necesidades y sus derechos. Los núcleos de población señalados en la ley debería probar, para obtener la restitución o la dotación de ejidos, en el primer caso el derecho que tienen para reivindicarlos, y en el segundo la necesidad o conveniencia de que les otorgasen. Sin embargo el art. 27 solo se refiere a los núcleos de población como punto de partida para la procedencia de las dotaciones, de tal manera que al introducir la ley de ejidos, el nuevo

elemento de la conveniencia se apartó de su papel reglamentario con muy poca suerte.

La ley de ejidos consideró como autoridades a las mismas indicadas en la ley del 6 de enero de 1915, o sea la comisión agraria mixta, comisión local agraria y a los comités particulares con excepción de los jefes militares.

Se fijó la extensión que deberían tener los ejidos basándose en los hechos de que debería ser tal que pudiese producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad, pero a causa de la flexibilidad de este precepto ocasionó la irregular aplicación de la ley. No se tomó en cuenta además, el hecho de que México se han pagado siempre, en la agricultura, jornales bajísimos, de tal modo que el duplo ni siquiera podía satisfacer las necesidades del trabajador del campo y de su familia.

La ley de ejidos estableció en materia de procedimientos algunas diferencias sustanciales entre la restitución y la dotación. Las solicitudes deberían presentarse ante el gobernador del Estado, a cuya jurisdicción perteneciera el núcleo de población solicitante. Si se trataba de dotación, el gobernador remitía la solicitud a la comisión local agraria, con una serie de datos; censo del pueblo peticionario, calidad de tierras, precios actuales de artículos de consumo y otros datos sin importancia, estos datos tenían que ser completados por la comisión local agraria con otros cuya adquisición era laboriosa y difícil pero no imposible, ya integrado el expediente con el acopio de datos exigidos, la comisión agraria debería de dictar su resolución en un plazo máximo

de 4 meses; los expedientes concluidos eran entregados a la comisión nacional agraria, la que en vista de los datos que contenían y de los que adquiriese directamente, formulaba un dictámen que servía al ejecutivo para fallar la dotación o restitución.

En los casos de restitución, el procedimiento era judicial y administrativo. No era necesario que los gobernadores enviaran a la comisión local agraria los datos previos ya indicados. Los títulos primordiales eran calificados por la comisión nacional agraria y las pruebas testimoniales, las informaciones, etc., se deberían rendir ante los tribunales comunes, conforme a las prescripciones de las leyes relativas. Una vez que figuraban en el expediente las pruebas presentadas por las partes, fallaba el ejecutivo, en definitiva.

Las juntas de provechamiento de ejidos; la ley de 6 de enero de 1915, declaró que los terrenos ejidales serían de propiedad comunal mientras se dictaba una ley estableciendo la forma de reducirlos a la propiedad individual. A falta de ley reglamentaria la comisión nacional agraria creó por medio de una circular expedida el 13 de abril de 1917, las comisiones administrativas, encargadas de la administración y de la distribución de la tierra ejidal. La ley de ejidos estableció en lugar de los comités antes mencionados, las llamadas juntas de aprovechamiento de los ejidos, con atribuciones semejantes, pues tenían a su cargo:

- a) Representar a la comunidad para el pago de contribuciones al Estado, al Municipio y a la Federación por las tierras comunales.
- b) Distribuir, de acuerdo a sus estatutos particulares la tierra

que cada uno de los miembros de la comunidad debería de utilizar en cada temporada, dictando las medidas apropiadas para que los terrenos ejidales pudiesen ser utilizados equitativamente, y para que todos aquellos contribuyesen por igual al cuidado de los ejidos y a los gastos necesarios.

c) Vigilar por el cumplimiento de las leyes relativas a la conservación de bosques y prohibir, si fuera conveniente, la tala de los montes y los campos, reglamentando la replantación de los árboles útiles en cada ejido.

d) Intervenir en todo aquello que requiera la representación de la comunidad en sus relaciones con el fisco y las autoridades políticas y agrarias, así como en todo lo que reclamase la autoridad de la comunidad representar a la misma ante las autoridades judiciales; ejecutando todas las acciones y derechos correspondientes, por sí o por apoderados.

e) Intervenir en el uso equitativo de los pastos y las aguas del terreno comunal.

Los conflictos que surgían sobre el aprovechamiento de los ejidos eran resueltos de acuerdo con la ley que comentamos, por la comisión local agraria respectiva y con objeto de que las juntas de aprovechamiento de los ejidos procurasen el uso más eficiente de los mismos, la ley autorizó a la comisión nacional agraria para que, con aprobación del ejecutivo expidiese a éste respecto las reglas generales a las que debería sujetarse.

Sin embargo el principal defecto de esta ley, consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía la supresión de las posesio-

nes provisionales, pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial y la posesión de las tierras que necesitara; no respondía por lo mismo, a la urgencia del problema que se trataba de resolver.

La política agraria cambió demasiado pronto, bajo la presión de las masas campesinas, que expresaron su descontento al ver defraudadas sus esperanzas y con objeto de acomodar la legislación a la realidad, se derogó la ley de ejidos por medio del decreto de 22 de noviembre de 1921.

D) DECRETO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

El congreso de la unión, el 22 de noviembre de 1921, expidió un decreto que fue publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 1922, derogando la ley de ejidos en el cual se declaró que el decreto constitu-
cional de 19 de septiembre de 1916, que formó los arts. 7º, 3º, y 9º de
la ley de 7 de enero de 1915, había quedado de pleno derecho derogado --
por el art. 27 constitucional vigente, por tal caso esos artículos reco-
braron su fuerza primitiva desde el primero de mayo de 1917, fecha en -
que empezó a regir dicha constitución, porque en el art. 27 de la misma
se elevó a la categoría de la Ley Constitucional la de 6 de enero de --
1915, sin hacer mención a sus reformas.

El decreto de 22 de noviembre de 1921, además de abrogar la ley de
ejidos, sentó las bases fundamentales de la subsecuente legislación --
agraria. En efecto su art. 3º, faculta al ejecutivo para que dicte to-
das las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcio-
namiento de las autoridades que para su aplicación, creó el decreto pre-
constitucional de 6 de enero de 1915, y especialmente las comisiones --
agrarias a que se refiere el art. 4º de ese decreto, a efecto de que és-
tas últimas puedan servir eficazmente para la ejecución del mismo decre-
to y de todas las demás disposiciones agrarias que se hayan expedido ya
y que se expidan en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de
la revolución sobre las bases siguientes:

I. Los comités particulares ejecutivos dependen de las comisiones
locales agrarias de las entidades federativas y éstas de la comisión na-
cional.

II. Que las comisiones locales agrarias de las entidades federativas sustancien los expedientes de su competencia dentro del término de cuatro meses, cerrándolos con la resolución que deben proponer a los gobernadores de las entidades federativas.

III. Que los gobernadores de los estados dicten las resoluciones - que les corresponda, al mes siguiente, en que las comisiones locales - agrarias cierren los expedientes respectivos.

IV. Si los gobernadores de los Estados mandan restituir o dar tlerras a los pueblos, los comités particulares ejecutivos deben de dar las posesiones provisionales correspondientes al mes siguiente.

V. Los términos señalados en las bases procedentes deberían de ser improrrogables.

VI. Si el término que señala la fracc. II transcurre para que dichos gobernadores dicten su resolución, sin que ésta sea dictada, el delegado de la comisión nacional agraria en la entidad de que se trate, remita el expediente a la misma comisión nacional para que ella consulte la resolución final directamente con el Presidente de la República por conducto de su presidente, el secretario de agricultura y fomento; y

VII. Que sea caso de responsabilidad oficial de los gobernadores de las entidades federativas, de las comisiones agrarias locales y de los comités particulares ejecutivos, que no se cumpla con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la comisión nacional agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los gobernadores de los Estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II, (25)

del art. 106, de la Constitución Federal.

Este decreto fue el punto de partida de una intensa actividad en materia agraria. Las dotaciones y restituciones de tierras bajo la anterior legislación reglamentaria se llevaban a cabo con extraordinaria lentitud, empezaron a derramar sus beneficios entre numerosos núcleos rurales. Los reglamentos que surgieron por virtud de este decreto, se adaptaron mejor a las necesidades, a la realidad, puesto que el ejecutivo quedó facultado para expedirlos y modificarlos de acuerdo con las bases en él señaladas. La reforma agraria, no obstante la sencillez aparente de las leyes que sirven de fundamento, se presenta en la práctica con extraordinaria complejidad, de tal modo, que es imposible reducirla a leyes cuya elaboración es encomendada a los cuerpos legislativos, porque esas leyes requieren numerosos y dilatados trámites para ser expedidas o reformadas. El decreto que analicé sigue la orientación moderna en cuestiones legislativas, la cual consiste en expedir leyes fundamentales dentro de las que se faculta a las autoridades administrativas o ejecutivas para reglamentar su aplicación, a fin de lograr que respondan siempre a las exigencias de la vida.

El art. 4 del decreto de 22 de noviembre de 1921, creó una institución indispensable para la completa realización de la reforma agraria: "La procuraduría de pueblos", se establece en cada entidad federativa, la institución de procuraduría de pueblos, para orientar y patrocinar a los pueblos que la necesitaran o desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación y restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la comisión Nacional Agraria.

Esta institución fue muy importante porque vino a llenar una necesidad urgente, pues como las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficiados se levanta como principal obstáculo para ello. A raíz de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales, bajo la presión de prejuicios religiosos que les presentaban como un robo las afectaciones de las tierras de los hacendados, aún encontrándose en extrema necesidad.

Otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares, quienes muchas veces después de explotarlos inicuaente, nada arreglaban, y cuando los mismo interesados intervenían en las tramitaciones de sus expedientes agrarios, cometían errores al rendir datos que se les exigían, en perjuicio de la rápida tramitación, al grado de que pasaban años, al ver que no daban frutos sus esfuerzos abandonaban el asunto.

Los productores de pueblos, en estas circunstancias, contribuían a expeditar y a normalizar la aplicación de las leyes agrarias.

La procuraduría de pueblos dependió en un principio, de la Comisión Nacional Agraria. En el año de 1934, al reformarse el art. 27 constitucional, y al establecerse como consecuencia de esa reforma el departamento agrario, formó parte de éste; más tarde fue una dependencia del Departamento de asuntos indígenas creado el primero de enero de 1936 y al ser suprimido como departamento autónomo, pasó a la Secretaría de Educación Pública.

"En la procuraduría de pueblos, como dependencia de la misma autoridad encargada de resolver sobre las dotaciones y restituciones de tierras, no gozaba de la independencia que lógicamente debería de tener para cumplir debidamente su cometido. En cambio, actualmente, dentro del departamento de asuntos indígenas, sí está legal y moralmente capacitada para desempeñar sus funciones que por cierto, son también más amplias pues de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente, no se concreta a la defensa de los intereses de los núcleos indígenas ante las autoridades agrarias, sino que defiende a dichos núcleos ante cualquier autoridad y en todos aquellos asuntos que ameriten procuración". (26)

B) REGLAMENTO AGRARIO.

El ejecutivo de la Unión, haciendo uso de las facultades que se le concedieron en el decreto de 22 de noviembre de 1921, en su art. 3, expidió con fecha 17 de abril de 1922, un reglamento agrario. En ese reglamento se trató de hacer más expédita la reforma agraria, reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites; pero conservó el mismo principio de la ley de ejidos en lo referente a calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o por restitución; hace el efecto la misma enumeración de aquella ley, anotando además de los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus dueños y que tuvieren necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir y a las ciudades y villas cuya población haya disminuido considerablemente a que hayan perdido, la mayor parte de sus fuentes de riquezas, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros.

El art. 2º dio a este principio de la categoría política el carácter de fundamental, al establecer que sólo gozarán de los derechos que otorga el art. anterior las poblaciones que acrediten debidamente encontrarse en algunas de las categorías que la misma disposición señala.

Esta comprobación la podían hacer por medio de un informe del gobernador de Estado o territorio en cuya jurisdicción se encuentren.

La extensión de los ejidos, objeto de vagas disposiciones que la anterior ley, fue fijada por el reglamento agrario acordando que le co-

respondía a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases.

El art. 27 manda que al hacerse las dotaciones de tierra se respete en todo caso a la pequeña propiedad, pero no la define. La comisión nacional agraria sustentó a este respecto diversos criterios y la misma Suprema Corte de Justicia llegó a establecer una Jurisprudencia firme sobre el particular hasta que el reglamento agrario abordó el problema resolviéndolo en el sentido de exceptuar de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades:

I. Los que tengan una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II. Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

III. Las que tengan una extensión no mayor de 1500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

Aún cuando el reglamento no dice que estas extensiones constituyen la pequeña propiedad, el hecho de considerarlas inafectables, no tiene mayor apoyo que el respeto ordenado por el art. 27 constitucional en favor de la pequeña propiedad, y como tal se han venido considerando dentro de las leyes reglamentarias subsecuentes.

El reglamento agrario introdujo en este punto un notable perfeccionamiento en la legislación agraria.

También estableció otro principio, el relativo al respeto de ciertas

propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola e industrial en explotación. Pero el art. 27 no autorizaba otro respeto que el de la pequeña propiedad, de tal modo que por beneficioso que se considerase desde el punto de vista económico y del interés general, el apuntado principio del reglamento agrario no era constitucional.

También quedaron fuera de las afectaciones ejidales, las extensiones de tierra comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el gobierno federal, pues estaban destinadas a ser repartidas entre los colonos para formar pequeñas propiedades; las cuales tenían por objeto cumplir la disposición del art. 27 de la constitución que ordenaba que se dictaran las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad.

F) LEY DE 23 DE ABRIL DE 1927.

Con esta ley se trató de resolver una situación que se hacía insostenible desde el punto de vista político, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos, se veían privados de ellos por un amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios, en vista de alguna deficiencia legal en el procedimiento.

Por este motivo se trató de organizar el procedimiento agrario según y de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inacatable constitucionalmente.

Por primera vez en la constitución y en la legislación agraria, se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, armónica, asentada en sólidos principios jurídicos, al redactarse la ley. Esta tiene como objetivos fundamentales, según la excelente exposición de motivos redactada con posterioridad a su vigencia, por el Lic. Narciso Bassols: Definir la personalidad de núcleos de población con derechos de tierras y estructurar un juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los arts. 14 y 16, constitucionales. Además de resolver estos puntos básicos, se consideran otros de gran importancia, de tal modo, que en realidad esta ley abarcó los aspectos fundamentales de la reforma agraria poniendo fin al desorden que reinaba en la legislación anterior.

La tendencia, claramente definida en el reglamento agrario a hacerse del procedimiento dotatorio y restitutorio una especie de juicio

se lleva a sus últimas consecuencias en la nueva ley, pues en ella se hace del procedimiento agrario un verdadero juicio ante autoridades administrativas, con la preocupación de tenerlo al margen de los ataques de incostitucionalidad que se le venían haciendo.

"Es indudable que todos estamos de acuerdo, en cuanto a que si se quiere respetar el art. 14, constitucional, es indispensable que a un propietario se le prive de sus derechos o posesiones, mediante un juicio seguido ante tribunales competentes, conforme a leyes anteriores al momento de la iniciación del procedimiento y observando en el curso de él las formas esenciales, todos convenimos en que privar de sus bienes a un miembro de la sociedad, sin requisitos como los anteriores, es estar violando las garantías individuales, y en realidad, despojando al interesado" (28)

En la ley se establece como principio de todo procedimiento agrario una solicitud que viene a ser una demanda inicial del juicio, aún cuando esa solicitud se sujete a regla alguna, pues basta que en ella se exprese la intención de abrir un expediente agrario para que prospere. Se corre traslado de la solicitud a los propietarios afectados haciéndoseles saber la instauración de la misma por medio de la publicación y en seguida se abre el periodo de la prueba, se concede término para la presentación de alegatos y se cierra el expediente con la resolución del gobernador, resolución provisional, revisable ante la segunda instancia constituida por la Comisión Nacional Agraria y el Presidente de la República.

(28) Lic. Narciso Bassols. LA NUEVA LEY AGRARIA. Pág. 58, esta obra está citada en la de MENDEIETA Y NUÑEZ LUCIO. Pág. 221.

G) LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DE 21 DE MARZO DE 1929 Y SUS REFORMAS.

El 21 de marzo de 1929 se plasmó la precitada ley y sus reformas en una nueva ley denominada de dotaciones y restituciones de tierras y aguas que a su vez fue reformada el 26 de diciembre del 1930, y el 29 de diciembre de 1932.

Se conservó el espíritu y la mayor parte de la letra de la ley Bassols a pesar de haber tenido varias modificaciones se respetó su construcción jurídica y se introdujeron reformas sobre diversos puntos con el propósito de hacer más expédito el procedimiento, pues la ley anterior establecía términos para las notificaciones y para los trámites que se consideraban excesivos.

Se volvió en materia de pequeña propiedad, al sistema de reglamento de reforma agraria, sin embargo la crítica del Lic. Bassols seguramente por considerarse poco práctico el sistema que estableció en su ley, y en otros puntos se introdujeron variaciones atinadas que contribuyeron al perfeccionamiento del sistema adoptado, aún cuando también cabe decir -- que en algunos casos las reformas, lejos de estar justificadas significaron un retroceso.

Esta ley sólo tiene importancia, porque en ella se afirmó el procedimiento agrario en sus características de juicio ante las autoridades agrarias, juicio en el cual los pueblos representan el papel de actores los grandes propietarios, presuntos afectados, el papel de demandados; las comisiones agrarias, el de tribunales instructores del procedimien-

to, y los gobernadores de los estados y el Presidente de la República,
el de Jueces sentenciadores.

II) REFORMAS A LA LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

Los propietarios afectados con el procedimiento agrario, desde que se puso en vigor la ley de 6 de enero de 1915, estuvieron recurriendo al amparo, con la esperanza de salvar sus propiedades, o cuando menos de salvar el mínimo de la extensión de tierra que se viesan obligados a ceder a los pueblos y aún cuando la Suprema Corte de Justicia adoptó un criterio revolucionario francamente orientado en el sentido de sostener la reforma agraria, en muchos casos los propietarios se vieron favorecidos en los fallos del máximo tribunal de la República y, por consiguiente, los pueblos que habían conseguido tierras en posesión provisional, después de litigios que duraban de 3 a 5 años, y en los cuales muchas veces ni tomaban parte, se veían en el caso de devolverlas.

Esto sembraba el descontento en las masas rurales que se sentían defraudadas y daba motivo a grandes dificultades prácticas a pequeños pero a veces, sangrientos desórdenes.

La Suprema Corte de Justicia, bajo la presión de las fuerzas políticas que han venido sosteniendo la reforma agraria como bandera de la revolución, cambió su jurisprudencia de un modo radical, seguramente con el propósito de favorecer la realización de la reforma agraria, y estableciendo que el recurso de amparo, como recurso extraordinario que es, solamente procede cuando han quedado agotados todos los recursos ordinarios.

La ley de 6 de enero de 1915, en su art. 10, dispone que los propietarios afectados tienen la facultad de recurrir a los tribunales a

deducir sus derechos, dentro del término de un año, contado a partir de la resolución dictada por el presidente de la república, con la cual se consideren perjudicados, de tal modo que, antes de recurrir al amparo, están obligados a agotar ese recurso legal.

Para sentar esta jurisprudencia, la Suprema Corte consideró el término, recurso en el sentido de "medio", y no en su significación estrictamente jurídica.

Pero el remedio que se trataba de obtener con esta jurisprudencia, lejos de serlo realmente, vino a complicar la situación, y a dar más armas a los grandes propietarios para la defensa de sus intereses.

En realidad, a raíz de establecerse esta jurisprudencia, nadie sabía a punto fijo cuál debería ser la naturaleza del juicio a que se refería la ley de 6 de enero de 1915, ni ante qué autoridades debería intentarse, ni en contra de quién.

La mayoría de las demandas se presentaron ante los jueces de Distrito, solicitando la revocación de las resoluciones presidenciales y en contra del procurador general de la República; en los juicios a que dieron lugar, no tomaban parte los pueblos beneficiados con la dotación o la restitución de tierras que trataba de revocar, el propietario afectado y llegaron a darse casos en los que el procurador se conformó expresamente con la demanda o no se defendió con eficacia el asunto respectivo, de tal modo que los jueces de Distrito se vieron en el caso de privar a los pueblos de las posesiones de tierras y aguas, sin que éstos fueran escuchados ni vencidos en juicio, con positiva violación de la ga

rantía consignada en el art. 14 Constitucional.

DENEGACION DEL JUICIO DE AMPARO.

Durante el tiempo en que estuvo vigente, por decirse así, esta jurisprudencia, todo fue confusión y desorientación en la materia.

No llegó a formularse un estudio serio que resolviera con claridad absoluta los problemas a que daba lugar la aplicación del art. 10º de la Ley del 6 de enero de 1915, y cuando se pensaba en la conveniencia de dictar una ley reglamentaria de ese artículo, el problema jurídico y práctico quedó resuelto por decreto de 23 de diciembre de 1931, que reformó el artículo 27 Constitucional, modificando el Art. 10 de la ley de 6 de enero de 1915, en el sentido de que los propietarios afectados por las resoluciones agrarias no tendrían recurso alguno de carácter judicial en contra de tales resoluciones.

Vino así a marcarse una nueva época en la aplicación de las leyes agrarias, en la resolución del problema de la tierra, que resultaba seriamente entorpecido por el uso excesivo que de los recursos judiciales hacían los grandes propietarios.

I) LEY DE PATRIMONIO EJIDAL.

La primera ley de fraccionamiento ejidal, o sea que las leyes de que había tratado hasta el momento, sólo se referían a la dotación y restitución de tierras y de aguas a los núcleos de población considerados como tales, pero no contenían disposiciones, sobre tal forma en que las tierras obtenidas por el poblado deben ser repartidas entre sus habitantes, verdadera finalidad de las leyes agrarias.

Hasta el 19 de diciembre de 1925 fecha en la que se dictó la primera ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal, los pueblos beneficiados con alguna dotación o restitución poseían en común las tierras y aguas correspondientes bajo la administración de los comités administrativos, pero esta situación esencialmente transitoria se venía prolongando exageradamente en perjuicio de los campesinos proletarios, porque en la generalidad de los casos los comités administrativos quedaban en manos de líderes asesorados por políticos, quienes hacían de la reforma agraria un verdadero negocio en su propio beneficio, repartiendo las mejores tierras entre quienes les convenía, imponiendo trabajos personales y obligaciones pecuniarias a los ejidatarios.

Con la ley antes mencionada se pretendió remediar esta situación pues ésta estableció la forma en que deberían repartirse las tierras y aguas entre los ejidatarios y la naturaleza de la propiedad ejidal. Para la mejor realización de estos propósitos se expidió la ley en 4 de marzo de 1926.

El 25 de agosto de 1927, se expidió un nuevo ordenamiento, sobre

la materia, denominado ley del patrimonio ejidal, que reformó la ley anterior, y en el cual se introdujeron nuevas reformas en 26 de diciembre de 1930 y en 29 de diciembre de 1932. Los siguientes puntos que enseguida anoto, son los más importantes, o sea los más interesantes:

A) Administración de los bienes ejidales: las disposiciones legales anteriores que se repitieron en esta ley, establecieron que la capacidad jurídica reconocida por la constitución a los pueblos, para poseer en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, radica en la masa de ejidatarios del pueblo.

El pueblo ejercía sus derechos derivados de esa capacidad por medio del camino administrativo, el cual cesaba en sus funciones al llevarse a cabo el fraccionamiento de las tierras entre los beneficiados.

La representación del pueblo pasaba entonces a un nuevo organismo denominado comisariado ejidal, constituido por tres miembros: Presidente, Secretario y Tesorero.

El comisariado ejidal tenía, entre sus funciones principales, las de representar al pueblo como mandatario jurídico y administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal de acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Fomento. Un consejero de vigilancia, compuesto de tres miembros, supervisaba los actos del comisariado ejidal.

B) Fraccionamiento y adjudicación de ejidos. La comisión nacional agraria era la encargada de mandar hacer el proyecto de fraccionamiento y adjudicación de los ejidos, con sujeción a reglas determinadas.

En todo proyecto de fraccionamiento se separaba la zona de urbani-

zación y los montes y pastos, así como un lote para la escuela rural y su campo de experimentación anexo.

Las tierras ejidales cultivadas o susceptibles de cultivo se dividían en lotes y, según las últimas reformas introducidas en la ley, -
escos lotes deberían de tener la extensión mínima fijada por la comisión nacional agraria con acuerdo del Presidente de la República y en ningún caso podrían ser menores, aún cuando el número de parcelas repartibles no correspondiera al total de agricultores con derecho al reparto.

Con esta disposición se trató de corregir uno de los más grandes defectos de la organización ejidal, pues sucedía con frecuencia que entre la fecha de dotaciones de tierras, a un puebló y el fraccionamiento de las mismas, pasaban varios años de tal modo que el número de interesados aumentaba; o bien, por defecto en los cálculos, las tierras del ejido, una vez hechas las separaciones legales que acabo de mencionar y tomando en cuenta las tierras inaprovechables, comprendido dentro de otras que sí lo eran, no resultaba suficientes para dotar a todos los ejidatarios.

En estos casos se había seguido un procedimiento vicioso que consistía en disminuir en extensión la parcela individual para que alcanzara a todos, los beneficiados con la dotación y se llegó al extremo de dar a cada campesino, lotes de tal modo pequeños, que en verdad no venían a resolver el problema, pues así se lesionaba a la gran propiedad sin crear otra suficiente para satisfacer las necesidades del campesino.

Esta ley estableció que en el campo de sobrar tierras después de hecho el reparto con arreglo al proyecto, deberían formarse zonas de reserva para colocar en ellos a los hijos de ejidatarios que llegaran a la -

edad reglamentaria a los ejidatarios procedentes de otro ejidos del con torno donde no hubiese tierras suficientes.

Cuando faltaban tierras entonces era obligatorio para las autoridades agrarias, estudiar la manera de aumentarlas; pero sólo en cualquiera de estas dos formas: o convirtiendo al cultivo tierras de pasto o de monte, o terrenos inaprovechados.

Lo más lógico habría sido promover la ampliación de los ejidos; pero como la ley señalaba un plazo de 10 años a partir de la fecha de dotación, para solicitarla, el legislador se encontraba limitado por su propio sistema y en aras de él sacrificaba a los pueblos desobedeciendo de paso, la letra del art. 27 constitucional.

Porque la obligación impuesta a las autoridades agrarias para poner en cultivo tierras no aprovechadas en él, requiere inversiones de capital, construcciones de obras etc., que difícilmente pueden realizarse.

C) Naturaleza de la propiedad ejidal. En ésta ley se estableció por primera vez en la legislación agraria la naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio y fuera de él, por autoridad alguna.

Ni la ley de 6 de enero de 1915, ni el art. 27 constitucional, señalan tal limitación al derecho de propiedad ejidal; pero aparte de que este precepto faculta al Estado para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público es evidente que la experiencia secular en México, por lo que se refiere a la propiedad agraria de los pueblos, demuestra la necesidad de imponer esas limitaciones, pues de lo contrario, la reforma agraria resultaría un completo fracaso.

En poco tiempo pasarían los lotes a manos de terceros por medio de compra venta o como resultado de préstamos usurarios.

Esta ley estableció en realidad, la propiedad comunal de los pueblos sobre las tierras del ejido, con posesión y goce individual de lotes, pues además de las limitaciones señaladas al derecho de propiedad, impuso al ejidatario la obligación de cultivar la tierra con la sanción de la pérdida de ella en caso de que la dejara sin cultivo durante un año, sin causa justificada.

Los lotes vacantes deberían ser repartidos por la junta general de ejidatarios, entre los nuevos jefes de familia y, en tanto se hacía reparto, el lote volvía, por reversión, al pueblo. Analizando la época colonial la entidad del pueblo es la propietaria de las tierras ejidales y los ejidatarios, como en la misma época, y como en la época precolonial sólo tienen el usufructo que se transmite de generación en generación entre sus familias.

Se ha discutido sobre la conveniencia o inconveniencia de esta clase de propiedad pues en la época colonial Abad y Queipo, hizo grandes reflexiones encaminadas a demostrar la necesidad de transformar la propiedad comunal de los pueblos de indios en propiedad individual y hasta se llegó, durante ese tiempo, en plena guerra de independencia a ordenarse tal cosa en un decreto.

En nuestros días el Lic. Emilio Rabasa afirmó que: "El sistema preconizado muchas veces por los partidarios sentimentales de la protección, es el mejor para mantener al indio en la vida vegetativa, sin que despierte el sentimiento de la individualidad; el mejor para que se ---

sienta confundido en la tribu, perdido en ella, sin derechos personales ni intereses propios, bajo la presión de la comunidad, encerrado en la casa y puesto en oposición al hombre civilizado que se le representa -- como un perseguidor y como perpetuo enemigo" (29). Y en seguida agrega: " Si se hubiera buscado intencional y empeñosamente un sistema para que los indios trabajaran para subsistir sin que el trabajo los dignificara ni transformara su mentalidad, sin sacarlos de su embrutecimiento, no se habría encontrado mejor que el de el aislamiento por la propiedad común, que no hace dueño a nadie."

A mi modo de ver opino que este jurista confundió la propiedad comunal con el goce comunal de la tierra, porque más adelante dice: "La experiencia ha demostrado que la imprevisión del indio hace declarar -- inenajenables los lotes". Es decir, lo que deseaba era que se fraccionaran aquellas tierras de común aprovechamiento, pero ésta no era la generalidad de la propiedad indígena, que, como ya hemos dicho, estaba - fraccionada en parcelas entre las familias de los poblados; sin derecho de enajenarlas y cuando por cualquier causa las abandonaban, volvía a la comunidad para ser susceptibles de un nuevo reparto.

Las leyes de reforma individualizaron esta propiedad en toda la extensión de la palabra, pues desde entonces no pudiendo ser la comunidad propietaria en forma alguna, los poseedores quedaron en libertad de disponer de las tierras que poseían, aunque fueron fatales las consecuencias de esta política.

(29) Lic. Rabasa Emilio. LA EVOLUCION HISTORICA DE MEXICO. págs. 292, 293. Op. Cit. en la obra de Lucio Mendieta y Núñez, Pág. 237.

C A P I T U L O I I I

REALIDAD EN EL MANEJO DE TERRENOS EJIDALES.

A) Funcionamiento y Organización de la Secretaría de la Reforma -- Agraria. B) Organización de las Autoridades Ejidales. C) Obligaciones de las Autoridades Ejidales. D) Funcionamiento de Hecho y no Derecho de las autoridades Ejidales.

A) Funcionamiento y Organización de la Secretaría de la Reforma - Agraria.

La ley Federal de la Reforma Agraria vigente, se divide en 7 libros los cuatro primeros contienen el Derecho Sustantivo, los tres últimos se refieren a los procedimientos, a la planeación y a la responsabilidad en materia agraria. Por decreto del 29 de diciembre de 1974, fue reforma de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para transformar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y al de Turismo, en Secretarías. El primero cambió su denominación por la de Secretaría de la - Reforma Agraria, son las siguientes atribuciones señaladas en el Artículo 17 de la Ley.

"Artículo 17 a la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde al despacho de los siguientes asuntos:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.
- II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural.

- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y agua y de la zona urbana ejidal;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- V. Hacer tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el Catastro de las propiedades Ejidales, comunales e inafectables;
- VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslindes de tierras ejidales y comunales.
- VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;
- VIII. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de núcleos de población ejidal y de bienes comunales en lo que no corresponda a otras entidades u organismos.
- IX. Organizar a los ejidos y comunidades para promover su producción agrícola, ganadera y forestal.
- X. Promover el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.
- XI. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.
- XII. Asesorar a los ejidatarios y comuneros en el alineamiento y manejo de su producción agrícola y ganadera.
- XIII. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

- XIV. Proyectar los planes generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y en especial, de la población ejidal excedente, y
- XV. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos." (30)

Esta enumeración es deficiente porque no comprende todas las atribuciones de capital importancia de la Secretaría de la Reforma Agraria, entre ellas la rehabilitación de los ejidos de parcela insuficiente que es, ahora el problema fundamental de la mencionada Reforma.

B) ORGANIZACION DE LAS AUTORIDADES EJIDALES.

La ley considera (Artículo 22) como autoridades internas únicamente a los ejidos y de las comunidades que posean tierras, sin mencionar a los nuevos centros de población que no obstante, deben considerarse - incluidos en la norma porque su organización ejidal, a:

- I. Las Asambleas Generales.
- II. Los Comisarios Ejidales y de Bienes Comunales.
- III. Los Consejos de Vigilancia.

"El Artículo 23 establece que los ejidos y comunidades tiene personalidad jurídica; la Asamblea General es su máxima autoridad interna y se integran con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos. Quienes se encuentran suspendidos o sujetos a juicio - privativo de derechos no podrán formar parte de la misma". (31)

El Artículo 24. La Comisión Agraria Mixta o la Delegación Agraria en su caso, por conducto del Comité Particular Ejecutivo, citará a la Asamblea General en que deberá ejecutarse la resolución provisional o definitiva, La convocatoria se hará, además, por la comisión o la Delegación, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado de donde sean vecinos los solicitantes, cuando menos con ocho días de anticipación.

En la Convocatoria se expresarán con toda claridad los asuntos a tratar, el lugar y fecha de la reunión. Si el día señalado por la -

(31) LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. Vigente Pág. 12.

Asamblea no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria, con el apercibimiento de que la Asamblea se celebrará con el número de Ejidatarios que concurran y de que los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes.

El artículo 25. En la Asamblea General de que trata el artículo anterior, deberá intervenir un representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria, según se trate de ejecutar un mandamiento del Ejecutivo Local o una resolución presidencial, si en este último caso el grupo no está en posesión provisional.

El funcionario que corresponda, determinará bajo su estricta responsabilidad, quienes podrán integrar la Asamblea, acatando para el efecto, en primer término la resolución que se va a ejecutar y en segundo lugar, el censo correspondiente. Asimismo, el funcionario respectivo cuidará de reservar a los ausentes sus derechos y formará los padrones.

En esta Asamblea, el grupo beneficiado deberá elegir al Comisariado y al Consejo de Vigilancia.

El Artículo 26 crea un verdadero problema burocrático y de papeleo además de una situación interna que, en algunos casos puede revestir verdadera gravedad. Dice que: "Para integrar las Asambleas Generales subsecuentes, los ejidatarios podrán acreditarse con una credencial provisional que al efecto expida el Comisariado y que deberá llevar la firma del Delegado Agrario Nacional a fin de que éste expida la credencial definitiva.

Hemos subrayado la palabra podrán, porque parece indicar que es potestativo para los ejidatarios acreditarse o no con credencial. En otras palabras, tiene la posibilidad de acreditarse por otros medios, testigos o simplemente con su presencia si son conocidos del Comisariado o con la lista o padrón de ejidatarios que éste debe tener.

Como la credencial provisional la expide el Comisariado se puede dar el caso de que por enemistad, intereses o causas políticas, se niegue a expedirla a uno o a más ejidatarios, lo que dará lugar a quejas y hasta a fricciones personales.

Se sobreentiende que la credencial sólo es válida con la firma del Delegado Agrario que radica en la capital del Estado o Territorio de que se trate y en aquellas entidades muy extensas, los Comisarios de ejidos lejanos tendrán que ir a recabar la firma.

No se dice si la credencial provisional llevará el retrato del ejidatario o su huella digital o si la credencial definitiva que expedirá el Registro Agrario Nacional tendrá esos requisitos indispensables de identificación.

Surge aquí otra cuestión: Lo dispuesto en el artículo 26, ¿Rige únicamente para los ejidos que sean creados a partir de la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria o para todos los existentes?, si éste último, que parece lo más indicado, entonces va a ser un negocio espléndido para los fotógrafos rurales si la credencial debe llevar fotografía, lo que no está mal siempre que no abusen, pues los ejidatarios, según cálculos actuales pasan de Dos Millones. El Registro Agrario Nacio

nal va a necesitar un equipo administrativo muy numeroso para expedir con celeridad las credenciales definitivas que, es necesario admitirlo serían un formidable paso de carácter cívico y social, de civilización y cultura.

Facilitaría mucho, además en casos delictuosos, la persecución y la identificación de los responsables.

Las asambleas son de tres clases que responden a la novedosa organización de los ejidos: A) Generales de Ejidatarios. B) Ordinarias Mensuales. C) Extraordinarias y de Balance y Programación (Artículo 27).

El artículo 28. Las Asambleas Generales ordinarias se celebrarán el último domingo de cada mes y quedarán legalmente constituidas con la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios con derecho a participar. Si no se reúne la mayoría señalada, la asamblea del mes siguiente se celebrará con los que asistan y los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes, siempre que no se trate de asuntos que conforme a esta Ley deban resolverse en Asamblea Extraordinaria. En estos casos podrá estar presente un representante de la Delegación Agraria.

En este precepto se vuelve a emplear la vaga expresión de "podrá" que tiene un carácter potestativo de tal modo que una asamblea es válida sin la presencia del Delegado, puesto que esa presencia no es obligatoria.

El Artículo 29. Para la celebración de las asambleas generales extraordinarias deberá expedirse convocatoria de acuerdo con las formalidades

dades establecidas en esta ley.

Otro artículo que marca la nueva organización de los ejidos dentro del sistema fundamental que anima toda esta parte del ordenamiento que comentamos, es el 30 que dice:

"Las Asambleas Generales de Balance y Programación serán convocadas al término de cada ciclo agrícola o anualmente y tendrán por objeto informar a la comunidad de los resultados de la organización, trabajo y producción del periodo anterior, así como programar los plazos y financiamiento de los trabajos individuales, de grupo y colectivos que permitan el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario"

"A éstas asambleas podrá asistir un representante de la Delegación Agraria y uno de la Constitución oficial que refaccione al ejido o comunidad. Podrán también asistir Asesores Técnicos de las dependencias oficiales relacionadas con la producción y comercialización de los productos del campo.

El Artículo 31. Las asambleas generales extraordinarias se celebrarán en los casos que esta Ley establece y cuando así lo requiera la atención de asuntos urgentes para el ejido o comunidad.

Estas asambleas podrán ser convocadas por la Delegación Agraria, el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia, éstos últimos a iniciativa propia o si así lo solicita al menos el 25% de los ejidatarios o comuneros. Cuando otras autoridades, organismos e instituciones oficiales tengan interés en la celebración de una asamblea extraordinaria habrá de convocarla por conducto de la Delegación o del Comisariado Ejidal.

Las convocatorias para las asambleas extraordinarias y la instalación de éstas deberán llenar las formalidades y requisitos establecidos en el artículo siguiente.

El porcentaje de ejidatarios señalado en el precepto transcrito para solicitar la celebración de una asamblea extraordinaria, en casos urgentes, nos parece muy alto, bastaría un 5 o 10% si se tiene en cuenta que los Comisariados Ejidales generalmente dominan por diversos medios a la mayoría de los integrantes de un ejido.

El Artículo 32, Para toda asamblea general que amerite convocatoria ésta se expedirá con no menos de 8 días de anticipación ni más de 15, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado. En la cédula se expresarán con toda claridad los asuntos a tratar y la fecha de la reunión. De la convocatoria se enviará copia a la Delegación es requisito de validez de estas asambleas. Si el día señalado para la Asamblea no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria y 8 días después una tercera, convocando para la misma fecha, con el apercibimiento de que la misma asamblea se celebrará con el número de ejidatarios que concurran y de que los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes. La misma obligatoriedad tendrán para quienes se retiren de una asamblea.

La redacción de este artículo es lamentable. Se obliga al Comisariado a enviar copia de la convocatoria para toda asamblea. En realidad el precepto se refiere a las asambleas generales extraordinarias puesto que

de las ordinarias ya se ocupan los artículos 24, 25, 26 y 28. Si se tiene en cuenta que gran número de ejidos están lejos de las capitales de los Estados y Territorios, resulta que el envío de la convocatoria por correo a la Delegación le llegará a ésta, después de la celebración de asamblea y que tendrá que enviarse certificada y con acuse de recibo para comprobar que fue remitida y recibida y no simplemente haciendo uso de la franquicia postal que se concede a los ejidos en la misma ley.

Es desastroza la redacción de esta parte del artículo que comentamos: "Si el día señalado para la asamblea no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente una convocatoria y 8 días después una tercera convocando para la misma fecha... -- etc."

Como las asambleas generales deben citarse con no menos de 8 días de anticipación, ni más de 15 (Artículo 32), resulta que si la segunda convocatoria debe ser para dentro de 15 días y la tercera, se supone que en el caso de que no haya habido quórum en la segunda, 8 días después para la misma fecha, es decir para un día que ya pasó, a no ser que se trate de un simple recordatorio de la segunda convocatoria, todo lo cual es impreciso y confuso por su mala redacción.

Si insistimos en éstas que parecen minucias, es porque los acuerdos de las asambleas que se reúnen sin llenar los requisitos legales pueden ser nulificados según se verá más adelante.

En donde se acentúa la imposibilidad de aplicación de algunos artículos de la ley es en el 33.

Todos los miembros de un ejido o comunidad tiene el deber de asistir a las asambleas a las que se convoque legalmente. La Asamblea General podrá fijar sanciones económicas dentro de los límites señalados en el reglamento interior del ejido, para quienes, sin causa justificada, no cumplan con esta obligación. El cobro de esta cuota no podrá hacerse valer sobre las cosechas ni sobre los bienes de trabajo del ejidatario.

Estas disposiciones son completamente inoperantes. En primer lugar resulta potestativo de la asamblea general, el fijar sanciones a los ausentistas y si las fijan no tendrán ningún efecto porque fuera de las cosechas y de los instrumentos de trabajos, los ejidatarios no tienen en sus casas la inmensa mayoría jacales miserables, otras cosas que el petate, la hamaca, o la cama y muebles que son inembargables de acuerdo con la legislación civil, aparte de que en el caso de tener otros bienes sería necesario instaurar un juicio para hacer efectiva la sanción a fin de no violar las garantías individuales (Artículo 14, y 16 constitucionales).

Este mandamiento sale sobrando o se presta abuso y violencia ilegales del Comisariado sobre los ejidatarios.

Artículo 34, Las votaciones de las asambleas generales de Balance y programación y en las extraordinarias serán nominales y los acuerdos que se tomen por mayoría de votos salvo los casos de excepción que esta Ley establece. En las asambleas ordinarias mensuales, la votación será económica a menos que la propia asamblea acuerde que sea nominal. En caso de empate decidirá el voto del Presidente del Comisariado Ejidal.

Es necesario tener en cuenta que los ejidatarios son campesinos,

la mayoría analfabetos y que éstos y los que saben leer y escribir, poseen un léxico muy reducido. Palabras como nominal, económica, están fuera de su comprensión, sería aconsejable hacer una edición de la Ley Federal de la Reforma Agraria con la explicación de términos como los antes mencionados.

El artículo 23 establece que los ejidos y comunidades "Tienen personalidad jurídica; la Asamblea General es su máxima autoridad interna y se integran con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos.

Quienes se encuentran suspendidos o sujetos a juicio privativo de derechos no podrán formar parte de la misma".

Según el art. 24, la Comisión Agraria Mixta tiene la facultad de citar a la Asamblea General, a través del Comité Particular Ejecutivo por medio de esta convocatoria se resuelven los asuntos en forma provisional o definitiva.

La convocatoria se anunciará por medio de cédulas fijadas en lugares visibles del poblado para que todos los habitantes del poblado tengan acceso a enterarse de la publicación de la convocatoria.

En el art. 25 intervendrá un representante de la Comisión agraria mixta o de la Delegación Agraria, en esta asamblea el grupo beneficiado

deberá elegir al comisariado y al consejo de vigilancia.

Artículo 39, Para cumplir eficazmente con sus obligaciones los Comisariados podrán en caso necesario, celebrar los contratos de prestaciones de servicios con los profesionistas con la probación de la Asamblea General, sin perjuicios del asesoramiento que obtenga de organizaciones oficiales conforme a esta ley.

Observese que la contratación de profesionistas no es obligación sino potestativa y que requiere la aprobación de la Asamblea General.

Esta aprobación compromete a todos los ejidatarios a cubrir los emolumentos de los contratados y hacer posible el mejoramiento de las explotaciones agropecuarias en los ejidos que aceptan constituirse en empresas rurales.

Artículo 40. En cada ejido habrá un Consejo de vigilancia constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, que desempeñarán los cargos de Presidente, Secretarios y Tesorero respectivamente, nombrados por la Asamblea General.

En caso de que haya más de una planilla en la elección del Comisa

riado, el Consejo de Vigilancia podrán reunir los requisitos que se exigen a los Comisariados.

Artículo 41. Los miembros de los Comisariados Ejidales y Comunales y de los Consejos de Vigilancia podrán ser removidos por la Asamblea General o por otra autoridad correspondiente, por cualquiera de las siguientes causas:

- I. No cumplir los acuerdos de la Asamblea General.
- II. Contravenir las disposiciones de esta Ley, las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos o comunidades.
- III. Desobedecer las disposiciones de esta ley, legalmente dictadas por la Secretaría de Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- IV. Malversar Fondos.
- V. Ser condenado por autorizar, inducir o permitir que los terrenos ejidales o comunales se siembre marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente, o por cualquier otro delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.
- VI. Ausentarse del ejido por más de 60 días consecutivos sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea, y
- VII. Acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación o superficies de uso común del ejido o de la comunidad.

En cambio en el artículo 42, reforzando la palabra potestativa "podrá", se dice que: "La remoción de los miembros de los comisariados Ejidales y de bienes comunales y de los consejos de vigilancia "deberá"

ser acordada por las dos terceras partes de la Asamblea General extraordinaria que el efecto se reuna.

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.

Al comprobarse plenamente la responsabilidad de los inculpados, se les sancionará con restitución, sin perjuicio de las demás penas que le correspondan.

Artículo 35. De toda asamblea general, deberá 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 esta ley previene su participación, las autoridades del ejido y los ejidatarios y comuneros asistentes; éstos pondrán además su huella digital de bajo de donde esté escrito su nombre. Una copia del acta se entregará en el término de 8 días a la Delegación Agraria.

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 la Comisión Agraria Mixta, 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.

Artículo 37. El Comisario Ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los actos aprobados por las asambleas - generales. Estará constituido por un Presidente, por un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes. Independientemente del tipo de explotación adoptado el comisariado contará con los secretarios auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y los demás que señale el reglamento interno del ejido para atender a los requerimientos de la producción.

Los miembros del Comisariado y sus auxiliares serán electos por mayoría de votos en Asamblea General Extraordinaria. El Voto será secreto y el escrutinio público o inmediato.

En caso de que la votación se empate, se repetirá ésta y si volviera a empatarse, el Delegado Agrario, formulará una planilla mixta asignando los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos. Los Secretarios auxiliares durarán en su cargo un año y serán sustituidos o confirmados en la Asamblea General de Balance y Programación respectiva, sin que les sea aplicable los disposiciones en el artículo 44.

Por lo que respecta a la votación habrá que hacer planillas de colores o claramente diferenciadas para que el voto sea secreto en atención a que la mayoría de los ejidatarios son analfabetos. La novedad en la Constitución de los Comisariados consiste en que les adscriben secretarios auxiliares de crédito, de comercialización y de acción social de acuerdo con la idea dominante en este capítulo que, como antes decimos, consiste en tratar de hacer de los ejidos unidades de producción -

organizados al efecto y se dá por hecho que todos aceptarán esa forma de organización.

Artículo 38. Para ser miembro de un Comisariado Ejidal se requiere:

- 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 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de elección.
- III. No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.

El requisito del trabajo no se exigirá en los casos de designación del primer Comisariado.

Artículo 43. Todo cambio total o parcial, temporal o definitivo, de los componentes del Comisariado Ejidal o del Consejo de Vigilancia por causas distintas de la remoción, deberá ser comunicada por escrito al Delegado Agrario para su conocimiento, quien a su vez informará de inmediato al Registro Agrario Nacional.

Artículo 44. Los integrantes de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia durarán en sus funciones 3 años.

Si al término del periodo para el que haya sido electo el Comisariado Ejidal no se han celebrado elecciones, será automáticamente sustituido por el Consejo de Vigilancia, el que deberá convocar para elección en un plazo no mayor de 60 días.

Los miembros del Comisariado, por una sola vez, podrán ser reelec

tos para el mismo o diferente cargo en el siguiente periodo, si obtienen la mayoría de las dos terceras partes de la Asamblea. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio.

Con este precepto se trata de impedir la reelección indefinida de los Comisariados Ejidales que en muchos casos ha resultado perjudicial para los ejidatarios pues se convierten en verdaderos caciques. En realidad por el bajo nivel cultural de los campesinos, es un problema la elección de autoridades ejidales, pues aún cuando la Ley de Reforma Agraria no lo dice, necesitan saber leer y escribir, dadas las funciones que tienen que desempeñar y ser personas de cierta capacidad que, por cierto, no abundan en los medios rurales. Se corre el peligro de que los Comisariados por falta de candidatos idóneos, caigan en manos de gentes poco aptas o irresponsables. Probablemente lo que va a suceder es que Comisariados y Consejos de Vigilancia, se turnarán cada 6 años por algún tiempo en tanto las nuevas generaciones de ejidatarios, lleguen a la posibilidad de ocupar esos puestos. Sería necesario, para esto, que se introdujeran en los programas de las escuelas rurales las enseñanzas indispensables relativas a organización y funcionamiento de los ejidos.

Artículo 45. Las mujeres que disfrutan de derechos ejidales, tendrán voz y voto en las asambleas generales y serán elegibles para cualquier cargo en los Comisariados y en los Consejos de Vigilancia.

Artículo 46. En los núcleos de población que posean bienes comunales, funcionarán Comisariados, Consejos de vigilancia y Asambleas Ge

nerales de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales de igual designación y les serán aplicables todas las disposiciones contenidas en esta Ley.

" En este capítulo en el que se hace una revoltura de disposiciones sobre autoridades ejidales y asambleas, no se toma en cuenta la realidad social de los ejidos. Las notificaciones deberían ser personales y verbales para quienes no saben leer a fin de que se enteren realmente del objeto de las asambleas a las que se les convoca. Como hemos dicho en otra parte; El analfabetismo y la ignorancia que privan en los campos de México, son causa de que al amparo de las asambleas generales de ejidatarios se cometan innumerables abusos e inmorales. Unas veces se hacen aparecer como aprobadas, resoluciones de que no tuvieron conocimiento los ejidatarios que no saben leer y escribir; pero se obtienen sus huellas digitales al pie de texto que en realidad desconocen. Otras veces las convocatorias para las Asambleas Generales y las notificaciones no se llevan a cabo como es debido, con objeto de sacar adelante asuntos que interesan y benefician sólo a un corto número de ejidatarios."

(32).

C) OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES EJIDALES.

"En este capítulo es donde aparece la intención de los autores del proyecto de Ley Federal de REforma Agraria, para hacer del ejido una unidad económica, una verdadera empresa agrícola que al actuar concertadamente, no solo en la explotación de sus tierras sino en la venta en común de los productos de esa explotación hallarán grandes ventajas económicas que redundarán en beneficio de los ejidatarios y sus familias." (33)

"Teóricamente, según hemos dicho, esta idea está inspirada en el - Koljós ruso, es generosa e impecable; pero está condenada al fracaso por que en más de la mitad de los 22,000 ejidos que se dice hay actualmente, (1971) en la República Mexicana, la parcela de que disfruta el Ejidatario es notoriamente insuficiente; media, una, dos, tres, cuando más cuatro hectáreas, en la mayoría de los casos de tierras de temporal, y así, la organización para explotar en conjunto y para vender sus productos en común no puede realizarse el milagro de aumentar los rendimientos de la pobre heredad de cada ejidatario, hasta el punto de que proporcione lo necesario para cubrir sus necesidades y las de su familia. Es posible que aumente la producción rural y proporcionalmente la de cada ejidatario; pero también aumentarán los gastos de administración pues al constituirse un ejido en empresa necesita pagar sueldos de empleados de técnicos, de asesores." (34)

(33) Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio. Pág. 337.

(34) Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio. Pág. 337.

El éxito de la transformación del ejido actual en el que cada ejidatario es independiente, en una organización comunitaria de explotación y mercadeo está condicionado a la rehabilitación de los ejidos de que se ocupa la Ley más adelante, Sólo cuando cada centro ejidal tenga tierra suficiente cuya explotación sea agrícolamente costeable, crédito y asistencia técnica y cuando se eleven sus condiciones sociales y culturales podrá constituirse en empresa rural con perspectivas halagüeñas.

Pero debe tenerse en cuenta que una ley, un código, no se dictan solo para el presente, sino que cuando son el resultado de una visión de verdaderos estadistas, se proyectan hacia el porvenir, parten de lo que es para alcanzar lo que debe ser de acuerdo con la justicia social. Si se asemeja de hoy en adelante, con prontitud, eficacia y honradez, la rehabilitación del gran número de ejidos que están en la miseria por los errores y las inmoralidades y la ineptitud que se conjugaron en los repartos de tierras y aguas desde 1915 hasta la total vigencia del Código Agrario de 1942, si se dá un gigantesco impulso a la alfabetización y la instrucción y a la cultura en los medios rurales, la configuración de los ejidos como empresas rurales transformará radicalmente, en un sentido de progreso económico, cívico y social los campos de México.

Se requiere también, para esto, una rigurosa aplicación de las responsabilidades en materia agraria pues de otro modo al convertirse los ejidos en empresas rurales manejados por los Comisariados Ejidales, se dará lugar a innumerables abusos.

El Artículo 47 de la Ley dice que: "Son facultades y obligaciones de la Asamblea General."

I. Formular y aprobar el Reglamento interior del Ejido, el que deberá regular el aprovechamiento de los bienes comunes las tareas de beneficio colectivo que deben emprender los ejidatarios independientemente del régimen de explotación adoptado y los demás asuntos que señala esta ley.

Este es el primer paso disciplinario para organizar el ejido y seguramente que no tendrá obstáculo en la práctica si se aplica racionalmente porque no obstante lo dispuesto en el Art. 5º Constitucional, desde tiempos remotos los campesinos realizan trabajos, que interesan a los pueblos en que habitan, sin remuneración alguna; es lo que en algunas regiones del país, se llaman "Tequio", (35); institución indígena ancestral que pervive en nuestros días.

II. Elegir y remover a los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley acordar en favor de los mismos un estímulo o recompensa cuando lo considere conveniente, con aprobación del Delegado Agrario.

III. Formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido, con objeto de intensificar la producción individual o colectiva del mismo, mejorar los sistemas de comercialización y allegarse los medios económicos adecuados a través de las instituciones que correspondan con la asistencia técnica y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

(35) Op. Cit. Mendieta y Núñez Lucio. Pág. 338.

IV. Dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los bienes ejidales y de las comunidades, los que deberán ser aprobados y reglamentados, en su caso por la Secretaría de la Reforma Agraria.

V. Promover el establecimiento dentro del ejido, de industrias destinadas a transformar su producción agropecuaria y forestal, así como la participación del mismo en aquellas que establezcan en otros ejidos y aprobar las bases de dicha participación.

VI. Autorizar, modificar o rectificar, cuando proceda legalmente, las determinaciones del Comisariado.

VII. Discutir y aprobar, en su caso, los informes y estados de cuenta que rinda el Comisariado y ordenar que sean fijados en lugar visible del poblado.

VIII. Aprobar todos los convenios y contratos que celebran las autoridades del ejido.

IX. Conocer de las solicitudes de suspensión, privación de derechos de los miembros del ejido, oyendo a los interesados y someterlas a la Comisión Agraria, Mixta, si las encuentra procedentes.

X. Acordar, con sujeción a esta Ley, la asignación individual de la unidad de dotación y solares conforme a las reglas establecidas en el artículo 72.

XI. Opinar ante el Delegado Agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y en disputas respecto de derechos hereditarios ejidales.

XII. Determinar, entre los campesinos que por disposición de esta Ley tienen preferencia para prestar trabajo asalariado, en el ejido, a aquellos que deban contratarse para las labores del ciclo agrícola.

XIII. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Artículo 48. Son facultades y obligaciones de los Comisariados que en todo caso deben ejercer en forma conjunta sus tres integrantes:

I. Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general.

II. Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del Gobernador o de la resolución presidencial, los bienes y la documentación correspondiente.

III. Vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deban ser objeto de adjudicación individual.

IV. Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en uso de las aguas que les corresponda.

V. Informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición por extranjeros del dominio de zonas fronterizas y costeras.

VII. Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por la Ley, con las facultades de apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta Ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta Ley.

VIII. Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la Ley y a las disposiciones generales que dicten las dependencias federales competentes y la Asamblea General.

IX. Realizar dentro de la Ley todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales.

X. Citar a Asamblea General en los términos de esta Ley.

XI. 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.

XII. Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones los acuerdos que dicten las Asambleas Generales y las Autoridades Agrarias.

XIII. Proponer a la Asamblea General los programas de organización y fomento económico que considere convenientes.

XIV. Contratar la prestación de servicios de profesionales, técnicos asesores y en general, de todas las personas que puedan realizar trabajos útiles al ejido o comunidad con autorización de la Asamblea General.

XV. Formar parte del Consejo de Administración y vigilancia de

las Sociedades Locales de Crédito Ejidal en sus ejidos.

XVI. Dar cuenta a Las Asambleas Generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de la iniciativa que se juzgue conveniente.

XVII. Dar cuenta a la Secretaría de Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, organización del trabajo y prácticas del cultivo, así como de los obstáculos que existan para la correcta explotación de los bienes.

XVIII. Informar a la Asamblea General cuando un ejidatario deje de cultivar la unidad de dotación individual de un ciclo agrícola o durante dos años consecutivos sin causa justificada.

XIX. Prestar su auxilio para la realización de los trabajos sociales y de comunidad que organice el Estado en Beneficio de los núcleos de población.

XX. Aportar al Registro Agrario Nacional 15 días después de la primera asamblea general de cada año, todos los datos a que se refiere el Artículo 46.

XXI. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Las facultades y obligaciones conferidas en este artículo a los Comisariados Ejidales, son más numerosas y extensas en algunos casos que las otorgadas en el Código Agrario de 1942, se nota en ellas la tendencia a hacer del ejido una empresa rural pues por ejemplo, en la Fracc. VII, se repite una disposición casi idéntica del Código citado, nada más que en éste, la facultad de administrar bienes que se daba a los Comisa-

riados se refiere a los de uso común y en la Fracc. VII de la Ley, se refiere a los bienes ejidales en general y se agrega que pueden realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en la Ley.

Artículo 49. Son facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia, que en todo caso deberá ejercerse en forma conjunta por sus tres integrantes:

I. Vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de esta Ley y a las Disposiciones que se dicten sobre organización administración y aprovechamiento de los bienes ejidales, por la asamblea general y las Autoridades competentes, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que rigen las actividades del ejido.

II. Revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y formular las observaciones que ameritan, a fin de darlas a conocer a la Asamblea General.

III. Contratar a cargo del ejido, los servicios de personas que auxilian en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado cuando sea necesario, con aprobación de la Asamblea General.

IV. Comunicar a la Delegación Agraria, todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación en los derechos ejidales y comunales.

V. Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y 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.

VI. Convocatoria a Asamblea General cuando no lo haga el Comisariado.

VII. Suplir automáticamente al Comisariado en los casos previstos por el Artículo 44 de esta Ley.

VIII. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

También en este artículo se dá por hecho que los ejidos se constituirán en empresas rurales puesto que se autoriza al Consejo de Vigilancia para contratar a personas que los auxilien en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado, cuando sea necesario. Esas Cuentas del Comisariado, pueden referirse a toda la producción del Ejido o solamente a la de los bienes comunales y ejidales en general; pero en la Fracc. V, se establece como obligación del mencionado Consejo, informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, prácticas porque si cada quien cultiva su parcela independientemente, no tiene sentido esta disposición.

Artículo 50. Son nulos los convenios y contratos que celebren los Comisariados y Consejos de Vigilancia cuando no sean aprobados por la Asamblea General y, en su caso, por la Secretaría de la Reforma Agraria y los contratos prohibidos por la Ley, los legalmente realizados tienen plena validez y obligan al ejido aún cuando sus autoridades hayan sido removidas.

D) FUNCIONAMIENTO DE HECHO Y NO DE DERECHO DE LAS AUTORIDADES --
EJIDALES.

El objetivo actual de la Reforma Agraria, es crear productores y -
consumidores que aseguren mediante el incremento del mercado interior,
el desarrollo de México, fundado en el Trabajo, consumo y ahorro de los
propios mexicanos y la creación de un número, el mayor posible, de pro-
pietarios y poseedores que produzcan y que con su producción se convier-
tan en elementos económicamente activos, capaces de consumir los pro--
ductos que se elaboran.

El país convertirá a la agricultura en el apoyo primario de la in-
dustria, éste es el concepto de la Reforma Agraria.

Estos conceptos en teoría son sumamente admirables, pero de hecho
las autoridades ejidales, las cuales son las responsables del manejo en
el agro mexicano, realizan una serie de hechos que no obedecen en nada
en lo que se escribe en la ley, por lo cual, como consecuencia de esta -
organización tan torcida y absurda el país tiene que pagar las consecuen-
cias, exportando granos y varios productos agrícolas, a precios altos,
esta situación no debería ocurrir, pues México posee un territorio muy
amplio por lo que debería bastarse para satisfacer las necesidades ali-
menticias de todo el país, pero mientras no se ponga fin y orden al agro
mexicano, no se podrá hablar de que México sea un país autosuficiente -
en el terreno agropecuario.

En su funcionamiento el ejido, como institución aglutinadora de in

tereses y objetivos ha funcionado deficientemente.

Su organización como unidad productiva, no ha tenido la atención debida y se ha esperado que la comunidad de intereses al momento de solicitar la tierra, sea lo suficientemente fuerte para persistir en el aprovechamiento, de la misa. Si bien en algunas épocas se han hecho es fuerzos importantes para vigorizar su organización interna, con las diversas modalidades aplicables, éstas no han tenido la continuidad necesaria.

En términos generales, la situación anterior ha hecho que el ejido sea frecuentemente considerado por los propios campesinos, más como un medio para obtener la tierra y conservarla, que como una comunidad de - intereses económicos y sociales.,

La comunidad ejidal está organizada esencialmente mediante tres órganos:

- La Asamblea General.
- El Comisariado Ejidal.
- El Comité de Vigilancia.

La Asamblea General, establecida con un régimen democrático y con las más amplias facultades dentro de la Ley, en la práctica poco se reune y deja que sea el comisariado ejidal quien tome las decisiones rutinarias, y a veces, las más importantes también.

Por otra parte, la forma como está constituida la Asamblea, exclusivamente con los ejidatarios impide que esta pueda ser una representante efectiva de los intereses generales del poblado dotado con tierra.

Esto la incapacita (a la Asamblea) para encauzar efectivamente pro

gramas de beneficio colectivo para la comunidad a la que pertenece el ejido.

El Comisariado Ejidal desempeña una serie de importantes funciones - dentro del ejido, que van desde la representación del núcleo ante las distintas autoridades, hasta la vigilancia de la asignación de los bienes comunales, ejidales (pastos y montes). Ante la carencia de un buen funcionario de la Asamblea, su papel adquiere una importancia fundamental, dentro de la administración y desarrollo del ejido.

En tal situación, es de trascendencia que el Comisariado Ejercer un efectivo y eficiente liderazgo, y para ello no solo necesita tener un espíritu de grupo y de servicio, sino una preparación adecuada, de las que muchas veces carecen sus componentes.

La posición de Presidente del Comisariado generalmente no es remunerada y para desempeñarla, los titulares se ven obligados a desatender sus labores agrícolas y, frecuentemente, a hacer erogaciones de su propio dinero en las comisiones que tienen que cubrir. Esto ha conducido, por una parte a que exista poco interés en ocupar estos cargos dentro de los ejidatarios, o a su aprovechamiento para beneficio personal, como suele llegar a suceder.

El Consejo de vigilancia tiene atribuciones de control y vigilancia dentro de la organización ejidal; en la práctica la forma en que se elige, hace que tenga poca autoridad ante los ejidatarios.

Otra institución que desempeña un papel de particular importancia - dentro de la organización interna del ejido es la sociedad local del crédito ejidal.

En las regiones donde la actividad del Banco es intensa, las sociedades locales y su socio delegado sobrepasan la influencia y poderes de decisión concernientes a las atribuciones del comisariado ejidal. Esta dualidad llega a alterar seriamente la estructura de organización de los ejidos.

Sin embargo aún dentro de la sociedad, es poco frecuente encontrar una verdadera cohesión de grupo.

Mientras no se consiga dar a las autoridades ejidales una motivación y una preparación, que aún cuando sean elementales, las capacite para desempeñar un mejor liderazgo administrativo y técnico, y mientras no se busque desarrollar un espíritu cooperativista dentro del ejido, será muy difícil que la organización ejidal funcione.

En el sentido anterior, sería conveniente estudiar la posibilidad de preparar, mediante cursos cortos e intensivos, elementos de animación cooperativa para cada uno de los ejidos del país. Estos cursos podrían darse a jóvenes ejidatarios, seleccionados en función de su prestigio y honradez.

Serían concentrados en los internados existentes en las escuelas de agricultura o normales rurales durante la época en que no asisten sus alumnos regulares.

Dichos cursos deberían ser otorgados también a las autoridades formales del ejido. Para no caer en una rutina burocrática intrascendente, podría establecerse un mecanismo que permitiera a cada participante elaborar en consulta con los dirigentes y la asamblea de ejidatarios, un plan de desarrollo del núcleo para ser presentado a los organismos com -

petentes, incluyendo las instituciones de crédito. El costo de un programa de este tipo sería ínfimo en relación a los beneficios que podría traer a la organización productiva y al desarrollo del sector rural.

C A P I T U L O I V

=====

PROS Y CONTRAS DEL EJIDO.

A) Beneficios del campesino al poseer terrenos ejidales. B) Perjuicios en general del sector campesino por la mala organización de los ejidos. C) Proposición de reformas a la Ley Agraria.

A) Beneficios del Campesino al poseer terrenos ejidales.

A través de mi exposición me he referido a hechos históricos, por lo que en este capítulo voy a tratar más, el problema actual del sector campesino, pues en teoría la ley en su gran parte es sumamente benévola, pero con la salvedad de que en la práctica, la situación es muy diferente, pues realmente muy pocas cosas de las que marca la ley, se llevan a cabo, considero más que nada a la falta de atención por parte de las autoridades a favor de los campesinos, y claro, también a la falta de organización y apoyo.

En teoría, uno de los beneficios del campesino al poseer la tierra, es el hecho de que adquiere la posesión de ésta para su uso, y bajo la condición de que debe de ser cultivada, pues, si no se hace de esta manera, el campesino perderá irreversiblemente dicho beneficio.

Otro de los beneficios que obtiene es la facilidad para ser dotados de agua a los núcleos de población.

El Art. 85 estipula que se perderá el derecho de dotación al ejidatario que:

- No trabaje la tierra durante dos años consecutivos.
- No haya adquirido 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 dependería del ejidatario fallecido.
- Destine bienes ejidales a fines ilícitos.
- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de beneficio de dotación en los ejidos ya constituidos.
- Siembre estupefaciente.

Art. 112. Estipula que sólo podrán ser expropiados los bienes ejidales por causa de utilidad pública.

Art. 148. Los ejidatarios entre otros beneficios a los que tiene derecho de disfrutar, es a la asistencia técnica, créditos, intereses bajos y plazos largos para pagar.

Art. 187. Establece que ejidatarios y comuneros, así como los pequeños propietarios gozarán de los beneficios del seguro social en los términos dispuestos por la ley de la materia.

Art. 190. Establece que es obligación de los centros de población rural instituir escuelas técnicas, en las cuales tendrán preferencia los hijos de campesinos.

Los beneficios y perjuicios del ejido, es un tema que se encuentra íntimamente ligado a síntomas de un proceso extra legal de absorción de la economía ejidal por la agricultura privada, en opinión del Ing. Ramón Fernández y Fernández, los principales son los siguientes:

"La explotación de las tierras comunales del ejido (pastos y montes) no por los ejidatarios sino por concesionarios extraños el arrendamiento de parcelas ejidales a agricultores privados, la venta, en los mismos términos de dichas parcelas con el disfraz de traspaso de la parcela y anotando como ejidatario al propietario privado que la recibe, diversas formas de supeditación, económica de los ejidatarios a los agricultores privados, y acaparamiento de parcelas dentro del mismo ejido. Habría que anotar los casos de una índole distinta, pero con interpretación análoga, en que el ejidatario recibe solamente una regalía por su calidad de titular de la parcela, pero no participa en la explotación, que queda a cargo de un organismo oficial. Finalmente queda por señalar, dentro de la misma gama de fenómenos las parcelas y ejidos abandonados"(36)

No obstante estos síntomas, nos dice, que las ventajas que presenta el ejido son de mucha más importancia que sus inconvenientes. Enumera las ventajas en la forma siguiente:

- a) Separa la tierra del comercio libre y evita las especulaciones a que la propiedad privada está sujeta.
 - b) Es una forma de promover el cultivo directo de la tierra por una genuina clase campesina.
 - c) Constituye una manera de impedir que la tierra se concentre una vez más en pocas manos de extranjeros, lo que originaría un gran malestar social y un peligro para la soberanía del país.
 - d) El ejido establece una barrera que impide que la tierra pase a manos de extranjeros, lo que originaría un gran malestar social y un
- (36) Fernández y Fernández, MODALIDADES DEL EJIDO. Editado por la Universidad 1987. Pág. 30

peligro para la soberanía del país.

- e) El ejido constituye un gérmen de organización cooperativa para el campesino en pequeño, es en sí mismo una cooperativa de tenencia en común de la tierra, de la cual puede pasarse a otro tipo de organización con cierta facilidad. Desde luego el Banco Nacional de Crédito Ejidal, contribuye a que se siga éste camino, superponiendo en el ejido la Sociedad Local de Crédito Ejidal que es una cooperativa de crédito y con frecuencia, además de servicios varios para la producción. Donde las condiciones técnicas lo hagan conveniente, puede llegarse hasta la cooperativa de producción.

Es además el ejido, el nuevo núcleo de aglutinación social de un amplio sector campesino, y sustituye con ventaja en este sentido a la hacienda, pilar de la organización social antes de la reforma.

Respecto de la primera ventaja se ha dicho, al separar la tierra del comercio, por medio de la forma especial de propiedad ejidal, que se presenta el inconveniente de la falta de crédito con garantía hipotecaria. Esto no es en realidad un inconveniente; pues este tipo de crédito no es el que funciona para la agricultura, donde la garantía es personal y en ocasiones sobre el producto futuro de la siembra.

En cambio si presenta una gran ventaja; al establecer la coexistencia de dos regímenes distintos de propiedad, armonizando su existencia por medio de leyes constitucionales y leyes reglamentarias que evitan la especulación con la propiedad ejidal, al elevarla a la categoría de imprescriptible, inembargable e inalienable.

En cuanto a la segunda ventaja, consideremos que siendo imperiosa la necesidad de promover el cultivo de la tierra, si éste se hace en for

ma directa, será mas provechoso para la economía del país y en particular para la clase campesina, la que como dice el autor citado, es genuina, esto acontece con un fundamento legal determinado en la fracción I, del Art. 27 Constitucional, que al hablar de la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación dice:

" 1. Sólo los mexicanos por nacimiento y por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para adquirir concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales de la República Mexicana."

Principalmente este fundamento legal se encuentra en el Código Agrario, en el Art. correspondiente a los requisitos para la capacidad del ejidatario, que dice:

Artículo 54. "Tendrán capacidad para obtener unidad de dotación o parcela por medio de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población o acomodo en tierras ejidales excedentes los campesinos que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento, varón mayor de 16 años, si es soltero, o de cualquiera edad si es casado, o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo.

Tanto en la fracción Constitucional como el Artículo mencionado, son aplicables a la cuarta de las ventajas que nos presenta el autor citado; pues en mi opinión, la capacidad de los extranjeros se encuentra plenamente determinada en la Constitución; pero esto no quiere decir de ninguna manera que no la consideremos una ventaja. Es más nosotros consideramos, que las dos ventajas estudiadas, se encuentran concatenadas,

siendo una producción de la otra; es decir, la prohibición constitucional y de la ley reglamentaria en cuanto a la capacidad de los extranjeros, crea la genuina clase campesina, con la que se pretende sea realizado el cultivo directo de la tierra, como hasta la fecha se ha llevado a cabo a partir de la Reforma Agraria, por lo que creo conveniente alterar el orden y adelantar mi comentario.

En relación a la tercera de las ventajas, que se refiere a la manera de impedir la concentración de la tierra por medio del ejido, creo que esta se funda en el carácter ya descrito y que conocemos como SUI GENERIS de la propiedad ejidal.

Por último diré que es innegable la ventaja que determina el ejido como un germen de organización cooperativa para el campesino en pequeño, pues más adelante se verá el estudio realizado acerca de la conveniencia de las Sociedades Locales de crédito y la necesidad de su desarrollo en razón de la falta de capitales de explotación.

Concluyo diciendo que el ejido ha creado una clase especial sin la que hubiera sido difícil substituir la hacienda y la substitución se ve claramente que se ha hecho con ventaja muy a pesar de las deficiencias económicas de un pueblo que se encuentra en la etapa plena de su desarrollo económico e industrial.

La violencia necesaria para realizar la reforma agraria, no permitió el tiempo necesario para pensar en formas determinadas ni planeaciones convenientes; pues esto hubiera dado lugar a los terratenientes y latifundistas a defender sus propiedades, aunque fuera temporalmente la afectación y consecuentemente entorpecer la realización del reparto. Es

to dio lugar al primer inconveniente que se le ha encontrado al ejido; originado en dichas causas y representando en la realidad como inconveniente en relación con el tamaño de la parcela.

Pues no habiéndose planificado de acuerdo con las condiciones naturales del terreno, el reparto, resultó una división exagerada, dando como resultado parcelas minúsculas que no son suficientes para la manutención familiar del ejidatario y poniendo en peligro el éxito de la Reforma Agraria encaminándola al peligroso minifundismo y latifundismo.

Al respecto se ha dicho lo siguiente:

El primer gran error de la reforma agraria se puede señalar diciendo que fue el de repartir la tierra entre los hombres y no a los hombres entre la tierra; es decir, cuando se inició el reparto se tomó en cuenta el número de hombres que necesitaban tierra, y se les repartió ésta, tratando de que cada uno tuviese una parcela, sin ponerse a ver que si la parte de tierra que se les entregaba era suficiente para que pudieran vivir y mejorar su condición económica, si ésta tierra tenía la calidad suficiente para hacerlos progresar y no para hacerlos o mantenerlos subsistiendo en la miseria.

No obstante que el Código de 1942, aumentó la unidad de dotación de cuatro a diez hectáreas en tierras de riego y, de ocho a veinte hectáreas en tierra de temporal, esta disposición no ha sido aplicada a muchos de los ejidos que se formaron en la época inicial de la Reforma Agraria. Estos permanecen en su dotación inicial que resulta inconveniente, arrojando como saldo la urgencia la ampliación.

Otro inconveniente para el ejido lo constituye la estrecha rela-

M-005775

ción entre el hombre y la tierra, la que en su extrema rigidez ha venido a convertirse de medida proteccionista del ejidatario, en un inconveniente del ejido. Nuestra ley no prevé el caso de que éste debido a la disminución de sus condiciones naturales, deje de ser un medio suficiente de vida, al verse afectado por factores externos de orden físico, cuyo remedio o solución no está al alcance de las posibilidades económicas de nuestro gobierno; tales como la falta de agua para el cultivo total de las tierras ejidales, la erosión del terreno, etc., para las cuales las medidas preventivas o resolutorias, alcanzan un costo mayor de lo que puede ser el presupuesto actual para la atención de dichos problemas en zonas determinadas en nuestra legislación mediante movilización forzosa de una a otra zona agrícola ejidal.

Se ha hablado mucho del arraigo de la tierra, diciendo que es propio y natural del espíritu indígena, pero si hacemos un recorrido retrospectivo a la historia prehispánica, nos daremos cuenta que nuestros pueblos primitivos, fueron como la generalidad de los pueblos de todo el mundo, en su origen nómadas y sólo se convierten en sedentarios hasta encontrar la tierra que prometía perspectivas más favorables. Esto no quiere decir que se desconozca la realidad de éste arraigo, que se ha acentuado a través del tiempo, aptas para estos cultivos, con el consiguiente fracaso económico para quienes toman parte activa en estos planes.

La política seguida en los últimos años por los gobiernos de la revolución ha sido una carrera poco planeada de industrialización, a como dé lugar haciendo esto, a base de sacrificar la agricultura, pues mientras se ha permitido que las ganancias industriales sean fa

bulosas, con objeto de tener contento al consumidor de las grandes ciudades, aún cuando se esté llevando a la agricultura al fracaso económico, pues las ganancias agrícolas, así como los precios, distan mucho de una paridad con la industria; este problema se ahonda más cuando vemos que la política de beneficio colectivo del gobierno se ha concentrado en las grandes capitales, principalmente en la Ciudad de México, donde a base de subsidios y ayuda económica se mantiene un nivel de vida medio o regular, sin importar que el campo y los productores agrícolas no obtengan beneficio alguno y permanezcan en la miseria.

Debo aclarar que la opinión anterior data de 1970, fecha a partir de la cual se ha tratado de corregir ya en parte algunos de estos errores, pero sin olvidar que la brecha entre la agricultura y la industrialización, sigue prestando la misma disparidad. Se puede anotar al respecto, que en nuestra opinión no es posible una plenitud de industrialización sin antes lograr que el campesino se convierta en ese factor determinado de producción y consumo, es decir, que se atienda plenamente al progreso de la agricultura sin desatender la industrialización general del país, pues de ninguna manera estamos de acuerdo en que se relegue alguna de estas actividades, que son importantes para el progreso general, a segundo término, pero sí es necesario que ambas sean impulsadas por igual; tanto en su aspecto práctico, técnico y jurídico, éste último es básico para la realización plena de una armonía de las normas constitucionales con las leyes reglamentarias de las mismas, es decir, en cuanto a reglamentación, regulación de precios, lo mismo que en materia impositiva.

Porque la agricultura siendo un problema nacional, repercute en el ámbito internacional; por esto requiere que la cooperación de las naciones se encamine a proteger los precios del producto, así como la aplicación que en ocasiones resulta inconveniente de impuestos de exportación o de importación de los productos.

La aplicación de la técnica de que hablamos con anterioridad requiere del capital suficiente; pero sabemos que el gobierno no tiene los medios económicos suficientes para realizar plenamente la asistencia económica individual de los ejidatarios, siendo estos recursos económicos tan escasos que dan lugar a otro de los inconvenientes del ejido, como lo es la falta de oportunidad en los créditos concedidos, lo que redundaría en el perjuicio del campesino.

Siendo más fácil conseguir crédito para los grupos que para los individuos; se piensa que la mejor solución es la organización de cooperativas las que el Banco Nacional de Crédito Ejidal ha iniciado con el nombre de SOCIEDADES LOCALES DE CREDITO EJIDAL, pero que no han alcanzado a la fecha un desarrollo pleno de lo que es una cooperativa de créditos; éstas sociedades de crédito ejidal, deben servir para seleccionar a los prestatarios, con el objeto de escoger los mejores que serán los que conserven la responsabilidad mancomunada que se contrae en el crédito cooperativo, evita con base en la selección mencionada, tiempo; pero podemos decir que si al campesino se le presenta una real y efectiva mejoría en la movilización que de acuerdo con la estipulación legal sería obligatoria, acabaría por acomodarse a esta nueva situación.

"Se ha pensado que otro inconveniente por ser error de la reforma Agraria, lo es el ejido, al no haber distinguido entre GRAN EXPLOTACION AGRICOLA Y LATIFUNDIO, redundando en la destrucción total de estas grandes empresas de explotación agrícola con suficiente capital técnica, las que si eran una eficaz aportación a la economía nacional". (37)

No estoy del todo de acuerdo con la anterior consideración pues de no haberse realizado la Reforma Agraria con las finalidades de reparto íntegro de los latifundios y de lo que el conferencista que sustentó esta tesis de error de la Reforma Agraria, llama la gran explotación agrícola, no se podría entender cómo se afectaría una sola parte de los latifundios, pues aún cuando estos contaran con capital y técnica suficiente, era necesaria la afectación lo que cabe en posibilidad es que su explotación debía haber seguido en igual escala y su atención en cuanto a capital y técnica en la medida de las necesidades de conservar una producción igual y una organización semejante; pero cimentada en bases distintas de beneficio colectivo de la clase campesina.

"Nos dice el conferencista que se permitió que la tierra se subdividiera en pequeñas porciones y además que no se supo dar al ejidatario una orientación suficiente para poder seguir trabajando las grandes explotaciones agrícolas como un todo, lo que trajo el consiguiente fracaso agrícola y económico,

(37) BARTRA ROGER "ESTRUCTURA AGRARIA Y CLASES SOCIALES EN MEXICO", Editorial ERA, año de publicación 1974, 7a. Edición. Pág. 128.

Considera que es una necesidad agrupar a los ejidatarios donde sea posible, con el fin de que se formen de nuevo grandes explotaciones así organizándose tanto el capital, como el trabajo y la tierra, se obtendrán mejores frutos que los que obtendría una parcela individual. Esta última consideración es adecuada pues estas agrupaciones podrían permitir una mejor organización y mayor garantía para préstamos de capital aplicables a la agricultura ejidal". (38)

Otro error de la Reforma Agraria que se considera redundante e inconveniente del ejido es la falta de asistencia técnica y de política agrícola adecuada, anotamos por considerar de interés lo siguiente.

Es notable observar las grandes deficiencias técnicas y de organización con que se explota la agricultura en general, y principalmente las tierras ejidales; el atraso en la explotación agrícola es de muchos años; hacen falta muchos técnicos agrícolas en tal forma que rindan beneficios agrícolas económicos verdaderos; los técnicos agrícolas en la actualidad son muy pocos, y si se hace un cálculo entre la población campesina y el número de técnicos, nos daremos cuenta de la insuficiencia numérica de éstos.

Muchas veces el propio Gobierno desperdicia sus profesionistas, refundiéndolos en oficinas burocráticas con poco beneficio para la agricultura y entregando los puestos claves de la técnica agrícola a políticos que alguna vez se hayan dedicado a sembrar la tierra por equivocación o que simplemente en sus años mozos fueron agricultores sin ningún conocimiento de la técnica agrícola.

(38) ECKSTEIN Salomón, EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO. Ed. FCE, Pág. 333.

Por otro lado es necesario que el gobierno se encierre en la idea absurda de sembrar maíz y trigo en todo el país, aún cuando muchas de estas tierras no sean aptas para estos cultivos.

El crédito en favor de personas que no se presenten con garantía, facilitando también su vigilancia.

Siendo el ejido una institución jurídica que determina la forma de tenencia de la tierra, como tal, puede ser modificada en cuanto a los inconvenientes que presente. Consideramos que las modificaciones que se hagan, no deberán ser de ninguna manera tendientes al cambio de esta forma de tenencia de la tierra; sino más bien a un perfeccionamiento de la misma.

No hay que olvidar que dicha institución tiene un indiscutible interés de carácter nacional y una influencia directa en la vida económica del país; así se puede pensar en una institución jurídica estática; pero que debe de estar acorde con las necesidades propias de las mismas.

"Esto en nuestra opinión constituye la primera y la mayor de las ventajas que presenta el ejido. Si consideramos que permite buscar las bases legales que definan la propia institución y den mayor facilidad para una mejor aportación a la economía nacional; consecuentemente hacer al campesino factor de producción y consumo que vendrá a ser en última instancia determinante en el progreso general del país".(39)

(39) Araujo G. José Emilio. LA EMPRESA COMUNITARIA. San José Costa Rica. Ed. IICA, 1975, Pág. 387.

B) PERJUICIOS EN GENERAL DEL SECTOR CAMPESESINO POR LA MALA ORGANIZACION.

Al iniciar el desarrollo del presente inciso, es necesario hacer un breve bosquejo histórico del problema agrario, para conocer su origen y poder determinar su importancia actual.

El derecho agrario, ha dicho el Lic. Lucio Mendieta Núñez, "Es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones, en general doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola."

Por su parte el Lic. Angel Alanís Fuentes, nos dice, que el Derecho agrario, "Es un conjunto de leyes, normas, principios, doctrina jurisprudencia, de carácter eminentemente social, complejo que tiene por objeto la resolución del problema agrario, o sea la satisfacción de las necesidades de la clase campesina dentro de un espíritu de equidad".

La segunda definición es más clara y precisa; pero en general ambas definiciones concuerdan, en que el derecho agrario tiene por objeto principal, la resolución del problema agrario y que su contenido es de carácter económico.

El problema agrario nació y se desarrolló durante la época colonial y se pretendió resolverlo primeramente, por medio de leyes de colonización y de baldíos.

Leyes que produjeron efectos contrarios a los deseados, porque sembraron la inseguridad en los derechos de posesión y en la legitimidad de los títulos, y porque dieron lugar a la formación de compañías deslindadoras.

También se pretendió resolver el problema agrario individualizando la propiedad agraria, medida que tampoco tuvo éxito porque los campesinos tan pronto como tuvieron la propiedad de las tierras sin ninguna limitación, se desprendieron de ellas.

Los gobiernos revolucionarios, intentaron resolver el problema agrario haciendo grandes repartos de tierras entre los campesinos necesitados; repartos que se hacían sin sujetarse a ninguna ley. Solución que no era suficiente para resolver el problema agrario, porque tan luego como había cambio de poderes, los campesinos perdían las tierras obtenidas.

Es a partir de la Ley del 6 de Enero de 1915, que se da una base apropiada para resolver el problema agrario. Los puntos esenciales de ésta ley son:

Declara nulas las enajenaciones de tierras de indios, si fueron hechas por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856.

Declara igualmente nulas todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 1º de diciembre de 1870.

Declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el periodo antes indicado, si con ella se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Para la resolución de las cuestiones agrarias, crea una Comisión

Nacional Agraria, una comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República y los comités particulares Ejecutivos que cada Estado necesite.

La Ley del 6 de enero de 1915, fue elevada a la categoría de Ley constitucional por el Art. 27, de la Constitución Política expedida el 5 de febrero de 1917, y derogada, al reformarse el citado artículo, el día 3 de diciembre de 1931.

El Código Agrario, recoge los principios contenidos en el Art. 27 Constitucional, y los desarrolla ampliamente, acelerando con ello el progreso agrario de nuestra patria.

DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO.

La Reforma Agraria tiene como objeto inmediato, evitar que los campesinos padezcan hambre, insalubridad, ignorancia y miseria.

Para alcanzar este objetivo, el gobierno Federal se ha preocupado por solucionar los problemas que soportan los proletariados campesinos, principalmente se ha tratado de elevar la producción de tal manera que éstos intervengan en la economía nacional, ya sea como productores o consumidores.

La Reforma Agraria no consiste sólo en repartir tierra, sino en crear, generalizar y garantizar mejores niveles de vida a quienes viven de las tierras.

Se han anunciado y llevado a cabo, diversas medidas para elevar la productividad ejidal y comunal. Para lograr tal finalidad, el gobierno ha otorgado mayores créditos y ayuda técnica a los campesinos

y ha venido desarrollando intensamente un programa para mejorar la calidad de las tierras, ejecutando para ello, obras de riego, de saneamiento o desecación que permita que dichas tierras produzcan más en beneficio de las gentes del campo.

Es bien sabido que el programa agrario no se presenta en el territorio de la república de la misma manera, porque hay regiones donde el problema no existe, sino lo que hace falta son: comunicaciones, hombres, ayuda técnica etc., por lo que acertadamente las autoridades agrarias, no solamente han otorgado tierras a los campesinos que carecen de ellas, sino que han procedido a formar nuevos centros de población en los lugares en que hacen falta hombres para cultivar la tierra, y han dispuesto que se den toda clase de facilidades a los agricultores, para que laboren las superficies de cultivo con mayor eficiencia y seguridad.

Se ha prohibido también, el arrendamiento de las tierras, y se ha exigido a los núcleos de población, que cultiven sus propiedades personalmente, y a que dejen el menor número de parcelas ociosas de modo que la producción agrícola mexicana proveniente de las tierras ejidales y comunales, sea igual o superior a las de las tierras de propiedad privada.

Es por ello que consideramos plausible en algunos aspectos, la actitud asumida por los redactores del código agrario, al imponer restricciones a la propiedad agraria, y al obligar a los núcleos de población ejidal y comunal, a someter la consideración de las autoridades respectivas, la celebración de cualquier acto jurídico que

tenga por objeto la privación temporal o definitiva de sus tierras, pues lo que se pretende es que en un futuro no lejano, los campesinos vivan con decoro y libertad, poseyendo un patrimonio propio.

Resumiendo podemos decir, que por cuestión agraria, base de la economía agrícola de nuestro país debe seguirse perfeccionando el sistema agrario, hasta erradicar totalmente los problemas que sufren los proletariados del campo.

DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIAL.

Los Constituyentes de 1917, afirmaron que resolver el problema agrario equivalía a corregir radicalmente, en todos sus aspectos la situación que prevalecía en el campo, para lograr no sólo la prosperidad de la clase campesina, sino "la constitución orgánica de la nacionalidad misma en su base fundamental." (40)

La mala distribución de las tierras, ha sido el origen de los problemas agrarios, y la causa fundamental de que nuestro país sufriera numerosas agitaciones y revoluciones.

La propiedad agraria hasta antes de expedirse la Constitución de 1917, se encontraba dividida en dos grandes grupos: Latifundistas y pequeños propietarios, formado el primero por unas cuantas personas, y el segundo por la masa de proletariados campesinos, que poseían apenas una parcela.

Generalmente estos últimos estaban al servicio de los grandes terratenientes, que eran los dueños de las tierras y de todo aquéllo que en ellas se encontraba.

(40) ASTORGA LIRA ENRIQUE "LA UNION DE LOS EJIDOS". Ed. Nueva Imágen. México 1978, Pág. 86.

La constitución Política de 1917, introduce una importantísima innovación para resolver el problema agrario. En el art. 27, establece cuatro puntos esenciales:

"1. La nación tendrá en todo tiempo el derecho para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad privada y para imponerle a ésta, las modalidades que dicte el interés público.

2. El fraccionamiento de los Latifundios.

3. El desarrollo y respeto a la pequeña propiedad agrícola.

4. La dotación de tierra a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades." (41)

Conforme a este precepto, se han venido fraccionando los latifundios para formar pequeñas propiedades; y hay que hacer notar que en la actualidad, casi han desaparecido.

Ahora bien, la sola distribución de las tierras entre los campesinos que carecen de ellas, soluciona el problema en su fase urgente, pero no es suficiente para resolver el problema agrario, porque según hemos dicho anteriormente, se requieren además créditos, adiestramientos de los campesinos, la ejecución de obras de riego para mejorar la calidad de las tierras etc.

Afortunadamente el legislador ha previsto algunos problemas más latentes que sufren las gentes del campo y ha tomado las medidas necesarias para resolverlos.

Todas las leyes agrarias expedidas hasta la fecha, tienden a preservar la vida de los pueblos rurales, mediante el otorgamiento de beneficios

(41) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 1986.

a los campesinos. En general, tratan de distribuir equitativamente las tierras para evitar la emigración de los proletariados campesinos, y por ende, impedir el desempleo en el campo.

Concluyendo, podemos afirmar, que todas las medidas, adoptadas por las autoridades agrarias, tienen como meta principal, evitar desigualdad social mediante la elevación del nivel económico, cultural y moral de los campesinos.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL INTERES PUBLICO.

El Art. 27 Constitucional, faculta al Estado para imponer a los bienes agrarios las modalidades que dicte el interés público para evitar el acaparamiento de las tierras en manos de unas cuantas personas o que se haga de ellas un instrumento de dominio ilimitado y de explotación de los campesinos.

El Código agrario, fiel intérprete de las disposiciones del precepto antes citado, declara inexistentes, los actos jurídicos que tengan por objeto la privación parcial o total de los derechos agrarios de los núcleos de población ejidal y comunal.

Igualmente dispone en el Art. 158, que los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezcan, será inembargable, imprescriptible e inalienable y por lo tanto no podrán gravarse por ningún motivo; son inexistentes los actos que se realicen en contravención de éste precepto.

Prohíbe también el acaparamiento de parcelas entre los campesinos, al establecer primeramente, que no pueden ser herederos de los derechos

de un ejidatario, las personas que disfruten de derechos agrarios; y al decir, que cuando una mujer que tenga parcelas cambie de estado, perderá sus derechos sobre dicha parcela, a menos que demuestre que la persona con quien contrae matrimonio o hace vida marital, carece de ella.

Todas estas restricciones son necesarias para garantizar la vida de los campesinos, y para impedir que los ejidatarios por su falta de conocimiento y su inexperiencia, sean injustamente sorprendidos y explotados por los comerciantes.

DEFICIENCIAS DE DIVERSAS DISPOSICIONES AL RESPECTO. El derecho Agrario es una disciplina en plena formación por lo que tiene graves deficiencias y contradicciones.

El Código Agrario vigente, representa un avance fundamental de la Reforma Agraria, no obstante contiene graves errores y numerosas lagunas.

Para remediar esta situación, es urgente hacer una revisión total de las disposiciones del código, a fin de ponerlas acordes con la realidad social de nuestro país.

En conclusión podemos decir, que con el perfeccionamiento del sistema agrario, se logrará en el futuro, la protección afectiva de los derechos legales de los proletariados campesinos.

LA COMPRA-VENTA EN LOS TERRENOS EJIDALES. El Código Agrario vigente prohíbe a los ejidatarios la enajenación de los derechos que les correspondían sobre las parcelas y unidades de dotación, así como sobre los bienes del ejido.

Los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondían sobre los bienes del ejido a que pertenezcan, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto, son inexistentes los actos que se realicen.

Esta prohibición tiene por objeto evitar, que los ejidatarios -- sean despojados de sus tierras o bien, que los mismos campesinos se -- desprendan voluntariamente de ellas y queden en la miseria, aumentando así, el número de gentes menesterosas.

Estas tierras ejidales son inalienables, imprescriptibles e inembargables; es decir el derecho revolucionario las protege tan enérgicamente en favor del campesino, que nadie se las puede quitar. Es -- una gran ventaja que a los campesinos no les pueden quitar sus tierras porque, seguramente, con el transcurso del tiempo, los ejidatarios del futuro podrán defender mejor el fruto de su trabajo y llegará el tiempo en que no se dejen arrebatar las cosechas.

Es muy común que la falta de dinero y las necesidades obligan al ejidatario y al pequeño propietario a malbaratar anticipadamente sus cosechas, y sus tierras.

La enfermedad del hijo, de la esposa o de los padres del campesino, la necesidad de alquilar maquinaria (tractores etc.) de adquirir semillas o cualquier otra, obligarían al ejidatario a comprometer y -- perder sus tierras.

El principio general, es que el ejidatario debe explotar personalmente la parcela, pero como hay veces que por razones ajenas a él

no es esto posible, la ley ha establecido con gran acierto, aunque sin técnica, los casos que es lícita la explotación indirecta de los terrenos ejidales.

La ley marca ciertos requisitos para que se estime como válida una compra-venta, pero en el caso de terrenos ejidales no se puede considerar como válida una compra-venta, por la simple y sencilla razón de que no cumple con todos los requisitos esenciales que son: El precio, el objeto, las personas.

En este caso no se cumple con el requisito del objeto, puesto que este no se encuentra en el comercio, por lo tanto es nulo, enseguida anoto algunos aspectos en lo referente a la compra-venta.

LA COMPRA-VENTA. - El vendedor debe entregar la cosa vendida en el estado en que se encontraba, al perfeccionarse el contrato; debe también entregar los frutos producidos y los rendimientos, acciones y título de la cosa.

El vendedor está obligado a garantizar las calidades de las cosas, si no lo hace, el contrato puede rescindirse. Cuando los vicios o defecto de la cosa son anteriores a la venta, el comprador puede rescindir el contrato.

El vendedor se obliga a prestar la evicción, es decir, responder de las perturbaciones que sufra el comprador, en la posesión pacífica, debido a actos jurídicos o hechos materiales suyos anteriores a la venta.

Las obligaciones del comprador son las siguientes: cumplir todo aquello a que se ha obligado y especialmente debe pagar el precio de -

de la cosa en el tiempo y lugar estipulado. También está obligado a) pagar por mitad de gastos de escritura y registro, a recibir la cosa, a pagar intereses por el tiempo que medie entre la entrega de la cosa, y el pago del precio, cuando así se ha convenido.

b) Es oneroso, porque impone a la vez, ambas partes contratantes provechos y gravámenes recíprocos.

c) Es conmutativo, porque las prestaciones son ciertas, desde el momento en que se celebra el contrato.

d) Es ocasionalmente aleatorio, porque el cumplimiento por parte del vendedor, puede depender de una condición o término por ejemplo en la compra de esperanza.

e) Es consensual, porque la compra-venta se perfecciona por el sólo consentimiento de las partes contratantes.

f) Es principal porque no depende de otro acto para tener validez está dotado de independencia y subsiste por sí mismo.

g) Es instantáneo, porque el cumplimiento de las prestaciones pueden llevarse a cabo en un solo acto.

h) Es de trazo sucesivo, porque el cumplimiento de la obligación puede efectuarse en varios actos, por ejemplo en las ventas a plazos.

LA COMPRA VENDE EN EL DERECHO MEXICANO.

Concepto.- El Código Civil vigente, define a la compra venta en el artículo 2243, diciendo: "Habrá compra venta cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un

derecho y el otro a su vez se obliga a pagar por ello en precio cierto y en dinero." (42)

Este artículo concluye con la polémica surgida en los Códigos Civiles de 1870 y 1884, ya que claramente afirma que el contrato de compraventa es traslativo de dominio.

Naturaleza. La compraventa en el Derecho Positivo Mexicano tiene las siguientes características: Es bilateral, oneroso, comutativo, ocasionalmente aleatorio, consensual, principal, instantáneo y de tracto sucesivo.

a) Es bilateral, porque las obligaciones de las partes contratantes son recíprocas.

Las obligaciones del vendedor son: Entregar al Comprador la cosa vendida, garantizar las calidades de la misma y prestar la evicción.

La entrega de la cosa puede ser: real, jurídica o virtual.

La entrega real, consisten en la entrega material de la cosa vendida o la entrega del título, si se trata de un derecho.

Se dice que hay entrega jurídica, cuando aún sin estar entregada la cosa, la ley la considera recibida por el comprador. Se dice que hay entrega virtual, desde el momento que el comprador acepte, que la cosa vendida queda a su disposición; se tendrá virtualmente recibido de ella y el vendedor que la conserve en su poder, sólo tendrá los derechos y obligaciones de un depositario.

Las obligaciones del comprador son las siguientes:

Recibir la cosa comprada y pagar el precio convenido.

(42) Código Civil para el Distrito Federal Vigente.

El comprador al recibir la cosa, debe examinarla inmediatamente y hacer saber al vendedor los vicios que descubra, si no lo hace así pierde el derecho de alegar vicios, salvo aquellos que no hubieran podido ser descubiertos por simple observación o que hubieran sido ocultados intencionalmente por el vendedor.

El comprador debe pagar el precio estipulado, so pena de nulidad del contrato, y del resarcimiento de los daños y perjuicios causados al vendedor; está obligado también, a resarcir al vendedor de los gastos hechos y que fueron necesarios para conservar la cosa en buen estado.

ELEMENTOS. Los elementos esenciales para la formación de contrato de compra-venta son: El precio, el objeto, las personas y todo aquello que se necesiten.

a) El precio. Debe ser fijado por las partes contratantes de común acuerdo, o por un tercero designado por ellas.

b) El objeto. Puede ser objeto de compra-venta, todos los bienes que no estén excluidos del comercio. Los bienes nacionalizados están fuera de comercio, pero si pierden esta condición, pueden ser objeto de compra-venta.

c) La capacidad. Tiene capacidad para vender y comprar todos los ciudadanos disminuidos en sus derechos por la justicia.

El derecho a vender los bienes compete al propietario, fuera de los casos de venta en subasta pública. Si los bienes son vendidos por personas que no son propietarias, el comprador sólo adquiere la propiedad, cuando el propietario no puede reivindicar la propiedad.

Las instituciones y empresas del Estado, pueden reivindicar la propiedad de bienes que les pertenezcan, cuando son enajenados ilegalmente.

Es de tracto sucesivo, porque el cumplimiento de la obligación puede efectuarse en varios actos, por ejemplo en las ventas a plazos.

ELEMENTOS. El Código Civil vigente, hace la distinción entre los elementos esenciales de validez. Los elementos esenciales son:

El consentimiento, el objeto y el precio. Los elementos de validez son: La capacidad, la forma de ausencia de vicios del consentimiento, y la licitud en el objeto, motivo o fin de la compra-venta.

a) El consentimiento. El consentimiento es el acuerdo de voluntades que tiene por objeto la transferencia de un bien a cambio de un precio. El contenido de la voluntad en este contrato ha de ser siempre, transmitir, por una parte el dominio de una cosa o de un derecho, y por la otra pagar un precio cierto y en dinero. Si no se cumplen estas dos manifestaciones de la voluntad, no hay compraventa.

El artículo 2249, del citado Código dispone: " Por regla general, la venta es perfecta y obligatoria para las partes cuando se ha convenido sobre la cosa y el precio, aunque la primera no haya sido entregada, ni el segundo satisfecho".

Si falta el consentimiento en la compraventa, el contrato es inexistente y no produce ningún efecto jurídico.

"La falta de consentimiento en la compra venta o la falta del mismo ocurrida por error en la naturaleza del contrato o en la identidad -

del objeto, originan la inexistencia de la compra venta con sus características clásicas es decir no se producen efectos jurídicos; todo interesado tiene posibilidad jurídica de hacer valer y no requiere declaración judicial para constituirarla".

b) El objeto. El artículo 1824 del Código en cuestión, establece: "Son objetos de los contratos: la cosa que el obligado debe dar; el hecho que el obligado debe hacer o no hacer".

La cosa objeto de contrato de compra venta, debe existir o poder existir en la naturaleza, ser determinada o determinable en cuanto a su especie, y estar en el comercio.

Sólo pueden venderse las cosas propias: la venta de cosa ajena es nula y el vendedor es responsable de los daños y perjuicios, si procede con dolo o mala fé. La venta de cosas y derechos litigiosos está permitido, pero el vendedor para no incurrir en responsabilidad, debe manifestar esta circunstancia.

c) El precio. El precio debe ser fijado de común acuerdo por las partes contratantes, o por un tercero designado por ellas. Debe ser real, serio y cierto y debe consistir en dinero. Los contratantes también pueden convenir en que el precio sea el que corra en día o lugar determinado.

d) La capacidad. Son hábiles para contraer todas las personas no exceptuadas por la ley.

e) La forma. El contrato de compra venta solo requiere formalidad especial, cuando recae sobre inmuebles. La ley de Notariado dice que las enajenaciones de bienes e inmuebles, cuyo valor no exceda de quinientos pesos, puede hacerse constar en escritura privada;

si el valor excede de esta cantidad, la enajenación, deberá hacerse con-
tar en escritura pública.

f) Ausencia de vicios del consentimiento. El consentimiento debe
ser voluntario, carente de vicios, como son el error, el dolor, la vio-
lencia; para que el contrato no pueda ser atacado de nulidad.

g) Licitud en el objeto, motivo o fin de la compra venta. La ili-
citud invalida el contrato de compra venta.

Si en el contrato falta cualquiera de estos elementos de validez,
puede invocarse la nulidad, que en todo caso será relativa susceptible
de convalidarse mediante ratificación.

La mala organización de los ejidos ha repercutido en varios aspek-
tos de la agricultura, en primer lugar es el hecho de la deficiencia -
alimenticia que sufre nuestro país, lo cual dá como consecuencia el he-
cho de que se vea en la necesidad de exportar granos del extranjero, a
causa de la deficiencia del abasto agrícola, otro hecho es la venta que
se ha venido dando durante las últimas décadas de los terrenos ejidales,
parece que no se le ha dado mucha importancia a este hecho ilícito tanto
por parte de autoridades ejidales, como por los mismos ejidatarios, los
cuales por mala fé venden sus terrenos a precios sumamente bajos o altos
eso depende del ingenuo comprador con el que se topen, el hecho es que
estos ejidatarios, se deshacen de esa posesión que se les otorgó, pero
ahí no termina el problema, estas personas al verse sin sus parcelas -
acuden ante las autoridades agrarias, y argumentan que han sido despoja-
dos de sus posesiones, con lo cual las autoridades se ven obligadas a -
restituirles esos terrenos con lo cual crean un gran problema.

La ley Federal de la Reforma Agraria prohíbe a los ejidatarios la

enajenación de los derechos que les correspondan sobre las parcelas y unidades de dotación, así como sobre los bienes de dotación del ejido. El art. 51 y 52 establecen los derechos que sobre los bienes ejidales, los ejidatarios tienen derechos.

El artículo 52 establece: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran 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, ni gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que hayan ejecutado o que se pretenden llevar en contravención de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine.

Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el Estado comunal.

El artículo 53 señala que son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera actos de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como los de las autoridades judiciales o federales, 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 la ley.

Por otra parte establece el artículo 55 la prohibición de la celebración de contratos de arrendamiento, aparecería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 76. El Art. 76 marca como excepciones las siguientes:

- 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 dependa, siempre y cuando vivan en el núcleo de población.
- II. Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario.
- III. Incapacitados.
- IV. Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo.

El Art. 63 de la Ley de Fomento Agropecuario al considerar como minifundio la superficie de terreno que destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión hasta de cinco hectáreas de riego e hu-

medad o sus equivalentes en otras clases de tierra, así como la que no baste para obtener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región.

También señala en su artículo 66 que serán nulos de pleno derecho los contratos de compra-venta, donación, permuta o cualquier otro acto jurídico que tenga por objeto o dé por resultado el fraccionamiento de minifundios.

Con respecto a la propuesta de reformas a la Ley de la Reforma Agraria, propongo que se dé verdaderamente apoyo al proletariado campesino, porque a pesar de lo que se ha hecho por este sector, no se ha cubierto el total del porcentaje que ellos requieren, por lo tanto estimo que este apoyo ha sido parcial, y lo cual trae como es de comprender el descuido a la mayoría de esta clase social, es necesario y urgente que se haga algo inmediatamente, pues debemos de tomar en cuenta que este sector es el que nos está sosteniendo, pues sin su gran esfuerzo no habría materia prima para el desarrollo de la industria y sobre todo la alimentación del país que es muy importante. Esto es en el aspecto general.

En el aspecto particular hay que decir que la mayoría de los comisariados ejidales utilizan su cargo para realizar malos manejos de las tierras que por lo general pasan a sus manos despojado por completo a los ejidatarios los cuales aunque reclamen sus derechos abandonan los juicios por la negligencia en la tramitación del asunto.

C) PROPOSICION DE REFORMAS A LA LEY AGRARIA.

La venta de terrenos ejidales, como un acto contrario a la ley, tiene como consecuencia un castigo a toda persona que realice este hecho ilícito, pero la Ley Federal de la Reforma Agraria señala que sólo son castigadas por cometer éstos ilícitos las autoridades.

Considero que en este punto los legisladores deberían modificar ciertos puntos, pues si nos damos cuenta, no solo las autoridades agrarias realizan las operaciones de venta, pues los mismos ejidatarios se desprenden de sus posesiones a cambio de una suma de dinero.

Yo propongo en este inciso, que se castigue penalmente a los ejidatarios que vendan sus terrenos ejidales, pues el fin de que exista un ejido es para que el campesino tenga tierra que cultivar, y no para que realice actos de comercio con estas posesiones, que le otorga la ley suprema mexicana.

El hecho de que se le dote con una determinada cantidad de terreno cultivable, no significa que pueda hacer y deshacer con este beneficio que se le otorga, pues de alguna manera está perjudicando al país, al no producir. Por esta razón es conveniente que se penalice este acto que viene realizando con tanta frecuencia los ejidatarios, para frenar esta situación y de alguna forma poner fin a estas irregularidades.

El hecho de las ventas ha ocasionado innumerables problemas al país, pues como consecuencia del desprendimiento de estos terrenos, a los campamentos no les queda otra opción al verse con las manos -

vacías, mas que viajar al Distrito Federal, lo que viene a aumentar la explotación demográfica, el desempleo, la delincuencia, entre otros problemas; y sobre todo un menoscavo a la mano de obra campesina, y una merma para la producción alimentaria del país.

La ley federal de la Reforma Agraria, en el Libro séptimo, que habla de la responsabilidad en materia agraria, nos determina quienes son responsables en materia agraria, por lo tanto nos señala quienes son inmutables de delitos, faltas y de qué manera se les aplican las sanciones.

En seguida se hace una transcripción del capítulo único, referente a Delitos, faltas y sanciones, en materia agraria.

Art. 459. Las autoridades agrarias, y los empleados que intervengan en la aplicación de esta ley, serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos de la misma. Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de que sean sancionadas conforme a la ley de responsabilidades de Funcionarios de los estados, y en su caso, a las leyes de responsabilidad de los Estados.

Art. 459. Los gobernadores incurrirán en responsabilidad y, previo cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes:

I. Por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas, cuando por falta de ese nombramiento las comisiones estén desintegradas.

II. Por no turnar a las comisiones agrarias mixtas las solici-

tudes de los núcleos de población, dentro de las diez días siguientes a su presentación.

III. Por no resolver sobre los dictámenes de las comisiones agrarias mixtas y no devolver los expedientes que les envíen dichas comisiones en los plazos que señale ésta ley.

IV. Por afectar ilegalmente las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten.

V. Por las demás causas que especifique esta ley.

Art. 460. El secretario de la Reforma Agraria incurrirá en responsabilidad:

I. Por informar falsamente al presidente de la República, al someterle los proyectos de resolución a que esta ley se refiere.

II. Cuando con violación de esta ley, proponga resolución negando a un núcleo de población las tierras o aguas a que tengan derecho, y

III. Cuando proponga que se afecten, en una resolución presidencial, propiedades inafectables.

Los casos anteriores serán sancionados con pena de seis meses a dos años de prisión, según la gravedad de los hechos de que se trate.

Art. 461.- El Secretario de la Reforma Agraria, incurrirá también en responsabilidad:

I. Por no informar al Presidente de la República de los casos -

en que proceda sancionar a funcionarios o empleados agrarios, en los casos de responsabilidad a que cada uno de ellos señale esta ley.

- II. Por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios y empleados de los que sea Superior Jerárquico, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos señala esta ley.

Art.462.- El Secretario de Agricultura y Ganadería, incurrirá en responsabilidad:

- I. Por no emitir su opinión en término oportuno y, obrar con falsedad, causando perjuicio a los ejidatarios y comuneros;
- y
- II. Por no consignar a los empleados o funcionarios de su dependencia que violen lo dispuesto en esta ley, provocando con sus actos perjuicios a los ejidatarios o a los comuneros en particular, o a los ejidos y comunidades.

Los casos anteriores serán sancionados con prisión de seis meses a dos años, según sea la gravedad.

Art. 463.- Será motivo de responsabilidad para los funcionarios que intervengan en la designación de los miembros de las comisiones agrarias mixtas, hacerlo en contravención del art. 7 de esta ley.

Art. 464. Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, incurrirán en responsabilidad penal:

- I. Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el Art. 14.
- II. Por proponer que se afecten las propiedades inafectables;
- III. Por emitir dolosamente dictámenes en contra de los prescriptos por esta ley; y
- IV. Por no emitir su dictámen en los plazos legales.

En los casos a que se refiere este artículo, los miembros del - Cuerpo Consultivo Agrario serán sancionados con una pena de seis meses a dos años de prisión, según la gravedad del hecho o hechos que se traten.

Art. 465. Los miembros de las comisiones Agrarias Mixtas incurrirán en responsabilidad penal:

- I. Por no formular sus propuestas ante las comisiones, en los términos que fije el reglamento interior de ellas.
- II. Por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes;
- III. Por proponer la afectación de las propiedades inafectables; y
- IV. No deslindar las superficies otorgadas en posesión provisional a los ejidos en el término legal.

Las sanciones serán de seis meses a dos años de prisión, a jui-

cio de la autoridad competente.

Art. 466. Los Delegados y Sub'Delegados Agrarios incurrirán en responsabilidad penal:

- I. Por proponer dictámenes o estudios, en contravención a esta Ley, que se niegue a un núcleo de población las tierras, bosques y aguas a que tenga derecho;
- II. Por proponer se afecten las propiedades inafectables;
- III. Por no tramitar, dentro de los términos que fija esta ley, los expedientes agrarios;
- IV. Por no informar oportunamente a la secretaría de las irregularidades que cometan las comisiones agrarias mixtas;
- V. Por informar dolosamente a la Secretaría sobre los expedientes en que intervengan, en forma que origine o pueda originar resoluciones contrarias a esta ley;
- VI. Por conceder a los propietarios afectados plazos mayores a los que señala esta ley, para el levantamiento de cosechas, el desalojo de ganado o la extracción de productos forestales;
- VII. Por sugerir o dictar medidas notoriamente perjudiciales para los ejidatarios, con el propósito de beneficiar a terceras personas o de obtener un lucro personal;
- VIII. Por intervenir directa o indirectamente para su beneficio personal o por interpósita persona en negocios relacionados con los artículos que producen los ejidos; y

IX. Por dar informaciones indebidas a una de las partes interesadas a la otra.

En los casos a que se refiere este artículo, los Delegados y Subdelegados responsables serán sancionados con prisión de uno a seis años.

Art. 467. El personal Administrativo y Técnico Federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas, que intervengan en la aplicación de ésta ley, estará sujeto a las mismas causas de responsabilidad y sanciones establecidas para los Delegados, en los que sea estrictamente aplicable conforme a las funciones que expresamente les confieran las leyes.

Art. 468. En los casos de la Fracc. IV del Art. 41, hecha la remoción, el empleado o funcionario que haya intervenido en la Asamblea enviará inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva al Ministerio Público que corresponda, dando cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Art. 469. Los miembros de Comités particulares ejecutivos y de los comisariados y Consejos de Vigilancia ejidales y comunales, incurrirán en responsabilidad:

- I. Por abandono de las funciones que les encomienda esta ley;
- II. Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos interejidales;
- III. Por invadir tierras; y
- IV. Por malversar fondos.

Las infracciones previstas en las fracciones I y II serán castigadas con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos

penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u comisiones mencionados constituyan delito.

Los actos previstos en las Fracciones III y IV se castigarán con destitución y con prisión de seis meses a dos años.

Art. 470. Además de los casos señalados en el artículo anterior los miembros de los comisariados y consejos de vigilancia incurrirán en responsabilidad;

I. Por no cumplir las obligaciones que se les impone para la tributación del ejido;

II. Por ejecutar actos u omisiones que provoquen o produzcan el cambio ilegal de los ejidatarios a superficie o unidades de dotación distintas de las que les hayan correspondido en el reparto provisional de las tierras de labor;

III. Por fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar ventas de terrenos ejidales o comunales, o a su arrendamiento, aparcería u ocupación ilegal en cualquier forma, ya se trate de unidades individuales de dotación o de bienes de uso común, en favor de miembros del propio ejido o comunidad o de terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76.

Las infracciones previstas en las fracciones I y II se castigarán con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplican además de las que correspondan, cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delitos.

La Comisión de cualquiera de los actos prohibidos por la fracción III acarreará para el infractor la pérdida de sus derechos individuales como miembro del ejido, sobre la unidad de dotación que le corresponda o en relación a los bienes de uso común.

Los miembros del Comisariado Ejidal, que ordenen la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un ejidatario o comunero, y los que con su conducta pasiva la toleran o autoricen, sin que exista una resolución legal en que fundarla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad, y sufrirán prisión de tres meses a tres años según la gravedad del caso. Esta misma sanción se aplicará en los casos a que se refiere la fracción III.

Art. 471. Serán sancionados con destitución del cargo que desempeñen, quienes promuevan la privación de derechos agrarios o comuneros en forma dolosa y notoriamente infundada.

En estos casos se aplicará además multa de quinientos a cinco mil pesos.

Art. 472. Los jefes de las oficinas rentísticas o catastrales o del registro público de la propiedad o de cualesquiera otras que conforme a esta ley deban proporcionar a las autoridades agrarias datos o documentos necesarios para la tramitación de expedientes, cumplirán con esta obligación en un plazo de quince días.

La falta de cumplimiento de esta disposición, será sancionada con

multa de diez a quinientos pesos, según la gravedad del hecho o hechos de que se trate.

Art. 473. Se considerarán como faltas y serán sancionados administrativamente todos los actos u omisiones no especificadas en los artículos anteriores que, con violación de esta ley o de sus reglamentos, cometan los funcionarios y empleados que intervengan en la aplicación de los mismos.

El Presidente de la República expedirá los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse conforme a este artículo, y establecerá las sanciones correspondientes.

Art. 474. Las disposiciones de este capítulo no restringen, ni modifican, el alcance de las leyes penales aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios sancionados por ellas.

Art. 475. Se concede acción popular para denunciar ante el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma Agraria, todos los actos u omisiones de los funcionarios y empleados agrarios que, conforme a ésta ley y a sus reglamentos, sean causa de responsabilidad.

De esta manera se demuestra que los ejidatarios no tienen una punibilidad a causa de los ilícitos que cometen a lo sumo se les castiga privando de sus tierras, pero según mi criterio esto no es suficiente para que los ejidatarios entiendan que los ejidos se les otorgan con el fin de que los cultiven, y por lo tanto éstos tienen esa función y no otra.

Yo propongo que se les multe y se les determine un cierto tiempo de prisión si incurren en falta, En este caso, ¿Cuál sería la falta? sería la venta de sus tierras ejidales.

En la ley Agraria existen muchas deficiencias en cuestión de reglamentos, creo que ésta medida sería bueno que se contemplara en la ley, para de alguna forma se atenuara un poco el problema de la tierra que ha subsistido por muchos años. (*)

(*) Lic. Guerra Aguilera José Carlos.
Ley Federal de la Reforma Agraria comentada. Ed. PAC, Tercera Edición.

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

1.- Se acepta que el problema agrario es Nacional y en esta Tesis con el tema "ANTICIONSTITUCIONALIDAD EN LA VENTA DE TERRENOS EJIDALES", que presenta modalidades determinadas, se aportan algunos estudios sobre problemas concretos, tratando de colaborar en el esclarecimiento y solución del mismo.

2.- El latifundismo, primero de los conquistadores, después del Clero por último de los hacendados, ha sido el problema de México en el aspecto agrario y por ésta razón se lucha para mejorar las condiciones de vida del campesino.

3.- La cuestión agraria ha ocupado en la historia del país, lugar principal en los movimientos sociales; necesario es darle todavía es importancia, por las insatisfacciones que existen aún en nuestras clases campesinas.

4.- Como en el Estado de México, casi se puede decir que ya no hay tierra que repartir, necesario es, aplicar las medidas que permitan producir más y mejores productos agropecuarios que vengán a elevar el nivel de vida de la población campesina.

5.- El Ejido es la forma de propiedad que ha justificado nuestra Revolución, pues le dio tierra al que nunca había tenido, ni tenía esperanza de poseerla.

6.- El Derecho Civil, divide a los elementos de la compra-venta en dos grandes grupos: Elementos esenciales y elementos de validez. - Los elementos esenciales son: El consentimiento, el objeto y el precio. Los elementos de validez son: La capacidad, la forma, la ausencia de vicios del consentimiento, y la licitud en el objeto, motivo o fin de la compra-venta.

7.- En el Derecho Agrario la compra-venta también tiene en general, los elementos del Derecho Civil.

8.- La compra-venta de terrenos ejidales y comunales, en principio está prohibida por la ley, y por lo tanto no se encuentran los elementos de esta institución, sin embargo, la ley de la Reforma Agraria, abre la puerta en los llamados asentamientos irregulares, dando paso a la violación de nuestra constitución.

9.- Es necesario imponer castigos penales para los ejidatarios, pues en la actualidad un ejidatario que vende sus terrenos ejidales no es castigado, ésta es la razón por la que la venta de estos terrenos se hacen tan comúnmente.

10.- Una razón también muy fuerte para que los terrenos ejidales se vendan es porque a los ejidatarios ya no se les dota con la cantidad de terrenos que estipula en la ley, así es que las cantidades que poseen no alcanza para su sobrevivencia.

11.- Hace falta más vigilancia y control de las autoridades internas de los ejidos, pues los comisariados ejidales respaldados por políticos, son quienes realizan maniobras para hacer vender los terrenos ejidales y éstos muy pocas veces son castigados.

O

T

L

d

L

AE

CI

CI

CC

CA

SA

Ed

FE

si

BE

ER

ECH

ARA

Ed.

AST

Méx

GUERRA AGUILERA JOSE CARLOS "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA
COMENTADA" Ed. PAC Tercera Edición, México 1987.

CODIGO CIVIL VIGENTE.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

JURISPRUDENCIA .

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

- OROZCO Y BERRA. "HISTORIA ANTIGUA DE LA CONQUISTA DE MEXICO" 1880
TOMO I .
- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ " EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO" Ed. FORRUA
decima novena edición, México 1983.
- LOPEZ SOLÍS DIBCO, "HISTORIA DE YUCATAN", MADRID, 1622 Lib. IV.
- ABAD Y RUIPO "REPRESENTACION A NOMBRE DE LOS LABRADORES Y CONTRA
GIANTES DE VALLADOLID EN MICHOCAN DE LA REAL Cedula DE 26 DE DIA
SIEMBRA DE 1804. Obras sueltas de José María Mora.
- GONZALEZ ROA FERNANDO " EL ASPECTO AGRARIO DE LA REVOLUCION MEXI-
CANÁ".
- SAYEG HELU JORGE. "EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO", Tomo III
Ed. Cultura y Ciencia Política, primera edición, México 1974.
- FERNANDEZ Y FERNANDEZ "MODALIDADES DEL EJIDO" editado por la Univer-
sidad, México 1957.
- BERTRA ROGER "ESTRUCTURA AGRARIA Y CLASES SOCIALES EN MEXICO", Ed.
ERA, 1974 septima edición.
- REKSTEIN SALOMON, "EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO". ed. FCE MEx.
- ARAUJO G. JOSE EMILIO "LA EMPRESA COMUNITARIA", San José Costa Rica
Ed. IICA, 1975.
- ASTORGA LIRA ENRIQUE, "LA UNION DE LOS EJIDOS", Ed. Nueva Imagen
México 1978.

GUERRA AGUILERA JOSE CARLOS "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA
COMENTADA" Ed. PAC Tercera Edición, México 1967.

CODIGO CIVIL VIGENTE.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

JURISPRUDENCIA .