



738
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA DIVISION DEL EJIDO EN LA LEY
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOAQUIN SALINAS RIVERA

MEXICO, D. F.

ABRIL 1989.

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA DIVISION DEL EJIDO EN LA LEY FEDERAL

DE REFORMA AGRARIA

C A P I T U L O I

EL EJIDO EN LA COLONIA

- 1.- Antecedentes del Ejido. Sus fines.
- 2.- Cuando aparece en la Nueva España.
- 3.- Controversia sobre fundo legal y ejido.
- 4.- Opinión de Wistano Luis Orozco.
- 5.- Criterio de Lucio Mendieta y Núñez

C A P I T U L O II

EL EJIDO DE LA REVOLUCION DE 1910

- 1.- Nuevo concepto de ejido.
- 2.- Ley de 6 de enero de 1915.
- 3.- El ejido en la Ley de Ejidos de 1920.
- 4.- El ejido en la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 5.- Acciones agrarias por las que los pueblos o grupos de campesinos obtienen tierras.
- 6.- Acción dotatoria.
- 7.- Acción Restitutoria.
- 8.- Acción Ampliatoria
- 9.- Creación de nuevos centros de población agrícola.
- 10.- La dotación complementaria.

C A P I T U L O I I I

LA TENENCIA DE LA PROPIEDAD EJIDAL

- 1.- Requisitos que señala la Ley Federal de Reforma Agraria en la tenencia de la propiedad ejidal.
- 2.- Las autoridades agrarias.
- 3.- Autoridades internas del núcleo ejidal.
- 4.- Requisitos y atribuciones.

C A P I T U L O I V

LA DIVISION DEL EJIDO EN LA LEY FEDERAL

DE REFORMA AGRARIA

- 1.- Los procedimientos agrarios en general.
- 2.- Ubicación de la división de ejidos dentro de los procedimientos agrarios.
- 3.- La división de ejidos y los supuestos de su procedencia.
- 4.- El procedimiento para la división de ejidos.
- 5.- División de Ejidos y fusión de ejidos.
- 6.- Evaluación de la institución de división de ejidos.

CONCLUSIONES.

C A P I T U L O I

EL EJIDO EN LA COLONIA

- 1.- Antecedentes del ejido. Sus fines.
- 2.- Cuando aparece en la Nueva España.
- 3.- Controversia sobre fundo legal y ejido.
- 4.- Opinión de Wistano Luis Orozco.
- 5.- Criterio de Lucio Mendieta y Núñez.

I.- ANTECEDENTES DEL EJIDO. SUS FINES.

La generalidad de los tratadistas de nuestro Derecho agrario está acorde en contemplar en el "calpulli" azteca el antecedente del ejido.

En efecto, la posesión de las tierras del calpulli estaba regida bajo limitaciones que le imponían una indiscutible función social, como la que ahora asiste al ejido moderno: en razón de lo cual conviene hacer un examen, aunque sea breve de la antigua institución tenochca.

La división de la propiedad de la tierra entre los aztecas se fundaba más en la categoría de los poseedores que en el género de propiedad. A ello se debe que las tierras se dividieran en la siguiente forma:

- 1.- Tierra del rey: Tlatocalalli;
- 2.- Tierras de la nobleza: Pillalli;
- 3.- Tierras del pueblo: Al tepetlalli;
- 4.- Tierras de los barrios: Calpulalli;
- 5.- Tierras para la guerra: Miltchimalli;
- 6.- Tierras de los dioses: Teotlalpan.

Las dos primeras clases de propiedad tenían el carácter de privadas y gozaban, sobre todo la del rey, de las características que asistían a la propiedad romana, es decir, el uso, el fruto y el abuso. Las dos últimas clases eran de propiedad

pública, ya que pertenecían a dos de las castas de mayor poder: el ejército y los sacerdotes. Y las tierras del altepetlalli y calpullalli eran de propiedad comunal, siendo las primeras, de usufructo comunal, y las segundas, de usufructo individual (1).

El pueblo de Tenochtitlán ("Altépetl") constaba de cuatro barrios grandes ("campan"), teniendo cada uno de los cuales varios "calpullis" o barrios chicos, que a su vez se subdividían (cada uno) en "Tlaxilacalli" o calles, mismas que estaban formadas por varios "chinampa" o parcelas familiares. Las tierras de altepetlalli eran de uso común de todo el pueblo, pero las tierras del calpulli pertenecían solamente a éste, si bien para su disfrute se dividían en porciones relativamente pequeñas para cada familia residente del barrio. Tales extensiones de usufructo individual se llamaban "tlalmilli" (parcela) (2).

Cada uno de estos lotes estaba separado de los otros -- por cercas de piedra o magueyes, siendo ésto indicativo de -- que el goce y cultivo de los mismos eran privados. Esto, aunado al hecho de que las posesiones devenían para cada familia -- desde tiempo inmemorial, permitía que, realmente, cada parce-

(1) Lucio Méndieta y Núñez, El Problema Agrario de México, México, 1968, Editorial Porrúa, S.A., pp. 6-8.

(2) Cfr., Arturo Monzón, El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca", México, 1949, Edición del Instituto de Historia, p. 31.

la fuera casi propiedad privada, aunque con la limitación de no enajenarla. "...Y estas tierras-decía Zorita, refiriéndose a las del calpulli-no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del calpulli; y el que las posee no las puede enajenar, sino que goce de ellas por su vida y las puede dejar a sus hijos y herederos" (3).

El usufructo de las parcelas podía perderse por dos causas, a saber:

a).- Por abandono de la residencia en el barrio, pues, como expresa el cronista acabado de mencionar, "Si acaso algún vecino de un calpulli o barrio se iba a vivir a otro, perdía las tierras que le estaban señaladas para que las labrase; porque ésta era y es costumbre antiquísima entre ellos, y jamás se quebrantaba ni había en ello contradicción alguna, y quedaban y quedan al común del calpulli cuyas son..." (4).

b).- Por dejar de cultivarlas, es decir, por abandono de la labor agrícola: "El que tenía algunas tierras de su calpulli, si no las labraba dos años por culpa y negligencia suya, y no habiendo causa justa, como por ser menor, huérfano, o muy viejo, o enfermo, que no podía trabajar, le apercibían que las labrase a otro año, y si no, que se darían a otro, y así se hacía..."(5).

(3) Alonso de Zorita, Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España, prólogo y notas de Joaquín Ramírez Cabañas, México 1963, UNAM, p. 30.

(4) Idem, pp. 31-32.

(5) Idem, p. 32.

Precisamente en estas reglas de los aztecas referentes al calpulli se aprecia un claro asomo de lo que ahora se conoce como función social de la propiedad, toda vez que si por las razones anotadas un miembro del barrio no trabajaba su tlatmilli, era substituído por otro que lo hiciera, y ello indica que se regulaba esta tierra, o mejor dicho, la posesión de esta clase de tierras, bajo el criterio de que importaba más el grupo que el individuo.

Ahora bien, si el poseedor de una parcela la cultivaba y no se ausentaba por determinado tiempo de la misma, estando en esas condiciones al morir, podía dejarla en herencia.

También es de precisarse que al fundarse Tenochtitlán, se repartieron las tlatmilli en razón de parentesco dentro del clan, y, a su vez, los calpullis se erigieron con base en ligámenes familiares. Pero al correr del tiempo, este origen cimentado en los lazos de sangre, se fué perdiendo, para después darse la cohesión por razones político-sociales. Así lo indica Martha Chávez, al expresar: "...conforme el pueblo azteca evoluciona, crece, se asienta en Tenochtitlán e inicia su poderío, lógicamente se perdió el rastro de los lazos familiares como base del clan o calpulli, dentro del que aparecen diversas familias y la organización responde ya más a vínculos y pactos políticos que familiares" (6).

(6) Martha Chávez O. de Velázquez, El Derecho Agrario en México, México 1964, Ed. Porrúa, S.A., p. 90.

En su oportunidad, y para ratificar que el calpulli es antecedente indudable del ejido actual, especificaremos las notorias similitudes entre ambas instituciones.

2.- CUANDO APARECE EN LA NUEVA ESPAÑA.

En cuanto concluyó la lucha de conquista de Tenochtitlán, la rapacidad de los españoles cebó sobre todo en las tierras indígenas de propiedad privada. También, pero menos, en las de propiedad comunal, pues fueron dictadas sucesivas leyes que tendían a proteger a los naturales en sus posesiones. Entre tales leyes tutelares destacaron las siguientes: Ley de 31 de mayo de 1535, ordenando la devolución a los indios de las tierras que les habían sido quitadas sin justificación alguna; Ley de 14 de mayo de 1546, en que se prohibía a los encomenderos supuestos derechos de sucesión sobre tierras de naturales sujetos a su encomienda, que, habiendo fallecido, dejaran vacantes las propias tierras; Ley de 6 de abril de 1588, que ordenaba el reparto de tierras entre los peninsulares, pero aclarando que sin perjuicio de las de los indios, y también prescribía la devolución a éstos de las que se hubieren repartido infringiendo la prohibición de atentar contra ellas (7).

Específicamente protectora de la propiedad comunal de los indígenas es la Real Cédula de 19 de febrero de 1560, -

(7) Idem, p. 128.

pues no sólo imponía la obligación para los conquistadores y sus descendientes, de respetar tal propiedad, sino que ordenaba el reparto a los indios de las tierras concedidas en la fundación de nuevas poblaciones, imponiendo asimismo el lineamiento consistente en respetar en lo posible los modos o usos de propiedad acostumbrados por los propios naturales. A este respecto asienta Mendieta y Núñez que "Cuando se empezó a legislar sobre la materia (tierras), se ordenó que se respetara la propiedad de los indios, y por medio de otras disposiciones se organizó esta última sobre las mismas bases que la sustentaban antes de la Conquista, esto es, en la forma de propiedad comunal intransmisible, de otro modo que no fuese herencia de las familias que la usufructuaban" (8).

Fué así que en los llamados "pueblos indios", de nueva fundación, quedó plasmada la propiedad comunal, si bien aplicando instituciones de la propiedad española similares a las existentes en los dominios conquistados. Razón determinante para la fundación de dichos pueblos fue el alejamiento de los indígenas de sus lugares antiguos de asentamiento hacia las montañas y lugares apartados, alejamiento debido a los malos tratos recibidos de los conquistadores. Pero, la ley española daba otra razón, ya que expresaba que los Reyes de España "resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos, y no viviesen divididos y separados por las sierras y montes, priván

(8) Ob. cit., p. 54.

dose de todo beneficio espiritual y temporal..."(9). Así pues, la fundación de pueblos de indios se justificaba a la luz de la religión católica.

Tales pueblos se estructuraban a la usanza española, -- comprendiendo las siguientes partes: fundo legal; las tierras de repartimiento; el ejido; los propios; y los montes, pastos y aguas. Tales partes eran, según las leyes españolas de propiedad comunal, las que integraban los pequeños pueblos de la península, y en la tierra conquistada se dieron en los términos y extensión a que en seguida se hace referencia.

1.- FUNDO LEGAL.- Constituía esta parte el casco del -- pueblo, en el que no estaban comprendidos los terrenos de labor designados para la subsistencia de los habitantes, ni los que poseían éstos antes de ser reducidos a pueblos (la calpullalli azteca). Dicho "casco del pueblo" era el lugar reservado para el caserío del pueblo, siendo, por ende, la zona urbana dividida en manzanas y solares, con sus calles, plaza, mercado, templo, rastro, corral del consejo, escuela, cabildo, - y demás edificios públicos. Básicamente, el fundo legal se rigió por la ordenanza de 26 de mayo de 1567, dictada por el -- Marqués de Falces, tercer virrey de la nueva España, la cual señaló una medida de 500 varas de terreno medidas a los cuatro vientos. Tal mandamiento fue reformado por real cédula de

(9) Cédula real de 21 de marzo de 1551, cit. por Mendieta y - Núñez, ob. cit., p. 55.

4 de junio de 1687, aumentando a 600 varas la medida citada, -
contadas desde la iglesia del pueblo hacia los cuatro puntos_
cardinales. Más es de aclararse que el fundo legal, como nom-
bre, no se usó en la legislación colonial, ya que dicha expre
sión aparece por primera vez en una ley de 26 de marzo de - -
1894 (10).

2.- EL EJIDO.- La principal ley en orden a la constitu-
ción de pueblos-indios se encuentra en la Recopilación de las
Leyes de Indias, y es la número VIII del Título tercero, Li-
bro VI, expresando en la parte conducente: "Los sitios en que
se han de formar Pueblos y Reducciones, tengan comodidad de -
aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranzas, y -
un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener
sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles"(11).

Consecuentemente, el ejido tenía la específica finali-
dad de servir para pastar el ganado, si bien asimismo servía_
para que la población creciera a su costa, "para campo de re-
creo y juego de los vecinos, para era y para conducir el gana
do a la dehesa" (12).

3.- PROPIOS.- Eran aquellos terrenos pertenecientes al_
ayuntamiento y cuyos productos se destinaban a cubrir los gas

(10) Cfr., Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano (Sinop-
sis Histórica), México 1978, Editorial Limsa, pp.122-123.

(11) Idem., p. 122.

(12) Idem., p. 120.

tos públicos de la comunidad. Se otorgaban a los particulares en arrendamiento, aplicándose la renta a atender servicios públicos.

4.- TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO.- Llamadas también "de comunidad" o "de parcialidades indígenas", eran las que se repartían en lotes a las familias de los indios, a efecto de que las cultivaran y mantuvieran con sus productos. Estaban sujetas a un régimen muy parecido al de los calpullallis aztecas, o sea, sus poseedores las usufructuaban de modo permanente, aunque podían perderlas si se ausentaban definitivamente del pueblo o dejaban de cultivarlas durante tres años consecutivos. En estos últimos casos, los lotes se quedaban libres, se repartían entre las nuevas familias.

Legalmente, las tierras de común repartimiento eran inalineables, imprescriptibles, inembargables y no podían someterse a ningún gravamen; no obstante lo cual fueron objeto de la codicia de los latifundistas que, por medios ilegales, se apoderaron de ellas de modo sistemático.

5.- PASTOS, MONTES Y AGUAS.- Su propiedad y posesión estrictamente comunales quedaron bien establecidas en al Ley V, Título XVII, Libro IV, de las Leyes de Indias, ya que disponía:

"Mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las Provincias de las Indias, sea común

a todos los vecinos de ellas, que ahora son y después fueren, para que las puedan gozar libremente y hacer junto a cualquier buhio sus cabañas, - - - traer allí los ganados juntos o apartados, como quisieren, sin embargo de cualquier ordenanzas, - que si necesario es para en cuanto a esto las revocamos y damos por ningún valor y efecto" (13).

Una aguda explicación de la motivación española para ordenar la fundación de pueblos de indios, la proporciona el tratadista Anatoli Shulgovski, al expresar que "Los poderes coloniales españoles utilizaron en beneficio propio las tradiciones comunales de los indígenas mexicanos, y la entrega de los ejidos a los poblados indígenas perseguía la finalidad de conservar, y restablecer también, las formas comunales de la agricultura. Por ejido se entendía todas las tierras comunales y pertenecientes a uno u otro poblado. No se trataba del respeto de los colonizadores españoles a las tradiciones y costumbres indígenas; las formas comunales de la agricultura - eran un instrumento muy efectivo para subordinar las masas indígenas a su máquina administrativa y fiscal. Para la Corona española, la existencia de las comunidades facilitaba la aplicación de la política de cierta 'herencia' del poder autoritario del imperio azteca y de servidumbre de las masas indígenas" (14).

(13) Idem., p. 123.

(14) Anatoli Shulgovski, México en la encrucijada de su Historia, México 1972, Ediciones de Cultura Popular, S.A., p. 195.

Es muy probable que asista la razón al transcrito autor, pues la España colonizadora se valió de muchas artes para preservar el dominio en las tierras conquistadas, pero debe aclararse que el propio historiador en cita yerra al considerar - al ejido como "todas las tierras comunales pertenecientes a - uno u otro poblado", ya que precisamente el ejido a la usanza española -que es la que se refiere- comprendía únicamente, según hemos visto, las tierras para pastar los animales. Ya el amplio contenido que el multicitado autor atribuye al ejido - de aquel tiempo, se estructura por vez primera en el curso de la Revolución Mexicana, según hemos de ver en el capítulo siguiente de este trabajo.

Pero, por ahora, hemos de poner de relieve las principales causas por las que la avidez de riqueza de los conquistadores pudo determinar que éstos se apoderaran de la mayor parte de las propiedades comunales indígenas, incluyendo las de los nuevos pueblos.

la.- La introducción de animales domésticos, pues con - las bestias de carga y de tiro y los grandes rebaños de ganado que los indios no conocían, las condiciones de la vida en México sufrieron un cambio notable: tirado por bueyes o mulas, el arado reemplazó la coa de los naturales e hizo posible un mejor y más extenso cultivo de la tierra: los "tamemes" (cargadores) cedieron su lugar a recuas de mulas y caballos o a las grandes carretas de bueyes, que facilitaron mucho los via

jes y los transportes. Los rebaños de vacas, caballos, ovejas y cabras dieron a los terrenos de pastos-hasta entonces inúti les casi igual valor que el de las tierras cultivables:

2a.- El descubrimiento de ricos yacimientos minerales - hizo surgir nuevos centros de población que daban una impor- tancia sin precedente a las tierras menos productivas de los alrededores, con tal de que pudieran suministrar provisiones para los mineros. Surgieron así las nuevas ciudades de Guana- juato, Pachuca, San Luis Potosí y Zacatecas, así como muchas otras poblaciones mineras, y cada una de ellas se convirtió - en el núcleo alrededor del cual se agruparon los predios agrí colas, o cualquier lugar que pudiera ser arable:

3a.- La introducción del ganado hizo indispensable in- cluir extensos terrenos de pastos en las posesiones de los es pañoles. Hacia 1572 se habían apropiado ya muchos de estos te rrenos, o bien, los habían obtenido mediante donaciones. Así, se poblaron de rebaños los pastizales de las provincias de Mé xico. Los llanos de Ozuma, Tepeaca, El Bajío, las sabanas de Yucatán, Chiapas y Tabasco, por ejemplo fueron ocupadas por grandes rebaños, ya en las propias estancias de los españoles o bien en las tierras comunales de los indios:

4a.- La ambición de tierra adecuada para el cultivo del trigo, arroz y caña de azúcar, fue otro factor que guió a los conquistadores en la elección de sus tierras, influyendo en -

la distribución de sus posesiones.

"Fueron tan grandes y numerosas estas posesiones -dice_ González de Cossío, de quien tomamos estos datos-, que andan- do el tiempo quedaba ya muy poca tierra útil que pudiera ser_ cultivada por los aborígenes, ignorándose en verdad cuales po- dían ser adquiridas legalmente, y cuáles pertenecían al rey - y cuáles eran el patrimonio de los pueblos indígenas" (15).

3.- CONTROVERSIA SOBRE FUNDO LEGAL Y EJIDO.

La fundación de los nuevos pueblos de indios fue prepa rada con especial interés por los reyes de España, hasta el - grado de que se daba preferencia a sus derechos si éstos lle- gaban a afectar a los de los españoles en cuanto a ocupación_ de tierras. Esta protección a tales pueblos fue estatuida so bre todo por la real cédula de 20 de octubre de 1598, que en_ su parte conducente expresaba:

"...Si para el cumplimiento y ejecución de las Reduccio nes, algunas personas se agraviasen o interpusiesen apelación, la otorgasen ante el Consejo de Indias y no a otro Tribunal, - como quiera que sin embargo había de ejecutarse lo proveído - de forma que la Reducción tuviese efecto. Y porque a los in- dios se había de señalar y dar tierras, aguas y montes, si se quitasen a los españoles, se les diese justa recompensa en --

(15) Francisco González de Cossío, Historia de la tenencia y_ explotación del campo en México, México 1981, edición de la Secretaría de la Reforma Agraria, pp. 96-97.

otra parte" (16).

En dichas Reducciones, lo primero que se establecía era el fundo legal, cuya mensura, según ya decíamos, se fijó en definitiva en 600 varas medidas desde el centro del pueblo a los cuatro puntos cardinales, resultando así un terreno de forma cuadrada de 1,200 varas mexicanas por lado, y un millón 440.000 varas cuadradas de superficie, es decir, aproximadamente ciento diez hectáreas.

El fundo legal se dividía en solares que se adjudicaban a cada vecino y a cada uno de ellos correspondía un lote agrícola o "suerte (17). La suerte de tierra equivale a la cuarta parte una caballería, con figura de paralelogramo de ángulos rectos y extensión de 552 varas de largo por 276 de ancho, dando una superficie de 10 hectáreas 69 áreas, 88 centiáreas (18).

Tales porciones integraban las tierras de repartimiento de parcialidades indígenas o de comunidad, que eran de propiedad comunal y usufructo individual, a la manera de los tlalmilli aztecas.

Respecto a la mensura del fundo legal y el ejido se ha suscitado interesante controversia entre dos distinguidos au-

(16) Dato tomado de Mendieta y Núñez, ob. cit. pp. 58-59.

(17) Alejandro Rea Moguel, México y su reforma agraria integral, México 1962, Antigua Librería Robredo, p. 37.

(18) Wistano Luis Orozco, La Organización de la República, -- Guadalajara, 1914, Tomo I, pp. 3-5.

tores, misma a la cual nos hemos de referir en seguida, toda vez que en la dilucidación de la misma se encuentra la medida y el concepto exactos de dichas instituciones novohispanas.

4.- OPINION DE WISTANO LUIS OROZCO.

En su libro titulado "La Organización de la República", dicho autor observa una distinción notable entre el fundo legal correspondiente a los pueblos situados dentro de la jurisdicción de la Real Audiencia de México y el fundo legal correspondiente a los que se encontraban en el territorio de la Real Audiencia de Guadalajara, pues afirma que éstos últimos tenían la extensión correspondiente a un sitio de ganado mayor, o sean, 25 millones de varas cuadradas, que equivalen a 1,755 hectáreas 61 áreas, en el sistema actual. El apoyo principal de esta aseveración radica en el hecho de que tanto la cédula del Marqués de Falces, que fijó las dimensiones del fundo legal, como la real cédula de 4 de junio de 1687 y la de 12 de julio de 1695, fueron expedidas exclusivamente para el territorio sujeto a la Real Audiencia de México, Por ende, no siendo aplicables a la Audiencia de Guadalajara, tales regulaciones, debe estarse a lo que disponía la Ley VIII, Título III, Libro IV, de la recopilación de las Leyes de Indias, cuyo texto es oportuno repetir aquí:

"Los sitios en que se han de fundar pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labran-

zas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles".

Por lo tanto, la "ratio legis" consistía en conceder a los pueblos un ejido de una legua de largo, además de las tierras necesarias para el casco del pueblo; pero como no establecían las medidas de éste, en la Audiencia de Guadalajara no se interpretó como en la de México y se consideraron fundo legal y ejido en conjunto, con una extensión de una legua cuadrada. Y agrega textualmente el autor en cita: "en verdad, es enorme la diferencia de ese fundo legal en relación al establecido para los pueblos del distrito de la Real Audiencia de México; pero ese es el hecho". Esta afirmación se basó principalmente en que en Guadalajara Orozco encontró invariablemente, en los títulos que revisó, correspondientes a la Real Audiencia de dicha ciudad, que fue reconocido, deslindado y fijado como fundo legal de los pueblos un Sitio de Ganado Mayor, y señala como caso concreto los títulos del pueblo de Zapotlán, Jalisco, dados por don Francisco Feijos Castellanos, Superintendente general de tierras y aguas. Sin embargo, aclara que la denominación de "fundo legal" no apareció durante la Colonia, sino que fueron términos usado por vez primera en la Ley de 26 de marzo de 1894, tomada de una obra de don Mariano Galván Rivera titulada "Ordenanzas de tierras y Aguas, y apareció también en las "Pandectas Hispano-Mexicanas", de don Juan Rodríguez de San Miguel. En tales documentos y obras se designa así a la exten-

sión de tierra que debe formar el casco del pueblo y especialmente a la señalada por el Marqués de Falces y en las cédulas reales posteriores, que confirmaron y modificaron las disposiciones en ellas contenidas. Se sigue de todo lo anterior, según Orozco, que la extensión del ejido comprendía ya el casco del pueblo, que sólo hasta a fines del siglo XIX tomó el nombre de fundo legal.

Aclarándose aquí que el Sitio de Ganado Mayor era de -- 1.755.61 hectáreas, se concluye que de conformidad con la opinión del autor acabado de citar, el ejido y lo que después se llamó fundo legal quedaban comprendidos, según las tierras de pendientes de la Real Audiencia de Guadalajara, en dicha extensión; y de ahí que se observe en tal opinión una confusión entre el fundo legal y el ejido. Es por ello que otro tratadista, el más completo de los de Derecho Agrario de nuestro medio, ha vertido su parecer en los términos que se resumen en el inciso siguiente.

4.- CRITERIO DE LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.

Está acorde este autor en lo señalado por Orozco de que la denominación de fundo legal no apareció durante la Colonia, sino hasta fines del siglo XIX, pero refuta lo afirmado por él en el sentido de que el fundo legal en la Audiencia de Guadalajara tenía la extensión de un Sitio de Ganado Mayor, pues ello rebasaría con mucho sus medidas reales. Y esta refuta--

ción la basa en que en la ordenanza del 26 de mayo de 1567, - del Marqués de Falses, y después en la cédula real de 4 de junio de 1687, se fijaba la extensión del fundo legal, diciendo esta última: "...Se dé y señale generalmente a los pueblos de los indios de todas las provincias de Nueva España para sus sementeras no sólo las 500 varas de tierra alrededor del lugar de la población hacia la parte Oriente y Poniente, como de Norte a Sur, y que no sólo sean las referidas 500 varas si no 100 más cumplimiento de 600, y que si el lugar fuere de -- más que de ordinaria vecindad y no pareciere esto suficiente, a mi Virrey de la Nueva España y a mi Audiencia Real de México, cuiden como les encargo, mando lo hagan de repartirles mucha más cantidad, y que a dichos lugares y poblaciones les repartan y señalen todas las más varas de tierra que les pareciere son necesarias para que los indios vivan y siembren sin escasez ni limitación" (19).

Ante protestas de los hacendados españoles, que argumentaban ser lesiva para ellos tal cédula, pues los indios construían sus jacalillos lejos del centro del pueblo, y no debía medirse el fundo a partir de ellas, se expidió la cédula real de 12 de julio de 1695, prescribiendo que "...la distancia de las 600 varas que ha de haber de por medio de las tierras y sementeras de los indios de esta jurisdicción a la de los labradores, se cuenten desde el centro de los pueblos, entendiéndose ésto desde la Iglesia de ellos y no desde la última casa..." (20)

(19) Dato tomado de Mendieta y Núñez, ob. cit., p. 56.

(20) Idem.

Así pues, quedó establecido definitivamente en 600 varas a partir de la iglesia y a los cuatro vientos, lo que después fué llamado el fundo legal de los pueblos, destinado por su origen para que sobre él se levantaran los hogares de los indios. Por consiguiente, el maestro Mendieta y Núñez, terminando su refutación a Orozco, manifiesta textualmente: "Nosotros - creemos que se establece una confusión entre el fundo y el ejido, pues claramente se advierte que en realidad lo que pasó, en la Audiencia de Guadalajara, fué que el fundo legal quedó considerado dentro del ejido y no es por lo mismo, en nuestro concepto, enteramente propio decir (como lo hace don Wistano) que el fundo legal en la mencionada Audiencia de Guadalajara tenía la extensión de un sitio de Ganado Mayor" (21).

De mi parte, estimo que la ley VIII, título III, libro cuarto, de la ya indicada Recopilación bien claro dejaba expuesto que los pueblos "tengan comodidas de aguas, tierras, montes, entradas y salidas y labranzas y un exido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles". Así, resaltaba esta disposición que los pueblos tendrían aguas, tierras y montes, entradas salidas y tierras para labrar, así como un ejido de una legua de largo; de lo que se infiere, en primer lugar, que todas esas extensiones sí podrían haber cubierto un sitio de ganado mayor, pero perteneciendo a él las tierras de labor, las de explotación comunal y el ejido, en cuanto terreno destinado a aparen-

(21) Ídem., p. 61.

tar el ganado. Obvio resulta entonces que el fundo legal era sólo una parte integrante del pueblo, relativamente más pequeña respecto a las otras por restringirse a la mensura de 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales, partiendo de la iglesia.

Por lo demás, es importante agregar que, de conformidad con la cédula real de 19 de febrero de 1570, debían los españoles respetar el modo de propiedad que hubieren tenido los indios al fundarse nuevos pueblos, y como éstos tenían sus tierras como propiedad comunal, se concluye que tal sistema siguió imperando por mandato de las leyes coloniales. Consecuentemente, las propias tierras eran insusceptibles de enajenación. Siguió así un sistema de los tenochcas que habría de prolongarse hasta nuestros días.

C A P I T U L O I I

EL EJIDO DE LA REVOLUCION DE 1910

- 1.- Nuevo concepto de ejido.
- 2.- Ley de 6 de enero de 1915.
- 3.- El ejido en la Ley de Ejidos de 1920.
- 4.- El ejido en la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 5.- Acciones agrarias por las que los pueblos o grupos de campesinos obtienen tierras.
- 6.- Acción dotatoria.
- 7.- Acción restitutoria.
- 8.- Acción ampliatoria.
- 9.- Creación de nuevos centros de población agrícola.
- 10.- La dotación complementaria.

1. NUEVO CONCEPTO DE EJIDO.

El concepto mexicano del ejido difiere del tradicional español, pues en aquellas latitudes se consideraba como, según hemos visto, "el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y viene de la palabra latina 'exitus', que significa salida" (22).

Expresaban las Leyes de Recopilación que "Todos los exidos y montes de los Consejos de nuestras ciudades que son tomados y ocupados por cualesquier personas, por sí o por nuestras cartas, que sean luego restituídas; pero defendemos que los dichos Consejos no las puedan labrar, o vender ni enajenar, más que sean para el procomunal de las dichas ciudades, villas y lugares donde son; lo mismo mandamos en los exidos que los pueblos tienen y poseen, lo mismo mandamos en los exidos que los pueblos tienen y poseen, que no se labren para -- pan" (23).

Se ratifica así el sentido que de la España antigua pasó al México Colonial y al cual hicimos referencia en el Capítulo precedente.

Pero, en el México del presente siglo se gesta un nuevo concepto del ejido (en la Ley de 6 de enero de 1915), superán

(22) Joaquín Esciche, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, París, 1863, Librería de Rosa y Bouret, p. 599.

(23) Ob. cit., T. II, pp. 169-170.

dose con mucho el de la usanza española.

Es bien sabido que la Ley de 6 de enero de 1915, uno de los primeros pasos de la Revolución para resolver el problema agrario, fue redactado por el Lic. Luis Cabrera, conforme a las ideas que había manifestado en su atinado discurso del 5 de diciembre de 1912 sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos, en la Cámara de Diputados. Tal Ley marca el principio de la llamada Reforma Agraria Mexicana. "El mérito de Cabrera-dice Silva Herzog- es indiscutible; más es indiscutible también el mérito de Carranza por haber parobado el proyecto, transformarlo en ley con su firma y asumir la consiguiente responsabilidad", a lo que dicho agrega: "La celebrérrima ley consta de cuatro considerandos y doce artículos de enorme interés y trascendencia. Para nosotros la trascendencia y el interés estriban no sólo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio que sustenta respecto a que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos, tienen derecho a tenerlas para satisfacer sus necesidades. En otras palabras, la tesis de que todos los individuos, por el hecho de existir, tienen derecho a que la sociedad les proporcione los medios de subsistencia, por supuesto, siempre que ellos realicen funciones productivas" (24).

como hemos de ver en seguida, el nuevo concepto del ejido abarca la extensión total de tierra que necesita un núcleo

(23) Ob. cit. T. II. pp. 169-170.

de población campesina para subsistir, atendiendo a sus necesidades elementales.

2.- LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

En la exposición de motivos de dicha Ley, se considera que una de las causas más generales del malestar y descontento de la población agrícola del país, ha sido el despojo de los terrenos que a los pueblos les fueron concedidos en la época colonial, despojos que se realizaron no sólo por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas, sino también por composiciones y ventas concertadas por la Secretaría de Fomento y Hacienda, o a pretexto de deslindes, para favorecer a los denunciados de excedencias o demasías al servicio de las compañías deslindadoras. Todo esto con la frecuente complicidad de los jefes políticos y de los gobernadores. Por tanto, para organizar la paz en la República y organizar la sociedad mexicana de conformidad con los postulados de la Revolución, la Ley juzga necesario restituir a numerosos pueblos los ejidos de que fueron despojados, a la vez que dotar de tierras a los núcleos de población carentes de ellas.

Con base en tales consideraciones, la Ley en cita declaraba, primeramente, la nulidad de: todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas en contravención -

a la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas: todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las autoridades federales, desde el 10. de diciembre de 1876, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades; y todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo ya indicado, por compañías, jueces u otras autoridades, tanto de los Estados como de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los ya nombrados núcleos de población campesina (artículo 10.).

En cuanto al artículo 20., disponía textualmente:

"La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos del pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes".

Las acciones de dotación en favor de los núcleos citados se previenen en el artículo 30., pues expresa lo siguiente:

Los pueblos que, necesitándolos, carezcan de ejidos,

o que no pudieren lograr sus restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque "legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados".

Y las acciones de restitución quedan contempladas en el artículo 6o., que a la letra dice:

"Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1o., de esta Ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores...; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden..."

En el propio artículo 6o., párrafo segundo, se complementa la previsión para las acciones de dotación, pues se expresa:

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

Como se aprecia, este párrafo del artículo 4o., complementa adecuadamente el contenido del 3o., pues dispone que -- las solicitudes de dotación se presentarán ante las mismas -- autoridades concededoras de las acciones de restitución.

Por lo demás, la Ley en comento consigna los principales pasos del procedimiento para que los núcleos campesinos obtengan las tierras materia de dotación o restitución. Toda vez que a esos aspectos procesales nos referimos al tratar la Ley Agraria vigente, omitimos tratarlos ahora en razón de evitar repeticiones innecesarias. Ellos porque tal Ley fue elevada al rango de constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917, rango que conserva hasta el 10 de enero de -- 1934, en que se reforma el propio artículo 27 y expresamente queda abrogada, aún cuando sus más importantes disposiciones se incorporan en el texto de dicho precepto, por lo que no sólo son parte sustancial, sino también procesal, de la normativa constitucional y secundaria en materia agraria.

Evaluando la multicitada Ley de 1915, Lemús García expone con todo acierto que "tiene el mérito histórico de haber -

polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural de haber atraído a la causa Constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado"(25).

Independientemente de su aludida importancia, debe ponerse de relieve que, concretamente, el cambio de la noción de ejido, de su concepto colonial al revolucionario, se encuentra en el artículo 30., de la ley citada, precisamente al expresar "Los pueblos, que necesitándolos, carezcan de ejidos", pues es entonces que se engloban dentro de este término todas las tierras integrantes del calpulli azteca y el pueblo de indios virreynal, rebasando así con mucho el contenido del "ejido" de tradición hispana, de una lengua de largo y situado a la salida del fundo legal.

3. EL EJIDO EN LA LEY DE EJIDOS DE 1920.

Expedida el 28 de diciembre de dicho año, esta Ley fue la primera reglamentaria del artículo 27 Constitucional, al que, como ya dijimos, se había incorporado al texto de la Ley de 6 de enero de 1915.

La aludida Ley de Ejidos constituía, en primer término

una codificación de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria, mismas que iban conformando -- las bases de nuestro Derecho Agrario. En segundo lugar, introdujo algunos nuevos fundamentos o lineamientos en la propia materia agraria, destacando entre ellos la declaración de que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución serían los pueblos, rancherías, -- congregaciones y comunidades. En la práctica, esta limitación de personas colectivas agrarias, produjo serios inconvenientes, ya que núcleos de población que tenían otros nombres, tales como parajes, cuadrillas, barrios y otros, quedaban fuera de la consideración de sujetos de Derecho Agrario (Artículo 10.).

Ratificó esta Ley el nuevo concepto del ejido y les fijó su extensión, haciendo ambas cosas básicamente en el artículo 13, que a la letra expresaba:

"La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido, y tendrá una extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. El mínimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad" (25).

(25) Dato tomado de Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria, 1493-1940, México 1981, Edición de la Secretaría de la Reforma Agraria, p. 350.

En realidad, la fijación de la extensión del ejido era vaga, pues se dejaba a la consideración de contingencias tales como las necesidades de la población, la calidad del suelo, etc.

De todas suertes, tuvo el tino de precisar que la extensión debía ser tal que produjera el duplo del jornal en cada lugar.

Disponía también la Ley en cita la constitución de las Juntas de Aprovechamiento de los ejidos, luego de disponer el disfrute comunal de las tierras, lo cual contemplaba en su artículo 39:

"Entretanto se expida una ley que determine la manera de hacer el repartimiento de las tierras reivindicadas u obtenidas, de acuerdo con la presente, - los pueblos, rancherías, condueñazgos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población disfrutarán en común de las tierras que les pertenezcan".

Las Juntas citadas tenían por misión administrar las tierras comunales, y se integraban de cinco miembros de la comunidad, elegidos por ésta cada año, siendo un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales (Artículo 40).

Para el caso de controversias, disponía que todos los conflictos que se suscitaran por aprovechamiento de las tie--

rras reivindicadas y obtenidas, disfrutadas en comunidad, serían tramitados y resueltos administrativamente por la Comisión Local Agraria del Estado, siempre que por la naturaleza de las controversias no cayeran éstas bajo la acción judicial (artículo 41).

Contemplaba asimismo la Ley de 1920 la indemnización para el propietario en casos de dotación, dándosele el término de un año para acudir a la autoridad judicial, para reclamar dicha indemnización que debía pagársele, prescribiendo su derecho en caso contrario (Artículo 38) (26).

Por cuanto que esta Ley indica apenas al inicio de la regulación genérica de la problemática agraria y su solución, aún no se contemplaba la división del ejido.

4. EL EJIDO EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Evolucionada ya la legislación agraria en México, el ejido está claramente conceptuado en la Ley Federal de Reforma Agraria, siguiendo el lineamiento básico marcado por la Ley de 6 de enero de 1915, pues los artículos que de él se ocupan previenen tanto los elementos patrimoniales de las tierras, bosques y aguas como el elemento humano, el régimen de propiedad bajo el cual se inscribe y los demás elementos de su organización y funcionamiento, todos los cuales son indispensables para el cabal entendimiento de nuestro ejido moderno. Más antes de referirnos a la normativa conducente de la

(26) Idem. pp. 359-359

Ley en vigor, conviene dejar transcritas las directrices esenciales que consagra la Constitución de 1917 en orden al ejido y la comunidad.

a) Lineamientos medulares del ejido: fracción X del -- artículo 27 Constitucional:

"Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, - serán dotados con tierras y aguas suficientes - para constituirlos, conforme a las necesidades_ de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al_ efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno - Federal, el terreno que baste a ese fin, tomán- dolo del que se encuentre inmediato a los pue- blos interesados..."

Decimos que es una norma medular en cuanto al ejido, -- no sólo por su carácter constitucional, sino porque en ella - se alude a los elementos esenciales que fundamentan dicha ins- titución, que no son otros que las tierras y aguas que a cada ejido corresponden, y el hecho de que sean suficientes para - satisfacer las necesidades de su población.

b).- Lineamientos medulares de la comunidad: fracción -

VII del artículo 27 constitucional:

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

Son elementos esenciales de las comunidades: los núcleos de población (al igual que en los ejidos), las tierras, bosques y aguas (también como éstos) y el disfrute comunal de tales bienes.

En relación con el ejido, la Ley Federal de Reforma Agraria contempla dos tipos de propiedad: la propiedad colectiva - ejidal y la propiedad individual ejidal. Los derechos de la -- primera son aquellos que se ejercen por todo el núcleo de poblaciones como tal sobre los bienes de propiedad del ejido. En el artículo 71 de la citada ley se establece claramente este - tipo de propiedad, la cual se asume desde el momento en que se publica en el "Diario Oficial" la resolución presidencial favorable a la solicitud de dotación de tales bienes.

También se da la propiedad individual en el ejido, y es_ la que gira en torno a los repartimientos individuales efectuados para constituir las diversas unidades individuales de las_ parcelas. Tal derecho se acredita con el certificado de dere-- chos agrarios, que amparará las tierras y las aguas. En este -

punto, el artículo 69 proviene que los derechos de ejidatarios se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios. Pero en orden a ambas formas de propiedad - la colectiva y la individual, es más clara la siguiente norma, aun cuando únicamente se refiera a las aguas.

"Art. 230. Conforme lo dispone el artículo 59 de esta Ley, el sujeto de derecho en materia de aguas para riego -- es el núcleo de población al cual se dota, y los derechos - individuales para el aprovechamiento de las aguas se otorgarán mediante certificados parcelarios y de servicio de - -- riego, de acuerdo con el parcelamiento del ejido, si lo --- hubiere..." (Párrafo cuarto de dicha disposición).

Respecto al régimen de exploración, la Ley admite dos modalidades: la colectiva y la individual.

La exploración colectiva del todo un ejido sólo podrá ser por el Presidente de la República, siempre que se compruebe la conveniencia de la misma, bien sea a petición del propio ejido, bien sea como resultado de los estudios relativos elaborados de oficio por la autoridad agraria.

En lo que atañe a la explotación individual, resulta__ ser la general en materia agraria dentro del ámbito del --- ejido, por lo que constituye el régimen en que opera el usufructo ejidal, dándose éste, por ende, cuando se efectúa la parcelación y las asignaciones individuales de la tierra -- dotada.

Tocante a la organización del ejido, se observa que se le reconoce personalidad jurídica y una amplia capacidad de obrar, de modo que puede efectuar todos aquellos de obrar, de modo que puede efectuar todos aquellos actos que se correspondan con la naturaleza de sus operaciones. Sus órganos son: la Asamblea General, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia. La -- primera es la máxima autoridad del ejido o de la comunidad que posea tierras y se integra por los campesinos beneficiarios de una dotación presidencial dotatoria, que tienen sus derechos -- agrarios vigentes y la credencial a que se refiere el artículo 26 de la Ley, que a la letra dice:

"Para integrar las asambleas generales subsecuen--tes, es decir, las posteriores a la en que deberá ejecutarse la resolución provisional o definitiva, los ejidatarios podrán acreditarse con una creden--cial provisional que al efecto expida el comisa--riado y que deberá llevar la firma del Delegado -- Agrario, quien remitirá un duplicado de estos do--cumentos al Registro Agrario Nacional, a fin de -- que éste expida la credencial definitiva".

El Comisariado Ejidal es un órgano colegiado, encargado de ejecutar los acuerdos de la Asamblea General, teniendo la representación del ejido. Puede auxiliarse de diversos secre--tarios, según el reglamento interior del propio ejido. Se in--tegra por tres personas propietarias, presidente, secretario,

y tesorero, y tres personas suplentes.

El Consejo de Vigilancia, al igual que el Comisariado, será electo por la Asamblea General, y se compone también de tres personas propietarias y tres suplentes, (por un período de tres años), de entre los mismos ejidatarios o comuneros. Como su nombre lo indica, sus funciones consisten en controlar y vigilar los actos del Comisariado Ejidal, para que se cumplan los acuerdos de la Asamblea General (artículo 22 a - 26, 37 y 40 de la Ley en cita).

Refiriéndonos ahora a la integración del ejido, se aprecia que está conformado por las partes que en seguida se mencionan, así sea sucintamente:

a).- Las extensiones de cultivo o cultivables. - Son las tierras que ya están en cultivo o las que son susceptibles de cultivarse. La Ley establece la diferencia al especificar que "son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito" (artículo 220, párrafo final).

Tales extensiones se dividen en unidades de dotación, debiendo ser la mínima de diez hectáreas en terreno de riego o humedad, y de veinte hectáreas en terreno de temporal (artículo 220, párrafo inicial).

b).- Otros terrenos.- Además de las tierras de cultivo o cultivables, los ejidos deben comprender los terrenos de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate. Se dotarán en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables (artículo 223). Tales pastos y montes serán de uso común (artículo 138).

c).- Zona de urbanización.- Las dotaciones ejidales también comprenderán al zona de urbanización, que debe su provisión en la Ley en razón de que los vecinos del pueblo, beneficiados con una dotación de tierras que a veces se localizan a gran distancia del lugar en que habitan, tuvieren lugar adecuado para construir sus casas cerca de las tierras dotadas (27).

Rigen a la zona de urbanización los siguientes lineamientos:

1.- Debe localizarse preferentemente en las tierras que no sean de labor;

2.- Se deslindará y fraccionará reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad, de con-

(27) Mendieta y Núñez, ob. cit., p. 307.

formidad con los estudios y proyectos que aprueba la Secretaría de la Reforma Agraria;

3.- Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización, haciéndose la asignación correspondiente por sorteo;

4.- Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen vecindarse, pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar, y deberán ser mexicanos, y dedicarse a ocupación útil a la comunidad, quedando obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social a favor de la comunidad;

5.- Los ejidatarios tendrán la obligación de ocupar el solar y construir en él (artículo 90 a 94 de la Ley en estudio).

Los solares, que constituyen la zona de urbanización, no podrán exceder la extensión de 2,500 metros cuadrados, -- según dispone el artículo 93, y es de suyo importante transcribir el párrafo segundo de la propia disposición:

"El ejidatario o vecindado a quien se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda, o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro".

Y decimos que es importante esta norma porque es una de las que ponen de relieve que el único bien agrario susceptible de enajenación, y que por ende acredita el derecho de propiedad individual del ejidatario, es precisamente el solar -- de la zona de urbanización, todos los restantes bienes son de propiedad colectiva, si bien sobre las parcelas hay un usufructo individual.

d).- La parcela escolar.- En cada ejido y comunidad deberán deslindarse las superficies destinadas a parcelas escolares, las que tendrán una extensión igual a la unidad de dotación que se fije en cada caso.

La parcela escolar deberá destinarse a la investigación, enseñanza y práctica agrícolas de la escuela rural a que pertenezca, procurándose que en la misma se realice una explotación intensiva, que responda tanto a la enseñanza escolar, como a las prácticas agrícolas y científicas que se realicen en favor de los ejidatarios. Los productos se destinarán preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido (artículos 101 y 102).

Obviamente, la parcela escolar constituye un elemento -- del ejido que, debidamente organizado, ha de tender al mejoramiento progresivo de los integrantes del núcleo campesino.

e).- Unidad agrícola industrial para la mujer.- También en cada ejido que se erija, debe reservarse una superficie -

igual a la unidad de dotación, y localizada en las mejores - tierras colindantes con la zona de urbanización, para el establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias.

Esta institución, que fue aportada por la Ley en comento de 1970, debe manejarse de conformidad con los siguientes lineamientos;

1.- En los ejidos ya constituidos la unidad debe establecerse en alguna de las parcelas vacantes o en terrenos de la ampliación, si la hubiere, y una vez que se hayan satisfecho las necesidades del poblado;

2.- En la unidad se integrarán las guarderías infantiles, los centros de cultura y educación, molinos de nixtamal y en general todas las instalaciones destinadas especialmente al servicio y protección de la mujer campesina (artículos 103 a 105).

Haciendo una comparación entre las instituciones precedentes y las actuales, debe destacarse que, así como la zona de urbanización corresponde al fundo legal de los pueblos de indios coloniales, los terrenos de agostadero, de monte, o de cualquier otra clase distinta a las de labor, corresponden al "exido" de tradición hispana, y que también se constituyó como parte de dichos pueblos. Al igual que en éste, los

citados terrenos de uso comunal del ejido moderno, generalmente se sitúan fuera de los lugares habitados de cada núcleo de población.

5.- ACCIONES AGRARIAS POR LAS QUE LOS PUEBLOS O GRUPOS DE CAMPESINOS OBTIENEN TIERRAS.- La dotación y restitución de tierras a los núcleos de población campesina tienen justificación indudable, tanto en el ámbito doctrinario como en el legal.

Desde el primer punto de vista, la propiedad comunal ha sido defendida en todas las latitudes. Así, en Francia, el jesuita Antoine expresaba: "Hemos defendido al régimen de la propiedad privada y hecho notar las ventajas de la división de la propiedad rústica. No obstante, es prácticamente imposible que todos los ciudadanos se vuelvan propietarios. Para los proletarios, para los desheredados, para los infelices, la propiedad colectiva de los bienes comunes o de los patrimonios corporativos, compensa la ausencia de la propiedad privada. Se conoce la importancia de los bienes comunales antes de la Revolución francesa. Eran para los pobres, para las gentes de pocos elementos, un recurso primordial. En interés común de la sociedad, el Gobierno debe detener la enajenación de los bienes comunes y aumentarlos..." (28).

(28) Cit. por Fernando González Roa, Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, México, 1981, edición de la Secretaría de la Reforma Agraria, pp. 313-314.

En Francia, un destacado civilista ha expresado que "l**ib**res, al fin, del prejuicio de que ninguna propiedad colecti**v**va tenga utilidad, es misión del legislador moderno salvar - las reliquias de aquélla, reconstituir el patrimonio comunal, educar al individuo en el disfrute social de los bienes"(29).

Toda vez que la propiedad colectiva responde sobre todo a una función de beneficio social, con acierto se ha dicho - que "la propiedad función supone un régimen de propiedad ins**u**pirado en el interés público, que se caracteriza más bien -- por los deberes que impone que por los derechos que concede, y que queda fuera de la esfera del Derecho individual o pri**v**ado para entrar plenamente en la del derecho-social, si se **a**dmite esta figura, o en la más perfilada y actual del Dere**ch**o público" (30).

En México, en mértio de la Revolución político-social - que culminó su fase armada en 1917, es indudable que se ha - gestado muy firmemente el Derecho Social, concebido por el - maestro Mendieta y Núñez como "el conjunto de leyes y dispo**s**iciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes - principios y procedimientos protectores en favor de las per**so**nas, grupos y sectores de la sociedad integrados por indi-

(29) Brugi, Instituciones de Derecho Civil, con palicación - especial a todo el Derecho Privado, Trad. de Simón Bo**o**farull, Méxio 1946, p. 179.

(30) José Castán Tobeñas, La propiedad y sus problemas actua**l**es, Madrid, 1963, Instituto Editorial Reus, p. 80.

viduos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo" (30).

Precisamente, el campesino es uno de esos sectores, y básicamente por ello el Derecho agrario, que tiende a reivindicar sus derechos, es una rama del citado Derecho Social, una de cuyas más acertadas definiciones, que corresponde al maestro Lemus García, destaca el sentido proteccionista de tal complejo normativo. La definición expresa lo siguiente:

"El Derecho Agrario es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica" (31).

Con base en esos objetivos, nuestra Ley Agraria contempla entre otras varias, dos instituciones, que a la vez representan sendas acciones, que emergen como las más importantes dentro del ámbito de la materia: La dotación y la restitución, que perfilan los caracteres del ejido y la comunidad, respectivamente, y de las cuales nos ocupamos en los incisos siguientes:

6.- ACCION DOTATORIA.- La disposición medular en orden a esta acción expresa:

(30).- Lucio Mendieta y Núñez, El Derecho Social, México, 1967, Editorial Porrúa, S. A., pp. 66-67.

(31).- Ob. cit., p. 25.

"Art. 195.- Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva".

Agregando otro requisito para ejercitar la acción, la fracción II del artículo 196 de la propia Ley Federal de Reforma Agraria, interpretado a contraio sensu, previene que tendrán capacidad para dicha acción los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número de 20 a más individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

Por tanto, son presupuestos de la acción dotaria:

1.- Un núcleo de población, compuesto de 20 sujetos o más con capacidad agraria individual cada uno de ellos;

2.- Que se encuentre establecido por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de dotación; y

3.- Que tenga tierras o no las tenga en cantidad suficiente para atender sus necesidades socio-económicas campesinas.

La acción se ejercita para que puedan afectarse las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, pudiendo estar incluidas las propiedades de la Fe

deración, los Estados o los Municipios (artículos 203, 204).

Para fijar el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se calculará la extensión que debe afectarse_ tomando en cuenta no sólo el número de los peticionarios que iniciaron el expediente respectivo, sino el de los que, en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma. Ya decíamos que la unidad mínima de dotación ha de ser la de diez hectáreas en terrenos de temporal.

Además de las tierras de cultivo, las dotaciones deben comprender:

- 1.- Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate. En este punto ya vimos que tales terrenos deben dotarse en extensiones suficientes para cubrir las necesidades de los individuos beneficiados;
- 2.- La superficie necesaria para la zona de urbanización;
- 3.- Las superficies laborales para formar las parcelas escolares, y las necesarias para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer (artículos 220 y 225). (52).

Toda vez que existe la clasificación de ejidos en agrícolas, ganaderos y forestales, debemos agregar que las extensiones de dotación que se han mencionado se refieren a los_

primeros. Pero en cuanto a los ejidos ganaderos y forestales, dispone la Ley que en los primeros la unidad de dotación no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor; y en los segundos, se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales. En ambos casos se fijará técnicamente, mediante estudio especial que a efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

Es importante precisar que los ejidos ganaderos deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demueste, desde el punto de vista económico, las ventajas de realizar otro tipo de explotación. Pero en cuanto a los ejidos forestales no se da esa excepción, pues la explotación debe ser siempre en forma colectiva (artículo 225).

Es clara la intención del legislador al preferir en estos casos la explotación colectiva: económicamente es sólo redituable el conjunto de unidades.

Por lo demás, podemos reiterar aquí, a través del artículo 226, (que se encuentra dentro del capítulo de la Ley relativo a la dotación de tierras), que "Las casas y anexos del solar que se encuentran ocupadas por los campesinos beneficiados con una restitución, dotación o ampliación, quedarán a favor de los mismos"; es decir, que tales específicos bienes pasan a ser propiedad la única individual de cada beneficiado.

7.- ACCION RESTITUTORIA.- "Uno de los temas más difíciles sino es el que más- es el de la comunidades agrarias, - por que cada una de ellas presupone un estudio que a veces se remonta a siglos e incluye todas las leyes que la rigieron, desde las de tipo general que abarcaron a todas las comunidades, hasta las específicas que se dieron para cada comunidad, además de partir del estudio del título y las condiciones particulares que dichas comunidades tuvo cuando fue creada" (32).

A pesar de esa problemática, puede decirse que la esencia de las comunidades es la propiedad comunal sin limitaciones, pero también que su misma situación jurídica deviene de siglos de persistencia de tales núcleos.

Los múltiples atentados sufridos por las comunidades a manos de hacendados y autoridades, hicieron surgir el propósito revolucionario de restituir a los núcleos campesinos las tierras que les hubieren sido arrebatadas. Así pues, la restitución de tierras y aguas es un derecho concedido por el artículo 27 Constitucional a los pueblos que hayan sido despojados de ellas, por los actos ilegales consistentes en las enajenaciones, composiciones y concesiones a que aludimos con anterioridad, y que se encuentran previstos en la fracción VIII de dicha disposición.

(32).- Martha Chávez P. de Velázquez, El proceso social agrario y sus procedimientos, México, 1971, Editorial Porrúa, S. A., p. 115.

Al igual que la dotación, la restitución da margen a una acción a los pueblos para el efecto de que una comunidad agraria que fuera despojada de tierras, bosques y aguas en propiedad comunal, pudiesen demandar que les fuesen devueltos - estos bienes.

En efecto, la aludida fracción VIII del artículo 27 Constitucional principia declarando nulas las enajenaciones de - tales bienes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o por cualquiera otra autoridad - local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1956, que adjudicaba a las comunidades su propiedad, - y demás leyes y disposiciones relativas. Así, se justificaba la acción de restitución de tierras, aguas y montes, en - todos aquellos supuestos despojos o de enajenaciones ilegales.

Desde luego, para que pudiera proceder la acción de mérito, se exigió a las comunidades la exhibición de los correspondientes títulos, y se puso este requisito en el texto - - constitucional. Pero, precisamente la falta de títulos hizo fracasar al principio las acciones restitutorias, ya que sólo muy escasas comunidades rurales pudieron hacer tal exhibición. En la mayoría de los casos, los títulos se habían perdido, quemado o se encontraban en manos de quienes las habían adquirido ilegítimamente o se encontraban en posesión - de los bienes objetos del reclamo de restitución.

Fue por ello que en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, del 23 de abril de 1927, se inició la - - creación de la doble vía ejidal, procedimiento que servirá a las acciones restitutoria y dotatoria, y que se consolidaría en los ordenamientos siguientes. Tan importante es esta doble vía, que pone el remedio al hecho de que hasta el presente han sido pocas las comunidades a las que se ha devuelto los bienes, ya que se ha optado, mejor, por la vía de dotación. (35).

La doble vía se desarrolla en dos instancias. En la primera, se presenta la correspondiente solicitud ante el Gobernador del Estado a cuya jurisdicción pertenezca el núcleo de población solicitante, solicitud que no tiene que llenar requisito alguno de forma, si bien dicha autoridad debe enviar copia de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta para que ésta, de no recibir el original en diez días, abra el procedimiento. La Comisión Agraria Mixta es la encargada de instruir en la primera instancia el expediente de restitución o dotación.

Publicada la solicitud en el "Diario Oficial" del Estado respectivo, surte efectos contra todos los posibles afectados, mismos que pueden presentar, al igual que los solicitantes, pruebas y alegatos, desde que se inicia el expediente hasta la resolución provisional.

(35).- Martha Chávez, Procedimientos Agrarios, p. 129.

La Comisión Agraria Mixta realiza los trabajos técnicos necesarios, entre los que sobresale el plano detallado de la zona. Concluido el expediente, dicha Comisión formula un dictamen de resolución que somete al Gobernador para que éste dicte la resolución provisional. Si ella es favorable, pasa al Comité Ejecutivo Agrario para que entregue las tierras y aguas restituidas o dotadas, al núcleo de población solicitante, y si es negativa, pasa a la Secretaría de la Reforma Agraria para su revisión en segunda instancia.

En la doble vía ejidal si se declara por la secretaria que los títulos fundatorios de la restitución solicitada son auténticos, se suspenden los trámites de dotación y continúan únicamente los de restitución; pero si sucede lo contrario, se suspende la restitución para continuar exclusivamente la dotación.

Ya en la segunda instancia, una vez que la Secretaría citada reciba el expediente que le envía el Delegado, lo revisará y en el plazo de 15 días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual, en pleno, emitirá su dictamen o acuerdo para completar el expediente en el plazo de 60 días. Si el dictamen del indicado Cuerpo Consultivo resulta positivo, con base en él se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República. Cuando sea negativo, se tramitará de oficio el expediente de dotación complementario o de ampliación (artículos 304 y 305).

Las resoluciones presidenciales, los planos respectivos y las listas de beneficiarios, se remitirán a las Delegaciones agrarias correspondientes, para su ejecución y se publicarán en el "Diario Oficial" de la Federación y en los periódicos oficiales de las entidades respectivas (artículo 306).

A partir de la publicación de referencia, el núcleo de población ejidal o comunidad es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale, con las modalidades y regulaciones que esta Ley establece. Además, la ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el número disfrutaba de una posesión provisional (artículo 51).

Naturalmente, esta propiedad a que se alude es la típicamente agraria mexicana, es decir, con las limitaciones de imprescriptibilidad enajenación y otras, tal como se señala en el artículo 52, que a la letra dice:

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

También es importante este artículo porque igualmente destaca la existencia de propiedad colectiva respecto de las tierras cultivables, lo cual no obsta para que puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, para su aprovechamiento particular (párrafo segundo).

De conformidad con todo lo expuesto, podemos observar que en la acción de restitución se dan los siguientes presupuestos:

- a).- La existencia de un núcleo de población comunera;
- b).- Que sea propietario, con títulos, de tierras y aguas;
- c).- Que se encuentre privado de sus bienes, debiendo - - acreditar la fecha y forma del despojo; y
- d).- Que el despojo se haya realizado por cualquiera de los actos realizados dentro de los casos previstos - por la fracción VIII del artículo 27 Constitucional.

Restamos decir que toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en - las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal - carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por resolución - agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localiza- do, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que - los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente desti-

nados a la zona de urbanización (artículo 90 de la Ley de la Materia).

En las comunidades no ha menester que opere esta norma, - pues sus caseríos devienen de hacer mucho tiempo.

8.- ACCION AMPLIATORIA.- En el caso de la dotación de tierras, si no bastan éstas para llenar las necesidades de los solicitantes, se concede la "ampliación de ejidos", que no es sino una nueva dotación.

Así pues, los núcleos de población que hayan sido beneficiados con una dotación de ejidos, tendrán derecho a solicitar la ampliación de ellos en los siguientes casos:

1.- Cuando la unidad individual de dotación de que disfrutaban los ejidatorios sea inferior al mínimo establecido por esta ley y haya tierras afectables en el radio legal;

2.- Cuando el núcleo de población solicitante compruebe que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación individual; y

3.- Cuando el núcleo de población tenga satisfechas las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carezca o sean insuficientes las tierras de uso común (artículo 198).

Ya hemos dicho que a tenor del artículo 325 de la Ley de la Materia, cuando los bienes son insuficientes para las necesidades del poblado, al ejecutarse una resolución presiden---

cial, debe realizarse de oficio una dotación complementaria, pero esta acción no debe confundirse con la ampliación y a ella la conceptuaremos en inciso posterior. Ello, porque la ampliación supone un transcurso de tiempo, durante el cual se hace patente que los bienes agrarios son insuficientes para satisfacer las necesidades de los núcleos de población.

Por tanto, y de conformidad con el artículo 241 de la Ley Agraria, los supuestos de la acción ampliatoria son los siguientes:

- 1.- Que exista un núcleo de población previamente dotado;
- 2.- Que explote totalmente sus tierras ejidales;
- 3.- Que aún tenga por lo menos diez individuos con capacidad agraria individual, pero sin tierras, o que fueron insuficientemente dotados;
- 4.- Que no hay parcelas vacantes en los alrededores dentro del radio legal de afectación (34).

Obviamente, las ampliaciones ejidales o comunales siguen la fundamentación que explica las dotaciones y restituciones, a saber: proveer a los bienes necesarios para subsistir que en el campo requieren los grupos económicamente débiles de ejidatarios y comuneros.

9.- CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.-
Procede la creación de un nuevo centro de población cuando --

(34).- Marha Chávez, Procedimientos Agrarios, pp. 159-160.

las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no -- pueda satisfacerse por los procedimientos de restitución, do -- tación o ampliación de ejidos o de acomodo en otros ejidos - (artículo 244).

Para la creación de nuevos centros de población agrícola se sigue un procedimiento inverso al de dotación y restitu -- ción, pues se lleva inicialmente ante la Secretaría de la Re -- forma Agraria, presentandola directamente la solicitud, y -- tal autoridad estudia la ubicación, la cantidad y la calidad de las tierras, bosques y aguas que deba comprender y las -- fincas que puedan afectarse, los proyectos de urbanización, -- de saneamiento y de servicios sociales que deban establecer -- se y los costos de transporte, traslado e instalación de los beneficiados (artículo 331).

Concluídos los estudios y proyectos citados, se envían -- al Gobernador del Estado respectivo y a la Comisión Agraria -- Mixta, para que, dentro de un término de 15 días, emitan su opinión y se notifique al mismo tiempo a los propietarios pre -- suntos afectados y a los campesinos solicitantes, a fin de -- que en un plazo de 30 días expongan lo que a su derecho con -- venga. Transcurridos los plazos mencionados, la Secretaría -- rinde su dictamen, que pone a consideración del Presidente -- de la República a fin de que dicte la resolución correspon -- diente (artículo 332 y 333).

Como se aprecia, este procedimiento es de una sola ins --

tancia; y comenta Mendieta y Núñez que tomó mayor importancia e incremento a partir del decreto de 31 de diciembre de 1962 que derogó la Ley Federal de Colonización y prohibió la colonización en propiedades privadas (35).

10.- LA DOTACION COMPLEMENTARIA.- Reiteramos ahora que, en el caso de restitución, hay una dotación llamada complementaria que se lleva a cabo, de oficio, siguiendo los trámites de las dotaciones generales, cuando las tierras restituidas no son suficientes para que todos los individuos con derechos -- obtengan las que necesitan. También se da este procedimiento en los casos de dotación insuficiente (artículo 325).

Como se observa tras la mención de las acciones que corresponden a los núcleos de población campesina, la ley ha sido cuidadosa al prever las distintas situaciones que piden presentarse para la atención de las necesidades de tierra de tales núcleos. Por principio de cuentas, se les puede dotar de los bienes agrarios, o bien, restituirles los mismos. Si después, con el curso del tiempo, tales bienes resultan insuficientes, podrán contar con la acción ampliatoria. También, si al ejecutarse la resolución presidencial se presenta esa insuficiencia de bienes, podrán recurrir a la restitución o dotación complementarias. Finalmente, ante la falta de tierras disponibles, puede solicitar cualquier núcleo agrario la creación de un nuevo centro de población, lógicamente en te--

(35).- El Problema Agrario de México, ya cit., p. 358.

C A P I T U L O I I I

LA TENENCIA DE LA PROPIEDAD EJIDAL

- 1.- Requisitos que señala la Ley Federal de Reforma Agraria en la tenencia de la propiedad ejidal.
- 2.- La autoridades agrarias.
- 3.- Autoridades internas del núcleo ejidal.
- 4.- Requisitos y atribuciones.

1.- REQUISITOS QUE SEÑALA LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA - EN LA TENENCIA DE LA PROPIEDAD EJIDAL.- La tenencia de los bienes agrarios, es decir, de todas y cada una de las partes del moderno ejido, toma dos formas: La individual y la colectiva. A ellas y por separado nos referiremos en seguida.

a).- Tenencia individual.- Corresponde ésta exclusivamente a campesinos que reúnen determinados requisitos, que son de carácter positivo o de carácter negativo. Los primeros son:

1.- La nacionalidad, pues el ejidatario debe ser mexicano por nacimiento;

2.- El sexo y la edad: varón mayor de 16 años, si es soltero, o de cualquier edad si es casado; o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo;

3.- La residencia, pues debe residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que incie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes;

4.- La ocupación, pues debe trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual.

Cuatro son los requisitos negativos, a saber:

1.- No poseer a nombre propio y a título de dominio, tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación, y

2.- No poseer un capital individual en la industria, el comercio o la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente;

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

4.- Que no haya sido reconocido como ejidatario en ninguna otra resolución dotatoria de tierras (artículo 200 de la Ley de la Materia).

La tenencia individual de los bienes agrarios se restringe a dos de las partes del ejido: el solar urbano y la parcela de cultivo; del primero ya dijimos que dispone la ley que quedará a favor del ejidatario beneficiado. De la segunda, --viene a corresponder a aquella que los aztecas delimitan con magueyes o piedras y que era disfrutado individualmente por los integrantes del calpulli, es decir, la "palmilli", que en la Época Colonial se tradujo en las tierras de repartimiento.

Ahora bien, cada vez que sea necesario determinar a quién debe adjudicarse una unidad de dotación, la asamblea general se sujetará al siguiente orden de preferencia:

1.- Ejidatarios o sucesores de ejidatarios que figuren en la resolución y en el censo original y que están trabajando en el ejido;

2.- Ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos, que hayan trabajado en el ejido aunque actualmente no lo hagan, siempre que comprueben que se les impidió, sin causa justificada, continuar el cultivo de la superficie cuyo usufructo les fue concedido en el reparto provisional;

3.- Campesinos del núcleo de población que no figuraron en la solicitud o en el censo, pero que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de un modo regular durante dos o más años, siempre y cuando su ingreso y su trabajo no hayan sido en perjuicio de un ejidatario con derechos;

4.- Campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicio de un ejidatario con derechos;

5.- Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llegado a la edad de 16 años (para poder ser ejidatarios);

6.- Campesinos procedentes de núcleos de población colindantes; y

7.- Campesinos procedentes de otros núcleos de población donde falten tierras (artículo 72).

Claramente se aprecia que la estancia en el poblado y el

trabajo desempeñado por el ejidatario, son los elementos - - principales a tomar en cuenta para obtener parcela.

Respecto a los ejidatarios que hubiesen quedado excluí-- dos por falta de tierras, se listarán en un padrón, que será la base para instalarlos:

- 1.- En unidades de dotación disponibles en otros ejidos;
- 2.- En unidades de dotación que para el efecto se desti-- nen en los sistemas de riego; y
- 3.- En las unidades de dotación que para el efecto se -- detinen en los sistemas de riego; y
- 4.- En los nuevos centros de población que se establez-- can conforme a la ley (artículo 74).

Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto, por lo que serán -- inexistentes los actos que se realicen contraviniendo este precepto (artículo 75).

La Ley prohíbe también que tales derechos sean objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otro;- que impliquen la explotación indirecta o por terceros, o el empleo de trabajo asalariado, excepto, cuando se trate de - mujer con familia, incapacitada para trabajar, menores de

16 años, incapacitados y tratándose de cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo (artículo 76).

El derecho de testar está reconocido para el ejidatario, pero dentro de ciertas limitaciones, a saber:

1.- Facultad de designar a quien le suceda en sus derechos sobre la unidad de dotación, pero sólo de entre su cónyuge e hijos, y a falta de ellos, a la persona con la que haga vida marital;

2.- A falta de tales personas, el ejidatario debe formular una lista de sucesión, en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, siempre que también dependan económicamente de él. Si no ha hecho dicha designación, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

1.- Al cónyuge que sobreviva;

2.- A la persona con quien haya hecho vida marital y procreado hijos;

3.- A uno de los hijos del ejidatario;

4.- A la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años, y

5.- A cualquiera otra persona de los que dependan econó-

micamente de él (artículo 81, 82).

Cuando por alguna razón no sea posible adjudicar una unidad por herencia, se le considerará vacante y se entregará a otro, según el orden de preferencia que ya hemos expuesto - - (artículo 84 en relación con el 72).

Es muy importante mencionar las causas de pérdida de derechos de un ejidatario sobre la unidad de dotación, por las razones que precisaremos después de haberlas puntualizado.

Dichas causas se producen cuando el ejidatario:

1.- No trabaja la tierra personalmente o con su familia - durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva;

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

3.- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

4.- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficies de uso común, en ejidos y comunidades ya constituidos;

5.- Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad o de superficies de uso común o la de en arrendamiento o, aparcería a miembros del propio ejido o a terceros; y

6.- Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, ma riguana, amapola o cualquier otro estupefaciente (artículo 85).

Decimos que es de mucha trascendencia esta relación de causas por las que se pierde la unidad de dotación, en primer lugar porque no trabajar la parcela durante dos años consecutivos o más y perderla es un hecho indicativo de la acentuada función social de este tipo de tenencia individual y propiedad colectiva. En segundo término, porque la expectativa de esa pérdida motiva al campesino para evitar la siembra de estupefacientes. Y en tercer lugar, porque la propia pérdida de la unidad, por no ser trabajada la parcela, es uno de los datos más concretos que permiten conectar a la moderna parcela con la tlalmilli azteca y al ejido actual con el, calpulli de aquel tiempo.

2.- LAS AUTORIDADES AGRARIAS.- La Secretaría de la Reforma Agraria tiene a su cargo el despacho de los asuntos referentes al problema agrario y a las medidas tendentes a resolverlo. Por ello, específicamente le corresponde:

1.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agraria y sus reglamentos;

2.- Conceder o ampliar las dotaciones y restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

3.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

4.- Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal;

5.- Resolver los problemas de los núcleos de población ejidal;

6.- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal (artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Para el desempeño de tan nutrida actividad la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con una compleja organización, que en seguida se menciona, sin aludir a las funciones de sus elementos integrantes, pues ello rebasaría con mucho los límites de este trabajo; aunque se aclara que en los próximos incisos habrá referencia expresa a las autoridades que tenga vinculación directa con las de los núcleos ejidales, toda vez que las que manejan a éstos son las que tienen relación directa con el tema central del presente trabajo.

He aquí la aludida organización de la Secretaría de la Re
forma Agraria:

Secretario;

Subsecretarías;

a).- De organización Agraria;

b).- De Planeación e Infraestructura Agraria;

c).- Asuntos Agrarios;

Oficialía Mayor;

Contralor Interno;

Cuerpo Consultivo Agrario;

Direcciones Generales:

a).- De Administración;

b).- De Asuntos Jurídicos;

c).- Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías;

d).- De Desarrollo Agrario;

e).- De Difusión y Relaciones Públicas;

f).- De organización Administrativa;

g).- De Organización Agraria;

h).- De Procedimientos Agrarios;

i).- De Procuración Social Agraria;

j).- De Programación y Evaluación;

k).- De Promoción Agraria;

l).- De Recursos Humanos;

m).- De Tenencia de la Tierra;

Unidades:

- a).- De Coordinación del Sector Agrario;
- b).- De Organización y Métodos;

Delegaciones Agrarias:

Comisión Interna de Administración y Programación (36).

3.- AUTORIDADES INTERNAS DEL NUCLEO EJIDAL.- Ya hemos dicho que cuando algún núcleo ejidal ejercita alguna de las acciones que hemos estudiado (dotación, restitución, ampliación de ejidos, o creación de nuevos centros de población), debe constituirse un Comité Particular Ejecutivo, con miembros del grupo solicitante que están integrados por un presidente, un secretario y un vocal, propietarios y otros tantos suplentes. También mencionábamos que son autoridades internas de los ejidos las asambleas generales, los comisariados ejidales y los consejos de vigilancia, y que teniendo los ejidos y comunidades personalidad jurídica, es la asamblea general la que asume la máxima autoridad interna. Asimismo, mencionada ya la integración de cada autoridad ejidal, nos referiremos en seguida a los requisitos para ser miembros de ellas y a sus atribuciones.

4.- REQUISITOS Y ATRIBUCIONES.- El Libro Segundo de la Ley Federal de la Reforma Agraria, relativo al rubro de "El Ejido", destina su Título Primero a la Representación y Auto-

(36).- Tomado del Organigrama de la Secretaría de la Reforma Agraria, edición de la propia Secretaría, México, 1981.

ridades Internas de los Núcleos Agrarios; y tal Título contempla los siguientes Capítulos:

- I.- El Comité Particular Ejecutivo;
- II.- Organización de las Autoridades Ejidales y Comunales;
- III.- Facultades y Obligaciones de las Autoridades Internas de los Ejidos y Comunidades.

a).- Comité Particular Ejecutivo.- Esta autoridad se distingue de las demás ejidales en que es transitoria, es decir, sólo se integra en tanto se efectúa el trámite del expediente en que se ha ejercitado alguna de las acciones ya indicadas; de suerte que cesan en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador, si resulta favorable al núcleo de población, o bien, al ejecutarse la resolución definitiva cuando el mandamiento sea desfavorable. Tratándose de ampliación el Comité aludido cesa en sus funciones hasta la ejecución de la resolución presidencial definitiva.

Debiendo ser nombrados sus miembros por la asamblea general, deben éstos llenar los siguientes requisitos:

- 1.- Ser mexicano por nacimiento;
- 2.- Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- 3.- No haber sido condenado por delito intencional;
- 4.- Ser miembro del grupo solicitante, y
- 5.- No poseer tierras que excedan de la superficie de la unidad mínima de dotación.

Tales requisitos tienen obvias explicaciones: la Reforma Agraria se ha hecho para beneficio de los mexicanos; los miembros del Comité deben estar plenamente capacitados, midiéndose tal aptitud por tener pleno goce de sus derechos civiles y políticos; no tener precedentes delictivos; y ser de indudable pertenencia al sector económicamente débil, ya que no ha de poseer tierras que excedan la unidad mínima de dotación.

Las principales facultades y obligaciones que asisten a los Comités Particulares Ejecutivos consisten: En presentar legalmente a los núcleos de población durante el trámite de sus expedientes agrarios, hasta que se ejecuten el mandamiento del ejecutivo local o la resolución definitiva, en su caso; entregar al comisariado la documentación y todo aquello que tengan a su cargo, al concederse la posesión, convocar mensualmente a asamblea a sus representados, para darles a conocer el resultado de sus gestiones y recabar orientaciones de la propia asamblea; y procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclaman derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o las personas relacionadas con aquéllas.

Los miembros del Comité podrán ser removidos por no cumplir con tales obligaciones, pero siempre que lo acuerden las dos terceras partes de la asamblea general, misma a la que deberá concurrir un representante de la Delegación Agrá

ria o de la Comisión Agraria Mixta, según el caso (artículos-
17 a 21).

b.- Asamblea General.- La asamblea general se integra con to
dos los ejidatarios o comuneros en goce de sus derechos, y de
be ser citada por la Comisión Agraria Mixta o la Delegación -
Agraria, en su caso, por conducto del Comité Particular Ejecú
tivo, cuando deba ejecutarse la resolución provisional o defi
nitiva. En tal asamblea, que podría considerarse constituti
va, se elegirá al comisariado y al consejo de vigilancia. Pa
ra las sucesivas, los ejidatarios podrán acreditarse con una
credencial provisional que al efecto expida el comisariado y
que deberá llevar la firma del Delegado Agrario, quien remiti
rá una copia de tales documentos al Registro Agrario Nacional,
a fin de que éste expida la credencial definitiva.

Son tres las clases de asambleas generales de los ejidata
rios: ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y --
programación. Para las segundas deberá expedirse convocato
ria, y en cuenta a las terceras, serán convocadas al término
de cada ciclo de producción o anualmente, y son para informar
al grupo de las labores del período anterior para planear -
mejor los trabajos por hacer. A tales asambleas podrán asis
tir un representante de la Delegación Agraria y uno de la ins
titución oficial que refaccione al ejido o la comunidad. Las
asambleas extraordinarias se realizan para tratar asuntos de
urgencia y en ella las votaciones serán nominales, así como -

en las de balance y programación; en cambio, en las ordinarias, por lo general el voto será económico, a menos que la propia asamblea acuerde que será nominal.

De toda asamblea general debe levantarse el acta correspondiente, que será firmada por el representante de la Comisión Agraria o de la Delegación Agraria, en su caso, así como por las autoridades del ejido y los ejidatarios o comuneros asistentes, y estos últimos pondrán también su huella digital (artículo 24 a 35).

La función más importante de la asamblea general radica en que formula los planes generales y específicos para llevar al mejor término los trabajos productivos que se realizan en los ejidos y comunidades.

c).- El Comisariado Ejidal. - Tiene éste la responsabilidad de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales y la representación del ejido. Constituidos por los tres miembros de que hemos hecho mérito, ellos deben ser electos por mayoría de votos en asamblea general extraordinaria, siendo el voto secreto y el escrutino público e inmediato.

Los requisitos para ser miembro de un comisariado ejidal son: ser ejidatario del núcleo de población de que se trate; haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, inmediatamente anteriores a la fecha de la elección, salvo cuando es la elección del primer comisariado; y no haber sido sentenciado por delito intencional.

El tesorero del comisariado caucionará su manejo a satisfacción de la Delegación Agraria.

Las principales facultades y obligaciones de los comisariados, que en todo caso debe ejercer en forma conjunta sus tres integrantes (presidente, tesorero y vocal), son, además de representar al núcleo de población ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general:

- 1.- Recibir, en el momento de la ejecución del madamamiento del gobernador, o de la solución presidencial, los bienes y la documentación correspondiente;
- 2.- Vigilar los fraccionamientos cuando las tierras deban ser objeto de adjudicación individual;
- 3.- Respetar y hacer respetar los derechos de los ejidatarios, manteniéndolos en la posesión de las tierras y aguas que les correspondan;
- 4.- Informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares;
- 5.- Administrar los bienes ejidales;
- 6.- Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley;
- 7.- Citar a asamblea general;
- 8.- Contratar la prestación de servicios profesionales, técni-

cos, asesores, y, en general, de todas las personas que puedan realizar trabajos útiles al ejido o comunidad, si bien contando con la autorización de la asamblea general;

9.- Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la de Agricultura cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, organización del trabajo y prácticas de cultivo;

10.- Informar a la asamblea general cuando un ejidatario deje de cultivar la unidad de dotación individual en un ciclo agrícola o durante dos años consecutivos, sin causa justificada (artículos 37 a 39 y 48).

d).- Consejo de Vigilancia. - Constituido también por tres miembros (presidente, tesorero y vocal), sus miembros debían reunir los mismos requisitos que mencionábamos para los componentes de la asamblea general y los comisariados. Sus facultades y obligaciones se centran en: la vigilancia de que los actos de comisariado se apeguen a la ley; la revisión mensual de las cuentas de éste; comunicar a la Delegación Agraria los actos que cambien o modifiquen los derechos de ejidatarios y comuneros.

También, suplir automáticamente al comisariado en el caso a que se refiere el artículo 44 de la propia Ley Federal de la Reforma Agraria, que a la letra expresa:

"Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia durarán en sus funciones tres años.

Si al término del período para el que haya sido electo -

el comisariado ejidal no se ha celebrado elecciones, - será automáticamente substituído por el consejo de vigilancia, el que deberá convocar para la elección en un - plazo no mayor de sesenta días..."

Tanto los comisariados ejidales como los consejos de vigilancia serán removidos por malversar fondos, acaparar o permitir que se acaparen los bienes del grupo y encubrir o realizar transmisiones ilegales de éstos. La remisión de una y -- otra autoridad debe ser acordada por las dos terceras partes de la asamblea general extraordinaria que al efecto se reúna. (artículos 40 a 44 y 49).

Podemos concluir el presente tema expresando que, como se ha visto, las autoridades ejidales o de bienes comunales - son de dos tipos:

1.- Los órganos agrarios que representan transitoriamente a los núcleos de población, como lo es el Comité Particular Ejecutivo; y

2.- Los órganos ejidales permanentes, que se relacionan con la estructura interna del ejido y sus necesidades de representación legal; como son la asamblea general, el comisariado y el consejo de vigilancia.

Como función genérica de estos últimos se encuentra la primordial de tratar de resolver los problemas que surgen en el ámbito de los ejidos o las comunidades.

Capítulo IV

LA DIVISION DEL EJIDO EN LA LEY FEDERAL

DE REFORMA AGRARIA

- 1.- Los procedimientos agrarios en general.
- 2.- Ubicación de la división de ejidos dentro de los procedimientos agrarios.
- 3.- La división de ejidos y los supuestos de su procedencia.
- 4.- El procedimiento para la división de ejidos.
- 5.- División de ejidos y fusión de ejidos.
- 6.- Evaluación de la institución de división de ejidos.

Conclusiones.

1.- LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS EN GENERAL.- El Libro Quinto de la Ley Federal de la Reforma Agraria está destinado a la regulación de los "Procedimientos Agrarios", refiriéndose a cada uno de los pasos que deben darse para cada una de las acciones ejercitables en la materia, tales como las de dotación, restitución y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como la creación de nuevos centros de población. Además contempla tal Libro otro tipo de acciones de muy diversa naturaleza, tales como las permutas, fusiones, divisiones y expropiaciones de ejidos; al igual que los trámites para la determinación de las propiedades inafectables, para el reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales; y los también procedimientos de nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad; los de suspensión y privación de derechos agrarios, y finalmente, los trámites por conflictos internos de los ejidos y comunidades.

Todo estos procedimientos y trámites tienen un marcado carácter administrativo, que proviene del hecho de que todas las autoridades agrarias, menos el Presidente de la República, son consideradas por la Constitución como encargadas de mero trámite, es decir, encargadas únicamente de hacer los diversos trámites de que se trate, para elevarlos posteriormente a la consideración del Presidente de la República, quien tiene la calificativa legal de suprema autoridad agraria, compitiéndole por

tanto dictar las resoluciones definitivas en los propios problemas agrarios. "Existe dice José Barragán una profunda -- concentración de la competencia en materia agraria a favor del gobierno federal y, en menor cuantía, de los gobiernos estatales. El mandato de la reforma agraria se ha venido en comendando legalmente al ejecutivo federal, cuyo titular es la máxima autoridad y la instancia última en casi todos estos procedimientos, no obstante que la aplicación de la legislación agraria implica no sólo trámites administrativos de dotación, restitución o ampliación de tierras, sino la necesaria solución de problemas de verdadero contenido jurisdiccional. De hecho, esta legislación ha convertido al gobierno federal principalmente en el tutor por excelencia -- del reparto de tierras, en el tutor de los ejidos..." (37).

En efecto, el gobierno federal es, antes que toda otra autoridad, el tutelador de los núcleos campesinos, por ser éstos un sector económicamente desvalido; y por consiguiente preside la generalidad de los procedimientos mediante los -- cuales se concretiza para ellos la Justicia Social.

Precisamente en esto radica la gran diferencia que existe entre el Derecho Procesal Civil y el Derecho Procesal -- Agrario: en el primero, hay igualdad de partes en los procedimientos; en el segundo, hay desigualdad socio-económica y

(37). - José Barragán Barragán, "Procedimientos Agrarios", en Diccionario Jurídico Mexicano, México, 1984, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo VII, p. 246.

- 79 ESTE TESIS NO ESTE
ESTE TESIS NO ESTE
ESTE TESIS NO ESTE

éste se traduce en desigualdad en los procedimientos, ya que el campesino y los núcleos colectivos agrarios están protegi dos por las autoridades que han de resolver los asuntos que se tramitan y que toman claramente la vía administrativa.

Pero, a pesar de lo anterior, el procedimiento o mejor - dicho el Derecho Procesal Agrario no se sitúa en el marco -- del Derecho Administrativo, sino que queda comprendido en el amplio ámbito del Derecho Social Procesal, mismo que hace - efectivos para las personas y grupos de escasa capacidad eco nómica, los beneficios de la Justicia Social. Así, el proce dimiento agrario queda incorporado, al igual que el laboral, en la rama procesal del Derecho Social, pues en uno y otro - hay un patrocinio del Estado en favor de la parte campesina_ y obrera, a efecto de equilibrar su desigualdad económica y social con una desigualdad jurídica que tutela a dichas par tres frente al hacendado y al patrón; por ello es que se ha expresado con acuerdo que "El principio teórico de igualdad_ de las partes en el proceso se fué substituyendo por nuevas_ normas de excepción en favor de los débiles, para acercarse_ más al ideal de igualdad en la vida y en el proceso" (38).

En este punto, Martha Chávez expresa: "Respecto del prin cipio de unidad del derecho procesal, podemos observar que - de acuerdo con la materia litigiosa, el derecho procesal pre senta diversos tipos de procesos, con el penal, el Civil, -

(38).- Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Procesal del Tra bajo, México, 1971, Ed. Porrúa, S. A., p. 328.

el administrativo, etc. Pero así como el Derecho Social sustantivo ha ganado su autonomía frente al Derecho Público y Privado, no es difícil que estemos asistiendo a la independencia del derecho procesal social"; a lo que agrega, en conceptos muy certeros, que "De lo que no nos cabe duda es que el proceso agrario, por su peculiar materia, se aparta del administrativo, en el que siempre se le había refundido; muchos juristas han creído que la materia litigiosa agraria corre a su solución por los caminos procedimentales reservados a la administración; pero tal opinión resulta una falta generalización, porque muchos litigios agrarios originan procesos con una relación procesal triángular, pues hay dos partes contendientes y una autoridad agraria que juzga sus pretensiones.." (39).

Así pues, los procedimientos y los trámites agrarios denotan una notoria y justificada protección de la clase campesina, a fin de ponerla en condiciones jurídicas que compensen su inferioridad socio-económica.

2.- UBICACION DE LA DIVISION DE EJIDOS DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.- A diferencia de los procedimientos agrarios, en que no se hace distinción entre ellos, en materia de procedimientos civiles se distingue entre el sumario y el ordinario, reduciéndose las formalidades procesales en el segundo. Tal criterio no sirve en materia agraria para dis-

(39) El proceso Social Agrario, ya cit., pp. 71-72.

tinguir los procedimientos, ya que la simplificación del proceso y la economía procesal son principios importantes en todos ellos. Pero sí puede considerarse que en el ámbito agrario - hay verdaderos juicios, procedimientos predominantemente administrativos y procedimientos mixtos. A ellos nos referimos - en seguida, por separado.

a).- Verdaderos juicios.- Llevados ante autoridades y órganos agrarios, presentan una auténtica contienda de partes, como en la restitución, la dotación, las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, la primera instancia de conflicto por límites comunales, la nulidad de fraccionamientos, la creación de nuevos centros de población cuando se finca en terrenos afectados.

Es en esta clase de procedimientos donde más se aprecia - la existencia de normas proteccionistas de la parte campesina toda vez que los conflictos constituyen la lucha entre intereses individuales e intereses sociales de núcleos de población necesitados.

b).- Procedimientos administrativos- sociales.- En ellos, el Ejecutivo Federal aplica la ley sin que haya disputas entre partes, tal como es el caso de la expropiación de bienes ejidales y comunales, las inafectabilidades agrícolas y ganaderas, la división de ejidos. La fusión de ejidatarios, la confirmación de posesión de bienes comunales y su titulación, el reconocimiento de títulos de bie-

nes comunales, la modificación o rectificación de fondos de inscripción ante el Registro Agrario Nacional, la modificación de los derechos de usuarios en aguas federales.

En este grupo, la oposición de intereses se presenta entre el núcleo de población ejidal o comunal y el interés público.

Si bien el procedimiento es administrativo porque se lleva ante el Ejecutivo Federal, también es jurídico-social, pues siempre se tiene presente el interés colectivo, aún en el caso de expropiación de los bienes de los núcleos de población campesina, pues entonces el propio Ejecutivo deberá indemnizar ampliamente al grupo afectado. Y también tratándose de procedimientos declarativos, como los de inafectabilidad, confirmación y titulación de bienes comunales, etc., se tiene presente ante todo dicho interés del núcleo de población.

c).- Procedimientos mixtos. - Son aquellos que se ventilan no sólo ante las autoridades y órganos agrarios, que actúan con las características del Derecho Procesal Social, sino también ante autoridades judiciales, como es el caso de la Segunda instancia en el conflicto por linderos comunales que, por inconformidad con la propuesta presidencial, interponen los interesados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También en la Ley de Ejidos de 1920, a que con anterioridad nos hemos referido, -

se planteaba un caso de esta índole ya que, en el procedimiento restitutorio, al llegarse a la prueba testimonial, se disponía que se recibiría ante la autoridad judicial, pudiéndose rendir informaciones en contrario, mismas cuya recepción se haría de conformidad con las prescripciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (artículo 34, fracción XVII) (40).

Dentro de esta tercera clase de procedimientos hay conflictos entre los mismos núcleos de población, como es el caso de controversia por linderos de bienes comunales. Por tanto, siendo ambas partes núcleos del mismo subdesarrollo económico, la ley los sitúa en igualdad de condiciones, solución que es plenamente congruente con los postulados y principios del Derecho Procesal Social.

Importa pues, destacar que nuestro tema central, la división del ejido, en cuanto procedimiento, se sitúa dentro de la categoría de los administrativos-sociales, no habiendo controversia entre partes.

3.- LA DIVISION DE EJIDOS Y LOS SUPUESTOS DE SU PROCEDENCIA.-

La división de ejidos es un procedimiento agrario mediante el cual un ejido puede convertirse en dos o más, en razón de operar alguna de las causas que hemos de examinar líneas adelante. Pero también, y principalmente, --

(40).- Martha Chávez, ob. cit., pp. 73-74.

constituye una institución agraria por la que se tiende a dar mayor productividad a tierras que, por su extensión y acomodo de los integrantes del ejido titular, permiten el establecimiento de dos o más entidades ejidales. Como institución, está prevista en el Capítulo VII ("División y fusión de ejidos") Título Segundo ("Régimen de propiedades de los bienes ejidales y comunales"), del Libro Segundo ("El ejido"), de la Ley Federal de Reforma Agraria. Como procedimiento, en el Capítulo II ("Fusión y división de ejidos"), Título Segundo ("Permutas, fusión, división y expropiación ejidales"), del Libro Quinto, relativo a los "Procedimientos agrarios".

Aludiendo inicialmente a su primer carácter, se observa que los supuestos de su procedencia son los siguientes:

- a).- Cuando el núcleo de población esté formado por diversos grupos que posean distintas fracciones aisladas.

En esta hipótesis, las dos claras situaciones que pueden ser determinantes para la división, son la humana y la territorial. En efecto, si los miembros del grupo poblacional está diseminados y forman a su vez núcleos que poseen distintas fracciones aisladas, es conducente la división, para que cada subgrupo se erija en ejido con sus particulares o específicos bienes. Pero es imperativo tener presente que para que proceda esta división, así como la de los demás supuestos a que nos referimos, es necesario que concurren dos circunstancias, a saber:

1a.- Que de acuerdo con los estudios técnicos que se realicen, se llegue a la conclusión de que la división conviene para el logro de una mejor explotación ejidal, y

2a.- Que los ejidos resultantes no queden constituidos -- por menos de veinte capacitados (artículo 110).

Consecuentemente, si, por ejemplo, hay tres grupos de -- veinte individuos por lo menos, en otras tantas extensiones -- de tierra aisladas, y los estudios técnicos han puesto de relieve que la división conviene a una mejor explotación de la tierra, procede la erección de tres ejidos, en donde había -- sólo uno.

b).- Cuando habiendo unidad en el núcleo de población, el ejido está formado por diversas fracciones de terrenos -- aislados entre sí.

Es el caso de un solo poblado (fundo legal, se diría en -- la Colonia) que ha sido detado con fracciones de tierra aisladas entre sí. Entonces, si cada fracción es suficiente para -- las necesidades de veinte individuos o más, procede la división del ejido.

c).- Cuando el núcleo de población esté constituido por -- varios grupos separados que exploten diversas fracciones -- del ejido, aún cuando éste constituya una unidad.

La hipótesis anterior varía a éste sólo en que hay distin

tos poblados, no uno solo, por lo que más lógica resulta la división del ejido, pues supone que cada poblado, con su número de 20 individuos o más, dispondrá directamente de su extensión de tierra.

d).- Cuando habiendo unidad topográfica y unidad en el núcleo, por la extensión del ejido resulte conveniente la división.

En este supuesto, la considerable extensión del ejido determina que haya una "descentralización" del núcleo, a efecto de explotar y cuidar con mayor cuidado las tierras.

Obviamente, grupos de más de veinte ejidatarios avecindados en el poblado original, habrán de construir sus nuevos asentamientos, constituyendo así nuevos e íntegros ejidos (artículo 109 y 110 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Las normas sobre división de los ejidos se introdujeron en el Derecho Agrario Mexicano respondiendo a las exigencias de la realidad, que imponen, a veces, formas completamente irregulares en la proyección de las dotaciones de tierras, pues en no pocas ocasiones las propiedades afectables se encuentran en distintos rumbos y separadas unas de otras por extensiones inafectables, de suerte que los campesinos beneficiados con una distribución de tierras no quedan, en estos casos, ocupando una sola unidad, sino distribuidos en diversos

grupos (41).

Tal es la razón pragmática de la institución de división de ejidos.

4.- EL PROCEDIMIENTO PARA LA DIVISION DE EJIDOS.- Examinada ya, como institución, la división de ejidos, hemos de referirnos a su aspecto procedimental.

A tenor de la Ley de 1970, los expedientes para resolver sobre la división citada se iniciarán de oficio por el delegado agrario, o a solicitud de los interesados ante el mismo (Art. 339) pero el "Reglamento a que se sujetará la división ejidal", publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 9 de noviembre de 1942, especifica que podrán solicitar la división de un ejido, un grupo no menor de veinte campesinos interesados, la Dirección de Organización Agraria y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, pudiendo también tramitarse de oficio a moción de las delegaciones agrarias o del propio Departamento (ahora Secretaría) (Art. 6o.).

Toda vez que la Ley Agraria es posterior y del mayor rango que el reglamento citado, debe concluirse que sólo los interesados o el delegado agrario pueden ejercitar la acción en estudio.

Si bien el banco oficial de crédito no está cotemplado -

(41).- Cfr., Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México p. 337.

como sujeto para promover la división, como lo hacía el aludido Reglamento, si ha de recabarse su opinión, pues el artículo 340 de la Ley dispone que "El delegado agrario deberá oír la opinión de la institución oficial de crédito que refaccione al ejido..."

El expediente se integrará con los trabajos técnicos e informativos que desahogue la Delegación Agraria del Estado de que se trate, y los cuales normalmente consisten en:

- 1.- Acta de la asamblea general de ejidatarios en la que las dos terceras partes de éstos voten favorablemente -- respecto a la división;
- 2.- Los trabajos económicos y agrícolas con los que se -- comprobará la conveniencia o necesidad de la división y -- la veracidad de la causal invocada;
- 3.- El levantamiento de la planificación necesaria para -- establecer en dónde quedará dividido el ejido;
- 4.- El análisis de los antecedentes de la dotación del -- ejido, de las ampliaciones en su caso y del expediente -- de ejecución aprobado;
- 5.- La depuración central que sevirá para especificar los -- nombres de los ejidatarios y sus parcelas, que integrán -- cada grupo, el cual, como ya dijimos, no será menos de -- veinte individuos;

6.- La opinión del Banco oficial que refaccione con créditos al ejido (42).

Integrado ya el expediente, el delegado agrario debe formular dictamen dentro de los 45 días siguientes a la iniciación del procedimiento y, con su opinión, remitirá el expediente a las oficinas centrales de la Secretaría Agraria.

En este punto, aclara Martha Chávez que normalmente es a la Dirección General de Tierras y Aguas a donde se hace la remisión y la que formula el estudio sobre el expediente y, de ser necesario, recaba el plan de explotación agropecuario de la Dirección de Fomento Agrícola Ejidal. La Ley vigente no prevé expresamente el caso, pero de conformidad con su artículo 16, fracción I, el expediente deberá remitirse al Cuerpo Consultivo Agrario para que dictamine sobre el mismo, ya que este procedimiento deberá culminar con una resolución presidencial (43).

Por lo demás, la ejecución de las resoluciones relativas a división de ejidos comprenderá el apeo y deslinde de las tierras correspondientes a los ejidos que resulten así como la constitución de los nuevos comisariados y consejos de vigilancia correspondientes y la inscripción de los cambios respectivos en el Registro Agrario Nacional (artículo 342).

(42).- Cfr., Martha Chávez, ob. cit., p. 236.

(43).- Idem, pp. 236-237.

Cabe hacer una breve alusión explicativa a los conceptos de apeo y deslinde y Registro Agrario Nacional, para mejor comprensión del contenido del artículo acabado de citar.

Apeo y deslinde derivan del latín: apeo de apedare", de "pedre", sostener; y deslinde de "delimitare", señalar y distinguir los términos de un lugar, provincia o heredad. Así, es un atributo del dominio, por el cual un propietario, poseedor o usufructuario tiene derecho a hacer medir, delimitar, amojonar y cercar su fundo; serie de actos que se derivan del derecho de exclusión, que faculta al titular de un derecho real a gozar de la cosa excluyendo a otras personas, por los medios que la ley autoriza.

En la época precortesiana, el deslinde era un acto solemne que se hacía con intervención de las autoridades y en ceremonia pública; el propietario arrojaba flechas en su parcela, simbolizando de este modo su "imperium" sobre el lugar y la exclusión de los terceros. La facultad de hacer mensura un predio implica la de amojonamiento y cercado. Amojonar significa colocar marcas, hitos o mojos estables para señalar los límites de cada fundo. El cercamiento consiste en la colocación de vallas, muros, setos o cercas que impidan el paso indiscriminado a terceras personas (44).

Por consiguiente, al ejecutarse la división de ejidos, és

(44).- Cfr. Carmen García Mendieta, "Apeo y deslinde", en Diccionario Jurídico Mexicano, Tt. I, pp. 160-161.

tos deben quedarse perfectamente delimitados y cercados, a -- efecto de que los ejidatarios en general no sufran confusio-- nes en cuanto al disfrute individual o comunal de las tierras que resulten adjudicadas al ejido anterior y a los nuevos.

En lo que respecta a que la división quedará anotada en el Registro Agrario Nacional, dispone la Ley Agraria que la -- propiedad de tierras, bosques o aguas nacida de la aplicación de la propia Ley, los cambios que sufra aquella de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa -- propiedad, se inscribirán en dicho Registro, y que la inscrip-- ción en él acreditará los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o -- aguas que se hayan adquirido por virtud de dicha Ley; y en -- la misma forma se acreditarán las modificaciones que sufran -- esos derechos. (artículos 442-443).

El Reglamento de la división ejidal prevé varias situa-- ciones que la Ley Agraria ha omitido, por ser una normativa -- más genérica. Así que, no obstante que aquél fue expedido -- ya desde hace tiempo (1942), consagra normas aún válidas, -- siempre y cuando no contradigan las de la misma Ley. Por tan-- to, sintetizaremos en los puntos siguientes esas directrices -- que todavía están vigentes, complementando las reglas genéri-- cas que expresa la Ley Federal de Reforma Agraria.

1.- No se dará entrada a la tramitación de una solicitud

de división de ejidos, cuando se funde en causas o motivos distintos a los que limitativamente contempla la Ley Agraria;

2.- Cuando se solicite la división de ejidos por causas -- distintas a las señaladas en la Ley (a las que nos referimos como supuestos o hipótesis de procedencia de la acción) Las autoridades agrarias comisionarán al personal necesario para que resuelva los problemas o dificultades que -- existan en el ejido y que hayan motivado la solicitud de -- división;

3.- La Secretaría (en el Reglamento se dice Departamento -- Agrario), al recibir la solicitud, la registrará, dando -- aviso de ella a la oficina de estadística y ordenando la -- notificación correspondiente al comisariado ejidal del ejido de que se trate;

4.- La Secretaría ordenará inmediatamente a la delegación_ en cuya jurisdicción se encuentre el ejido, que realice -- los trabajos y rinda el informe sobre la procedencia de la división.

5.- Recibido el informe de la delegación, se turnará el expediente a la Dirección de Organización Agraria Ejidal y -- al Banco Nacional de Crédito Ejidal, a fin de que emitan -- su opinión sobre la división solicitada y elaboren, en su caso, el plan económico de explotación y el proyecto de --

financiamiento de los ejidos resultantes;

6.- El Delegado agrario efectuará los siguientes trabajos:

a).- Determinará por medio de inspección ocular, si el ejidal se encuentran dentro de los supuestos de procedencia de la división;

b).- Fijará, partiendo de la depuración censal que se haya efectuado, el número de campesinos ejidatarios que formen los grupos que pretendan dividirse y el número de aquellos que se opongan a la división. En caso necesario, procederá a efectuar la depuración censal;

c).- Convocará a asamblea general de ejidatarios, con objeto de conocer la opinión de éstos sobre la división, debiéndose invitar a representantes de la Dirección de organización Agraria o del Banco de Crédito Ejidal, o de ambas dependencias, en el caso de que las dos intervengan en las operaciones de los ejidatarios;

d).- Formará un plano de conjunto en el que figuren los terrenos de que disfrute el poblado, partiendo de los planos de ejecución aprobados;

6.- Concluídos los trabajos anteriores, el delegado rendirá dictamen emitiendo su opinión y enviando los anexos correspondientes a cada trabajo, a la Dirección de - -

Tierras y Aguas de la Secretaría;

7.- La Dirección de Organización Agraria Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Ejidal formularán el plan económico de explotación y el proyecto de financiamiento de los ejidos, en su caso, emitiendo su opinión sobre la procedencia de la división;

8.- La Dirección de Tierras y Aguas, una vez que haya recibido los estudios y opiniones de esas dos instituciones, hará la revisión del expediente y, si lo encuentra completo, lo turnará a la consultoría que corresponda;

9.- El Secretario de la Reforma Agraria dará cuenta al presidente de la República con el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, a fin de que dicte la resolución definitiva (artículo 3o. a 18 del Reglamento en cita).

Valederas aún estas directrices del procedimiento de división de ejidos, notamos la ingerencia lógica de la Dirección de Organización Agraria Ejidal y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, al que la Ley en vigor se refiere como el Banco Oficial de Crédito.

Así pues, los aspectos técnicos sobre los que se ha de basar la autorización presidencial de división, recaen en dicha Dirección y el citado banco. En cuanto a la Dirección de Tierras y Aguas, revisará que el expediente esté completo. La

Consultoría dictamina; y el Presidente de la República emite la resolución definitiva.

Concluye así un procedimiento agrario y se concretiza -- una institución ejidal: La división de ejidos, misma que evaluaremos en el inciso final del presente trabajo.

5.- DIVISION DE EJIDOS Y FUSION DE EJIDOS.- La fusión de ejidos constituye la institución antitética a la división, pues de dos o más se tiende a estructurar uno solo. El artículo medular al respecto es el III de la Ley Federal de Reforma Agraria, que a la letra dice:

"Se concederá la fusión de varios ejidos cuando de los estudios técnicos y económicos que practique la Secretaría de la Reforma Agraria de Oficio o a petición de los núcleos interesados, y oyendo la opinión del banco oficial que los refacciones, se comprueba que es conveniente dicha fusión para la mejor organización de los ejidatarios y el desarrollo de un plan de explotación agropecuario benéfico para la economía ejidal".

En cuanto al procedimiento, al igual que la solicitud escrita de división de ejidos, la solicitud debe interponerse ante la Secretaría en única instancia, por conducto del delegado, pudiendo ser de oficio o a petición de parte, si bien del texto del transcrito artículo III se infiere que la fusión es más bien de oficio.

Por lo demás, la integración del expediente sigue los mis mos pasos que el de división de ejido, o sea: éste se conforma rá con los trabajos técnicos e informativos que ordene desahog ar la Delegación Agraria del Estado de que se trata; los - - cuáles comprenderán: Acta de Asamblea General de los ejida- tarios, manifestando su parecer con la fusión; opinión de la institución oficial de crédito que refaccione al ejido; los - trabajos técnicos y económicos; la planificación de los eji- dos que traten de fusionarse; el análisis de los antecedentes de los ejidos sus dotaciones, ampliaciones, en su caso, y expediente de ejecución aprobado; la depuración censal para especificar nombres de ejidatarios y parcelas, a fin de singula rizar el ejido que habrá de formarse; el análisis de la conve niencia económico-agrícola de la fusión de ejidos. Integrado así el expediente, el Delegado Agrario deberá formular dicta- men dentro de los 45 días siguientes a la iniciación del pro- cedimiento, remitiendo su opinión con el expediente a las ofi- cinas de la Secretaría, normalmente la Dirección General de - Tierras y Aguas, que ha de formular estudio sobre el mismo y deberá recabar el plan explotación agropecuaria de la Direc- ción de Fomento Agrícola Ejidal; pasando luego el expediente_ Al Cuerpo Consultivo Agrario para su dictamen a efecto de cul- minar con la resolución presidencial. Finalmente, se ejecuta- rá la resolución, realizándose el apeo y deslinde, y se cons-

tituirán nuevos Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia - (artículos 339 a 342).

6.- EVALUACION DE LA INSTITUCION DE DIVISION DE EJIDOS.-

Tras de más de cincuenta años de evolución agraria, se ha acreditado en nuestro país que la institución más importante de la estructuración agraria es el ejido. Prueba de ello es la definición que de Derecho Agrario proporciona Luna Arroyo:

"El derecho agrario mexicano es una rama del derecho público (género próximo) que regula la tenencia y economía de los ejidos, tierras comunales, nuevos centros de población agrícola y, en algunos aspectos, de la pequeña propiedad (diferencia específica)" (45).

Si bien al presente ya establecieron los autores (los Nuestrós y los de otras latitudes) que el Derecho Agrario no es una rama del Derecho Público, sino del Social (tercera gran rama jurídica, que figura al lado del privado y del Público), no deja de ser acertada la transcrita definición al referir principalmente el propio Derecho Agrario a la problemática del ejido.

Precisamente para evaluar la división de ejidos, es necesario aludir un poco al contorno en que la institución se

(45).- Antonio Luna Arroyo, Derecho Agrario Mexicano, México 1975, Editorial Porrúa, S. A., p. XXXV.

desarrolla.

Han sido citadas tres grandes causas del problema agrario actual, a saber:

- a).- Obstáculos y limitaciones que entorpecen el acceso a la tierra, o sea, de la creación de nuevos ejidos y comunidades;
- b).- Obstáculos y limitaciones que frenan el desarrollo social y económico de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, ya constituidos; y
- c).- La presencia de otros problemas nacionales que repercuten indirectamente en la estructura agraria del país.

Entre los obstáculos de la primera causa se señala la insuficiencia de las tierras afectables, la simulación de grandes fundos y el retraso en la entrega de otras a los campesinos por retardos burocráticos.

En cuanto a la segunda causal, se alude a la falta de organización para el perfeccionamiento de los sistemas de producción de ejidos y comunidades y la escasez de volúmenes crediticios de las instituciones oficiales del agro.

Respecto al tercer rubro de causas, se señala la falta de seguridad en la tenencia de la tierra y la falta de caminos,

de electrificación de los pueblos rurales, etc. (46).

Ante tales obstáculos, se observa que la Reforma Agraria ha estado incompleta o ha padecido desviaciones, produciéndose se así los siguientes resultados;

- 1.- No ha proporcionado a todos los ejidatarios unidad de dotación suficiente para la satisfacción de sus necesidades y las de su familia;
- 2.- No ha logrado una organización eficaz de los ejidos, ni desde el punto de vista económico, ni desde el punto de vista social;
- 3.- La mayor parte de los ejidos viven en un clima de -- falta de seguridad y de justicia;
- 4.- El crédito de que disponen los ejidos es notoriamente insuficiente;
- 5.- Ha quedado sin dotaciones de tierra un enorme contingente de campesinos, los cuales, faltos de patrimonio y de trabajo, recorren diferentes regiones del país o emigran hacia los Estados Unidos en busca de ocupación;
- 6.- La producción de la agricultura nacional no basta para cubrir las necesidades de la población, porque a pesar de que aumenta constantemente, ese aumento no es pro

(46).- Víctor Manzanilla Schaffer, Ponencia sobre el Problema Agrario, en Boletín Informativo de la Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, Octubre de 1970, Vol. 1, No. 1, pp. 5-6.

porcional al del número de habitantes del país;

7.- La agricultura deficitaria obliga a importar grandes cantidades de artículos alimenticios del extranjero, por lo que se erige en uno de los principales factores de la elevación constante del costo de la vida (47).

De tales juicios críticos se deriva una verdadera insoslayable: el aumento de población ha determinado la escasez de tierras concesibles a los campesinos con derechos a salvo y ha determinado también que los ejidos se constituyan en minifundios, incapaces, por la propia razón, de alcanzar una -- producción intensiva. "El minifundio aislado-dice Marco Antonio Durán- no puede albergar empresas agrícolas prósperas, por razones que han sido ampliamente analizadas en los estudios económicos y administrativos de la agricultura, pues opone grandes dificultades al progreso agrícola, a la adopción de mejoras tecnológicas, a la inversión de capitales su ficientes y al logro de aumentos de la productividad que -- acrecienten decisivamente los ingresos de los campesinos minifundistas" (48).

Este minifundismo imperante ahora en la República y que pone de relieve la situación de los ejidos de escasa capacidad de producción, ataca frontalmente a la institución de -

(47).- Lucio Mendieta y Núñez, Ley Federal de Reforma Agraria, México, 1971, Ed. Porrúa, S. A., p. 283.

(48).- Marco Antonio Durán, "El minifundismo ejidal y la organización de los ejidatarios", en Revista del México Agrario, edición de la Confederación Nacional Campesina, México, 1968, julio-agosto, No. 6, pp. 49-50.

división de ejidos, pues si ya de por sí es grave la problemática del ejido en cuanto minifundio poco capaz de una producción importante, la división de los escasos ejidos que -- aún permitirían ese procedimiento agravaría aún más esa incapacidad de los fundos pequeños para producir en un plan significativo para la economía general.

Creo, por tanto, que la institución de división de ejidos cumplió su papel histórico cuando, en pasadas épocas, al inicio del reparto agrario, aún era factible que un ejido encontrara con la relativamente basta cantidad de tierra que permitiera la división del núcleo ejidal. Pero, en la actualidad, la permanencia de la institución en la Ley no encuentra ya justificación, de conformidad con los argumentos precedentes; y por ser contraria a una productividad pujante y ser probable el aumento del minifundismo, debería ser excluida de la normativa agraria.

Contrariamente, y por lógica razón, siendo antitética a la división, la institución de fusión de ejidos tiene amplias perspectivas, pues la unión de varios ejidos en uno es susceptible de conjurar el minifundismo ejidal y comunal y de coadyuvar--dada las mayores dimensiones de la tierra explotable a una productividad de mayor significación, tanto para el campesino y su familia, como para la colectividad en general.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- Los regímenes jurídicos de propiedad comunal del calpullí, el calpullailli, el tlaimilli y el altepe tlalli, conforman un sistema de clara función social de la tenencia de las tierras.
- SEGUNDA.- En la Epoca Colonia, tales formas de propiedad per severaron bajo los nombres de fundo legal, tierras de repartimiento, lotes de cultivo, y ejido, propios y tierras de montes, pastos y aguas, respectivamente.
- TERCERA.- En la Ley de 6 de Enero de 1915 se formula la concepción de nuestro ejido moderno, que rebasa la función, el sentido y la extensión del ejido de tradición española.
- CUARTA.- De conformidad con ese nuevo concepto del ejido, el fundo legal de la Colonia devino en núcleo de población ejidal; las tierras de repartimiento, en extensiones cultivables; los lotes de cultivo en parcelas ejidales; y los ejidos, propios y tierras de montes, pastos y aguas, en terrenos de agostadero, de monte o de otra clase distinta a los de labor.
- QUINTA.- El modo de Explotación de la parcela ejidal es usualmente de indole individual. Sólo excepcionalmente, y por determinarlo así ventajas económicas la explotación ha de ser colectiva.
- SEXTA.- Privando sobre los bienes del ejido la propiedad comunal, y de conformidad con los precedentes aztecas, ellos son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- SEPTIMA.- El Derecho Agrario ha venido situándose como rama del Derecho Social, en razón de tutelar a un sector económicamente débil de la sociedad, cual es el campesino.
- OCTAVA.- La mejor prueba de que el ejido está regulado por las normas de ese nuevo complejo normativo, es la función social que asiste a sus bienes, la cual queda de relieve especialmente en el caso de que el ejidatario abandona su parcela durante dos años o más, pues entonces pierde su derecho a ella y es substituido por quien la trabaja.
- NOVENA.- Toda vez que el único bien del ejido de propiedad

individual es el solar urbano, por lo que resulta enajenable debió reformarse la Ley Federal de Reforma Agraria a efecto de que se le sujete a la misma normativa que regula a los restantes bienes, sobre todo la parcela, pues la propiedad privada de dicho solar incompatible con los lineamientos de Derechos Social que rigen el ejido, y también en razón de -- que pueda evitarse su tráfico civil o mercantil.

DECIMA.- La división de ejidos está contemplada en la Ley Federal de Reforma Agraria: Como institución, en el Capítulo VII ("División y fusión de ejidos"), Título Segundo ("Regimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales"), del Libro Segundo ("El ejido"), y como procedimiento, en el Capítulo II ("Fusión y división de ejidos"), Título Segundo ("Permutas, fusión, división y expropiación ejidales"), del Libro Quinto, relativo a los "Procedimientos Agrarios".

DECIMO PRIMERA.- Por cuanto que los supuestos de procedencia de la división de ejidos requieren grandes extensiones de tierra de un solo ejido, y en la actualidad las mismas no existen en razón principalmente del incremento poblacional campesino, la institución aludida resulta obsoleta, por lo que debe ser excluida de la normativa de la Ley Federal de Reforma Agraria.

DECIMO SEGUNDA.- Precisamente por dicho incremento demográfico y su efecto de pulverización del ejido, la política agraria debe promover al máximo posible la institución de fusión de ejidos, pues sólo a través de grandes unidades ejidales de producción, podrá el campo asumir su relevante función dentro de la economía nacional.

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

Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México, Edit. Porrúa.

Lucio Mendieta y Núñez. EL Derecho Social, Editorial Porrúa.

Martha Chavez Padrón. El Derecho Agrario en México, Edit. Porrúa.

Martha Chavez Padron. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Edit. Porrúa.

Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Edit. Porrúa.

Raúl Demus García. Derecho Agrario Mexicano, Sinopsis Histórica, Edit. Jimasa.

Alonso de Zarita. Breve y Sumaria relación de los Senores - de la Nueva España. Edit. U.N.A.M.

Arturo Monjón. El Capulli en la Organización Social de los Tenochca. Edit. Instituto de Historia.

Anatuli Shulgouski. México en la encrucijada de su historia. Ediciones de Cultura Popular.

Francisco González de Cossio. Historia de la Tenencia y explotación del campo en México. Edición de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Alejandro Reamoguel. México y su Reforma Agraria Integral. - Edit. Antigua, librería Rubredo.

Wistano Leuis Orozco. La Organización de la República.

Manuel Fabila. Cinco Siglos de Legislación Agraria, Edición de la S.R.A.

Fernando González Rúa. Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, Edición. de la S.R.A.

Antonio Luna Arrollo. Derecho Agrario Mexicano. Edit. Porrúa.

Marco Antonio Duran. El minifundiamo ejidal y la organización de los ejidatarios. Editorial Confedecación Nacional - Campesina.

José Barragan Barragan. Procedimientos Agrarios, en el Diccionario Jurídico Mexicano. U.N.A.M.

Organigrama de la Secretaría de la Reforma Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria.

Fernando González Roa. Aspectos Agrarios de la Revolución Mexicana. Edición de la S.R.A.