

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

EL REGIMEN COMUNAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MIGUEL TIRADO RASSO

MEXICO

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO -
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE -
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONO
MA DE MEXICO, BAJO LA DIREC---
CION DEL SR. LIC. RAUL LEMUS -
GARCIA.

**A MIS PADRES:
SR. DN.
MANUEL TIRADO TAPIA
Y
SRA. DOÑA
MICAELA RASSO DE TIRADO**

AL SR. LIC.

DN. MANUEL HINOJOSA ORTIZ

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD EN MEXICO.-

A).- ORGANIZACION DE LA PROPIEDAD AGRARIA DURANTE LA EPOCA PRECOLONIAL.

En este inciso trataremos los diversos tipos de propiedad territorial de los aztecas en consideración a que éstos constituían, a la llegada de los españoles, un pueblo con organización política perfectamente definida. - Por otro lado, de todos los pueblos que ocupaban el territorio nacional es, precisamente de éste, del que existen mayores datos y más precisos. Haremos una relación de su organización política, para después entrar de lleno en la materia que nos ocupa.

El doctor Mendieta y Núñez clasifica la organización de los aztecas como una "monarquía absoluta", (1) sin considerarla, desde luego, en el sentido entendido en aquella época por los Imperios Europeos, pero considerando aplicable tal forma de gobierno en atención a las similitudes que presentaban entre si. El maestro Angel Caso, difiere de tal opinión y a su vez califica la organización política de los aztecas como una "monarquía electiva hereditaria limitada". (2) No entraremos en polémica con las opiniones manifestadas, por quedar fuera de la materia de este estudio, sin embargo hemos considerado oportuno dar una idea sobre el sistema político azteca.

Respecto al territorio ocupado por los aztecas, dice Manuel M. Moreno: "Un país principal que comprendía: a).- La ciudad de Tenochtitlán, verdadera Metrópoli, sede del Gobierno donde residían los poderes centrales, cuya influencia cultural sobre todo los pueblos de la altiplanicie era decisiva; y b).- Un territorio propio - anexo a la Metrópoli, cuya existencia data desde los primeros triunfos obtenidos por las armas mexicanas sobre los pueblos circunvecinos tales como Atzacapozalco, Coyoacán y Xochimilco. Un número más o menos grande de provincias dependientes, aliadas o subyugadas sobre las que México, ejercía una dominación efectiva, que se traducían generalmente en el pago de los tributos, en la prestación de servicios personales y en la obligación de cultivar tierras para el pueblo mexicano. Cuando los pueblos sometidos se habían dado de paz conservaban por regla general su Tecuhtli o Señor propio". (3)

Al hablar sobre el terreno de Tenochtitlán, - el mismo autor señala que este territorio dependía directamente de la Ciudad y que constituía al mismo tiempo, un objeto de dominio público, considerado como elemento constitutivo del Estado, y un objeto de dominio privado. "...En el primer caso el titular del dominio era el pueblo azteca todo, la comunidad política misma, que ejercía su derecho mediante los órganos de Gobierno, con especialidad el Tlacatecutli o Hueytlatoani quien podía disponer a discreción de las tierras conquistadas, según veremos más adelante. En el segundo caso el dominio era ejercido en forma de propiedad por los diversos elementos o clases de que se componía la sociedad azteca; nobles, guerreros, calpulleques -- etc."

Sobre el pueblo se encontraba como suprema autoridad el "Tlacatecutli", quien en su origen fue electo por todo el pueblo. Junto a esta autoridad, ejercía poder el Tlatocan, consejo formado por diversas personas, cuatro o seis, según afirma D. Angel Caso. (4) Las funciones de éste último comprendían tanto las legislativas, como las administrativas y las judiciales.

A continuación y formando clases privilegiadas seguían los nobles, los sacerdotes los guerreros y los comerciantes; quedando en último término el pueblo en gene

ral, sobre quien recaía todas las cargas. El Rey era el dueño de todas las tierras, sobre las cuales ejercía su poder.

Ahora bien, como medios de adquisición encontramos dos: La conquista y el trabajo. (5) Conquistado un pueblo, el Rey vencedor pasaba a ejercer su poder sobre el territorio del vencido, adquiriendo en esta forma las tierras que le pertenecían y llevando a cabo una distribución de ellas, de acuerdo a sus calidades. Las mejores se las quedaba para sí, y el resto lo repartía, entre sus guerreros distinguidos, los nobles de la casa real, para cubrir diversos gastos tales como los del culto, la guerra etc.

La propiedad agraria de los aztecas la clasifica el Maestro Caso (6) siguiendo a Moreno, en tres tipos:

1.- Propiedad de las comunidades: calpullallis y altepetlallis, de carácter comunal.

2.- Propiedad de los nobles: pillallis y tecpillallis, de carácter individual.

3.- Propiedades públicas: teoplantallis, milchimallis, tlatocatlallis y tecpantlallis, de carácter colectivo y destinadas a sufragar los gastos de los servicios a que estaban destinadas.

El doctos Mendieta y Núñez (7) las reúne en tres grupos:

1er. grupo: Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros.

2o. grupo: Propiedad de los pueblos.

3er. grupo: Propiedad del Ejército y de los Dioses.

Podemos deducir de ambas clasificaciones una atendiendo tanto al objeto al que estaban destinadas, como al grupo a que pertenecían:

1).- Tierras afectas al cargo de soberano, -- destinadas a sufragar los gastos del gobierno, sostenimiento del palacio real, etc.: Tlatocatlalli, tlatocamlalli y tecpantlalli.

2).- Tierras de los nobles: Pillalli y Tecpillalli.

3).- Tierras destinadas a sufragar gastos de guerra y culto: Mitlchimalli y Teotlalpan.

4).- Tierras comunales, del pueblo: Altepetlalli y Calpullalli.

1.- Tierras del soberano: A)..- Tlatocatlalli, estas eran las tierras cuyos productos se destinaban a las personas físicas de los gobernantes. (Tlatocan=gobierno). El rey las repartía entre sus familiares para su administración, careciendo de la facultad de enajenarlas; eran tierras que estaban adjudicadas al cargo de soberano, más que a la persona física. Estaban localizadas en los mejores terrenos y tenían una superficie de "400 medidas de largo y ancho".

B).- Tecpantlalli, eran las tierras del palacio real estaban destinadas al sostenimiento de éste. Eran cedidas por el rey a una especie de sus servidores llamados "tecpantlaca". Estos las recibían con las limitaciones de no enajenarlas, ni de poder disponer de ellas en forma alguna. Se otorgaban para que los vasallos y sus descendientes rindieran vasallaje en el servicio de honor de la corte. Eran hereditables en línea recta y constituían, en esta forma, especies de mayorazgos. En caso de muerte de la familia real y en consecuencia, no pudiéndose transmitir tales tierras, volvían al poder real, siendo susceptibles de nuevo reparto.

2.- Tierras de los nobles: A)..- Pillalli, eran las tierras que correspondían a la nobleza sanguínea, "a los caballeros y descendientes de los reyes y señores referidos". También eran donadas por el rey en recompensa por servicios prestados a la Corona. (Clavijero citado por la Dra. Martha Chávez "El derecho Agrario de México" pag. 92).

B).- Tecpillalli: tierras de otra clase de nobleza, "de unos caballeros que se decían los señores antiguos, y así mismo eran los que poseían los beneméritos".

Este tipo de propiedades, poseían un carácter individual "Podían constituirse como tierras de primogenitura en virtud de título conferido y en este caso particular eran inalienables; en los otros casos, no había obstáculo para la enajenación, pero siempre tenían que transmitirse a un noble". (8) La enajenación hecha a un macehual ocasionaba la pérdida de la tierra y esta volvía al rey.

Este tipo de propiedad es el único que conocieron los aztecas, con carácter individual. Naturalmente que distaba mucho del concepto romano de propiedad pero esta era la que más se asemejaba ya que sus propietarios podían disponer de ellas libremente con ligeras limitaciones. Las demás tierras eran comunales, o de las parcialidades, barrios o calpullis.

3.- Tierras destinadas a sufragar gastos de guerra y culto religioso: A).- Mitlchimalli: estas eran las tierras que cubrían los gastos de guerra, se encontraban enclavadas en los calpulli. Eran dadas en arrendamiento a quien así lo solicitare, o bien labradas por el pueblo a que correspondían. Sostenían al ejército en campaña. Mendieta y Núñez señala que podrían considerarse como propiedad del Ejército como institución, la cual conservaba la nuda propiedad aunque el goce de las tierras correspondía a quienes las trabajaban llamándose Mitlchimalli o Calcomilli según la especie de víveres que daban.

Podemos considerar en este grupo a las tierras conquistadas: Yoatlalli. Según Zurita (9) eran dadas por la corona con todo y vasallos a los Señores que le habían ayudado a la conquista. El gobierno del estado Azteca ejercía un dominio absoluto y completo, sobre ellas hasta que eran destinadas a alguna finalidad concreta (Caso). (10)

B).- Teopantlallis: aquéllas cuyos productos eran destinados al sostenimiento del culto. Como en el caso de las Mitlchimalli, Mendieta y Núñez (11) señala que es posible que la nuda propiedad perteneciera a la clase -

sacerdotal, siendo, por otro lado, labradas por macehuales o en ocasiones por los sacerdotes. Ciertos autores afirman que también eran destinadas al sostenimiento de la escuela para nobles y sacerdotes, el Calmecac y de la escuela de artesanos, el Tepuchcalli.

4.- Tierras comunales del pueblo: A).- Altepctlalli: eran las tierras de los pueblos (Altepetl: pueblo), cuyos productos eran destinados a los gastos locales y al pago de los tributos.

Clavijero citado por Desiderio Graue y Díaz - González, (12) señala que estas tierras "eran de los comunes de las ciudades y villas, se dividían en tantas partes cuantas eran los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los otros. Estas tierras no se podían enajenar bajo ningún pretexto". Martha Chávez agrega que tienen ciertas similitudes con la institución española denominada Propios. (13)

Kohler (14) llama indistintamente a estas -- tierras comunales Calpul-lali y Altepctlal-li, indicando en sus notas que Altepetl significa aldea y Tlatli tierra, por lo que "Altepetl era la población entera y Calpul-li - el distrito comunal al que pertenecía la tierra".

B).- Calpullalli: Esta forma de propiedad como indica el Maestro Caso, tiene especial interés, en virtud de que sirvió de molde para lo que posteriormente fue el Ejido.

Calpullalli significa tierras del calpulli y este a su vez, atendiendo a la definición que da Zurita, - (15) significa: "barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos que son de aquella cepa, barrio o linaje y las tales tierras llámanse calpullalli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje".

La Doctora Martha Chávez, (16) al hablar del calpulli, nos dice que éstos eran parcelas que se asignaban a un jefe de familia para su sostenimiento, siempre y cuando pertenecieran a un barrio o agrupación de casas.

Recién llegados los aztecas, a la tierra en donde deberían levantar su ciudad, dividieron el islote en cuatro barrios: Cuepopan, Moyotlán, Teopan y Atzacualco. Posteriormente Tlatelolco pasó a formar parte de estos barrios. Con el tiempo estos cinco Calpullis se dividieron en veinte, expandiéndose a través de sus conquistas y más tarde con la formación del Reino de la Triple Alianza. (Azteca, Tecpaneca y Acolhua)

Así pues, las poblaciones tenían sus barrios, que formaban unidades distintas con los terrenos particulares de los calpul-li (Kohler). (17) Originalmente estos barrios estaban integrados por grupos emparentados. Esto los hacía poseer gran fuerza política por lo que durante la época del Techotlala, éste ordenó que las familias se cambiaran, periódicamente de un barrio a otro. Y así, estos barrios dejaron de estar formados por grupos emparentados, subsistiendo el nombre por costumbre, y quedando como lazo de unión el de la vecindad. Al respecto Alfonso Caso ("La Religión de los Aztecas") dice que además de estos vínculos, existió otro de carácter religioso entre los miembros de estas secciones, "pero si la religión influía de un modo preponderante en la organización política, era también preponderante en la organización social y en los calpullis, que los españoles tradujeron por barrios, no solo eran divisiones territoriales, puesto que estaban bajo la advocación de un Dios particular y eran la continuación de las antiguas familias unidas no por el lazo del parentesco biológico sino por el parentesco religioso que derivaba de la comunidad al culto al Dios tutelar". (18)

Al frente del Calpulli estaba el Calpule o Calpixqui: Kohler (19) nos dice que este jefe era elegido, que era necesario que fuera miembro del barrio, pero que sin embargo la dignidad quedaba de hecho, ordinariamente en la familia. Bajo las órdenes del Calpule, y subdividiendo en esta forma al Calpulli, había jefes de cien familias. La elección del Calpule recaía sobre una persona que "había de ser muy principal y hábil". Este atendía a la distribución equitativa de las tierras. Sin embargo los Calpullis se encontraban bajo la autoridad del poder central representada por el Huehueytlatoni. Manuel Moreno afirma en su obra "La Organización Política de los Az-

tecas": "Si bien es cierto que a raíz de la fundación de Tenochtitlán, los Calpullis hubieron de gozar de cierta autonomía e independencia, éstas tuvieron necesariamente que verse restringidas por la concentración cada vez mayor del poder del Gobierno supremo de la tribu, por la realización y cristalización cada vez más eficiente del Estado Mexicano, de tal manera que el Calpulli no venía a constituir un poder frente a otro poder, un Estado dentro del Estado, si no que estaba subordinado en toda la autoridad central representada por el Tlacatecuhtli o Hueytlatoani. El Calpulli era simplemente una subdivisión de la ciudad Azteca, entendida, esta palabra en el sentido de "polis" era una mera unidad de la organización social, de los mexica, que como tal reflejaba la Constitución Política, jurídica, económica, religiosa, etc. del todo del que formaba parte integrante, es decir de la sociedad mexicana".

Con relación a los calpulli, Manuel Moreno - transcribe lo que dice Zurita en su "Breve y Sumaria Relación de los Señores y Maneras y Diferencias que había de ellos en la Nueva España": "calpulli o chinancalli, que es todo uno, quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje, y las tales tierras se llaman calpullalli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje..." "Las tierras que poseen fueron repartimientos de cuanto vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y para sus descendientes, e así hasta hoy los han poseído, e tienen nombre del calpullec, y estas tierras no son en particular de cada uno del barrio sino en común del calpulli y el que las posee no las puede dejar a sus hijos y herederos. De estos calpullis o barrios o linajes, unos son mayores que otros, según los antiguos conquistadores y pobladores las repartieron entre sí a cada linaje, y son para sí y para sus descendientes, y si alguna casa se acaba, o acaba muriendo todos, quedan las tierras al común del calpulli, y aquel señor o pariente mayor (el chinancallec) las da a quien las ha menester del mismo barrio, como se dirá adelante"....."por manera que nunca jamás se daban ni dan las tierras a quien no sea natural del calpulli o barrio", "podíanse dar estas tierras (las del calpulli) a los del otro barrio o calpulli, a renta, y era para las necesidades públicas y comu-

nes del calpulli". "Si alguno había o hay sin tierras, - el pariente mayor, con parecer de otros viejos les daba y da las que han de menester conforme su calidad y posibilidad para las labrar, y pasaban y pasan a sus herederos en la forma que se ha dicho"... "Si uno tenía tierras y las labraba, no se le podía entrar ni dar a otro, ni el principal se las podía quitar ni dar a otro, y si no eran buenas las podía dejar y buscar otras mejores y pedir las a su principal y si estaban vacas y sin perjuicio, se las daba en la forma que se ha dicho". "Cada calpulli tenía sus tierras propias y así cada calpulli no tenía nada que ver en sus tierras que pertenecían a los demás ni los otros podían inmiscuirse en lo relativo a sus terrenos". (20)

El Calpullalli pertenecía, en nuda propiedad al Calpulli, constituían tierras comunales que eran distribuidas entre los miembros del calpulli, atendiendo a las necesidades de las familias. Estas especies de parcelas eran entregadas a cada cabeza de familia. El usufructo de ellas era privado y lo gozaba quien las cultivaba. Kohler (21) nos dice que estas tierras constituían bienes comunales con derecho hereditario de familia. Estas parcelas eran inalienables y se entregaban bajo las siguientes condiciones: el hecho de no cultivarlas durante un año, ameritaba una amonestación por parte del jefe y Señor Principal de cada barrio y en caso de reincidencia, dejando de cultivarlas durante dos años consecutivos, perdía la posesión irremisiblemente. Así mismo existía el requisito de vecindad al Calpulli, a que pertenecía.

Cada familia labraba su parcela transmitiéndosela a sus descendientes, sin limitación. Estas parcelas estaban perfectamente delimitadas por cercas de magueyes o de piedras.

Las tierras que quedaban vacantes eran repartidas entre los que las necesitaban conforme a su calidad y posibilidad para labrarlas; el chinancallec, pariente mayor, y con el parecer de otros ancianos, era quien hacía tal repartición, cuando alguna familia desaparecía, las parcelas volvían al Calpulli, únicamente los descendientes de los habitantes del Calpulli podían gozar de la propiedad comunal. En virtud de que el Calpulli era el -

propietario de las tierras, él si podía, por excepción, arrendar parte de su tierra comunal a otro Calpulli; el arrendatario nunca podía ser un particular.

Esta era la organización territorial que existía entre los aztecas hasta la llegada de los españoles. Como veremos más adelante, la propiedad agraria sufrió grandes modificaciones al instituirse en México formas de propiedad propias de los españoles.

B).- LA COLONIA.

1.- Fundamentos de la propiedad hispánica en América:

Como lo indica el Lic. Angel Caso, el estudio de este tema reviste gran interés. En efecto, nos permite comprender las diversas instituciones que fueron implantadas en el nuevo continente y que crearon la propiedad territorial, cuya trascendencia se manifiesta hasta nuestros días.

La toma de Constantinopla por los turcos - en 1453, modificó radicalmente el curso de la historia. Europa había establecido una importante relación comercial con las Indias, quienes constituían una rica fuente de exportación de productos, de los que Europa carecía y necesitaba, dadas sus especiales características.

Stefan Zweig, citado por el maestro Caso, (22) señala en su obra "Magallanes": La pimienta se contaba grano a grano y su valor por el peso era casi el mismo que el de la plata...con pimienta podían adquirirse bienes raíces, pagarse dotes, comprarse derechos de ciudadanía. Muchos príncipes de ciudades fijaban los derechos de aduanas en peso de pimienta... "Este párrafo permite considerar la importancia que, para Europa significaba, el mantener sus rutas comerciales con estos países orientales.

La invasión de los turcos impidió la comunicación, hasta entonces conocida, con el oriente y obligó, a las grandes potencias de aquella época a buscar nuevas rutas que les permitieran continuar con sus rela-

ciones comerciales. España y Portugal formaban los dos imperios más poderosos, y no es difícil suponer que al cabo de algunas incursiones por nuevas vías y con el descubrimiento de extrañas tierras, surgieran dificultades entre ellos, disputándose el dominio sobre las mismas.

1).- Para dirimir el conflicto surgido, se llamó a la Santa Sede. A pesar de que en sus Bulas se habló de que tal intervención fue de "mo tu proprio", existen circunstancias que hacen pensar que el Papa ocurrió a petición de los reyes españoles. (23) Para dar fin con la disputa, el Papa Alejandro VI promulgó tres Bulas. Todas fueron expedidas en el mes de mayo de 1493, la primera lo fue el día tres y las restantes el día cuatro, una en la mañana y la otra por la tarde.

La más importante fue la segunda, llamada "Inter Caetera" o "Noverit Universi" que adjudicaba a los reyes católicos "...todas las islas, y Tierras firmes, halladas y que huviereis descubierto, y en adelante descubriereis ácia el Occidente, y Medio-Día, tirando y assignando una Línea desde el Polo Artico, que es el Septentrión, á Polo Antártico, ó Medio-Día; bien estén las Tierras firmes, e Islas halladas y que en adelante hallareis ácia la India, o otra parte, la cual dicha Línea diste de cualesquiera de las Islas, llamadas de las Azores, y Cabo Verde, cien leguas ácia el Occidente, y Medio-Día: baxo la condición de que todas las Islas y Tierras firmes descubiertas, y que descubriereis, desde la expresada Línea ácia el Occidente, y Medio-Día, no se estén poseyendo -- actualmente por algun otro Rey, o Príncipe Christiano, ni lo hayan estado antes de ahora hasta el día próximo pasado de la Natividad de nuestro Señor Jesu-christo desde el qual comienza a correr el año presente de mil quatrocientos noventa y tres, quando algunas de las dichas Islas -- fueren descubiertas, y halladas por vuestros Capitanes y Soldados..." (24)

Las circunstancias especiales de aquella época, daban al Papa una autoridad absoluta sobre todos los soberanos. Este poder desmedido sentaba sus bases en la costumbre, (recordemos el carácter religioso del siglo) -- y en las decretales de San Isidro. Así pues, al conceder a España todas las tierras existentes hacia el occidente

de las islas Azores y de Cabo Verde, el poder de los Reyes Católicos sobre la Nueva España quedaba plenamente justificado.

Sin embargo, las decretales de San Isidro resultaron falsas y en esta forma el título justo argüido se debilitó grandemente. Algunos autores señalan que el Papa al otorgar las tierras descubiertas a los soberanos de España, sólo los facultó para convertir a los nativos (al cristianismo). Esto, sin embargo, no es aceptable, ya que si bien, esa fue una de sus facultades, también les dió pleno poder sobre sus territorios y propiedades. En efecto, continúa la Bula "...por la autoridad del Omnipotente Dios a nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu-chisto que exercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores; y hacemos y constituímos, y deputamos a Vos, y los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre y lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción".

2.- Así lo entendieron los Reyes Católicos y para 1519, Carlos V expide una ley, el 14 de septiembre, en virtud de la cual fundaba su derecho de propiedad sobre la Nueva España, precisamente en "la donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos - Títulos". (25) Estos últimos fueron interpretados, brillantemente, por Francisco de Victoria, especificándolos en la siguiente forma:

A).- En caso de hostilidad por parte de los indios para con los españoles, éstos, dada la injuria recibida, podrán "...despojarlos y reducirlos al cautiverio y destruir a los antiguos señores y establecer otros nuevos..."

B).- Títulos inherentes a la fe cristiana.- Esta consideraba a la religión católica como la necesaria para el hombre, teniendo los cristianos el derecho de predicar, en caso de que los indios se opusieran a ésto. "...Por la fuerza pueden los españoles declarar la

,guerra y obligar a los bárbaros a que desistan de semejante injuria...."

C).- Títulos de barbarie, basados en que se podía hacer la guerra a los indios para volver a los "...bárbaros, amentes y siervos por natural..." a la categoría de hombres de razón superior.

D).- Títulos del derecho natural y del derecho de gentes.- Todos los hombres, por derecho natural, pueden asociarse, convivir, pactar y así los pueblos derrotados podían asociarse con los españoles y en esta forma declarar la guerra a sus enemigos.

E).- Así mismo, los indios podían aceptar por príncipe al Rey de España, convirtiendo esta elección libre en título legítimo.

F).- Prohibir la práctica de bárbaras costumbres y en esta forma la muerte de los inocentes, era un derecho que los españoles podían exigir. Hasta aquí Vitoria citado por la Dra. Martha Chávez. (26)

3.- El tratado de Tordesillas constituyó otro documento jurídico que vino a reafirmar los derechos de los reinados de España y Portugal sobre las nuevas tierras.

Debido a ciertas incongruencias surgidas en las Bulas Pontificias, respecto de la línea que dividiría los derechos de estos dos imperios, se celebró, para precisar este punto, un tratado en la Villa de Tordesillas el 7 de junio de 1494. (27) Así fue como quedó establecido que la línea divisoria debería trazarse tomando como punto de referencia las islas de Cabo Verde, ampliando la distancia de 100 a 370 leguas contadas a partir del punto antes indicado. Todo esto, resultando en beneficio de los portugueses.

4.- Otros títulos que se han esgrimido son el del derecho de conquista y el de la prescripción positiva. Ambos estaban reconocidos en aquella época por lo que pueden considerarse como jurídicamente válidos. Moreno Cora, citado por el Dr. Mendieta y Núñez y la --

Dra. Chávez acepta la prescripción positiva como título legítimo de propiedad sobre la Nueva España y al efecto señala: "Aún cuando no exista título especial de adquisición y aunque se pueda probar que la toma de posesión primitiva fue fruto de la violencia y de la violación del Derecho, sin embargo, si la posesión pacífica ha durado un tiempo bastante largo para que los habitantes hayan reconocido la estabilidad y la necesidad del nuevo orden de cosas, deberá admitirse que el transcurso del tiempo ha legalizado los hechos". (Moreno Cora -- "Las Leyes Federales Vigentes sobre Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos, Colonización y el Gran Registro de la Propiedad") (28)

2).- Diversas formas de propiedad en la Nueva España.-

El Maestro Caso (29) hace una clasificación, para el estudio de la propiedad, en pública y privada. La primera la considera en tres aspectos:

a).- Del Estado, en realengos, montes, aguas y pastos;

b).- de los Pueblos, en 1).- de uso comunal, ejido y dehesa; y 2).- de uso individual en terrenos de común repartimiento, parcialidades y suertes; y

c).- de los Municipios, en propios, arbitrios y obvenciones.

La propiedad privada comprende las siguientes instituciones: encomiendas, mercedes reales, composiciones, confirmaciones y prescripciones.

Aclara a continuación que en ocasiones algunas instituciones de la propiedad privada sirvieron para establecer la propiedad pública, señalando como ejemplo "la merced real concedida a un pueblo, con tierras de las que después se llamaron de común repartimiento". (30)

I.- Propiedad Privada:

a).- Las Encomiendas.- Esta institución - fue creada con el objeto de llevar a cabo la propagación de la Fe entre los nativos de las tierras conquistadas. La práctica de esta institución degeneró y bajo el pretexto de enseñar la religión católica a los indios, los conquistadores llevaban a cabo una verdadera esclavitud sobre los indígenas a su cuidado. Esto despertó verdaderas protestas por parte de los defensores de los naturales, lo que originó que el Emperador Carlos V las prohibiera en el año de 1523.

Cortés fue el iniciador, en la Nueva España, de estos repartos; junto con el repartimiento de tierras se hacía el de indios, primero en forma provisional y -- posteriormente en forma definitiva.

Debido a los grandes intereses existentes, las encomiendas surgieron nuevamente; sin embargo en --- 1542 y tras largos debates llevados a cabo en las Juntas de Valladolid y Barcelona, se dictan las Nuevas Leyes en virtud de las cuales dicha institución quedaba substituída por un sistema de empadronamiento, tasación y tributación de los indígenas a favor de la Corona. (31) Sin embargo, este precepto sólo estuvo vigente durante tres -- años, ya que el 20 de octubre de 1545 fue derogado quedando vigente la anterior ley de sucesión por dos vidas.

En 1555 se estableció la encomienda por - tres vidas y en 1629 se llegó hasta por cinco vidas. Esta institución fue suprimida definitivamente por Felipe V entre los años de 1718 a 1721.

b).- Las Mercedes Reales.- Estas eran tierras concedidas por el Soberano a los conquistadores como remuneración a los servicios prestados a la Corona. - Así era considerada dicha institución por la ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad del 18 de Junio - de 1513 "...Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir -- con la comodidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías, a todos los que fue

ren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que, por el gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos, peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento y los aumenten y mejoren atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza..." (32)

El nombre de esta institución deriva de que tales repartimientos eran legitimados mediante una disposición real denominada merced.

En un principio las mercedes eran dadas provisionalmente, en tanto que el titular cumplía con los requisitos de residencia y labranza. Cumplidos éstos, dichas tierras le eran confirmadas. Originalmente era el Rey quien llevaba a cabo tal formalidad, pero debido a la distancia y a lo costoso del trámite, la Real Instrucción del 15 de octubre de 1754 (33) modificó este procedimiento depositando en el Virrey la confirmación de las mercedes. Posteriormente, fue modificado el trámite nuevamente y la confirmación pasó a manos de la Junta Superior.

Estas tierras eran entregadas bajo ciertos requisitos, tales como la de tomar posesión de ella dentro de los tres meses de otorgadas; la de plantar árboles en los linderos; la de no abandonarlas; la de no venderlas a eclesiásticos, etc. la violación de alguno de estos puntos, era sancionada con la reversión de las mercedes al Soberano. (34)

Las propiedades de los indios fueron respetadas y en esta forma no podían darse repartimientos en su perjuicio.

c).- Caballerías.- Medida de tierra dada en merced a un soldado de caballería. Su extensión fue fijada por las órdenes del 18 de junio y 9 de agosto de 1513, pero fue modificada en repetidas ocasiones por diversas Ordenanzas de los Virreyes. Originalmente la ley I del título XII, del libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias la definía como "Un solar de 100 pies de ancho y 200 de largo y todo lo demás como 5 peonías..." (35)

d).- Peonías.- Porción de terreno dada a un soldado de infantería. Mismo caso que el de las Caballerías respecto a las modificaciones en su extensión 50 ha. de superficie le considera González de Cossio (36) - "...solar de 50 pies de ancho y ciento de largo..." (37)

e).- La Confirmación.- Era un procedimiento a través del cual el Rey confirmaba el derecho del poseedor de tierras sin título ó con título erróneo, permitiéndole en esta forma el disfrute legal sobre las mismas. Esta institución permitió a los encomenderos adquirir un título legal sobre los terrenos de los encomendados y en esta forma despojarlos de sus propiedades.

f).- Prescripción Adquisitiva.- Medio de adquirir la propiedad, cuyos plazos iban de 10 a 40 años según la buena o mala fe del poseedor.

g).- Composición.- La ley de 17 de Mayo de 1631 dictada por Felipe IV señalaba "...los que se hubieren introducido y usurpado mas de lo que les pertenece, conforme a las medidas, sean admitidos en cuanto al exceso, una moderada composición y se les despachen nuevos - Títulos". Sólo podían acogerse a la composición quienes fueren poseedores por 10 años, acreditándolo así mediante testimonial y si no se causaba perjuicio a los indios, pagando naturalmente la suma que se fijare como valor a la tierra.

Hasta el año de 1811, se extiende el beneficio de esa ley a los indios y castas de América. Estas composiciones eran individuales o de tipo colectivo, teniendo prelación las solicitadas por las comunidades indígenas.

II.- Propiedad Pública:

h).- Montes, Pastos y Aguas.- Eran disfrutados en forma comunal, lo cual fue ordenado por Carlos V en 1541, pero se vieron afectados por una institución creada debido a la gran preocupación que existía por la ganadería: la Hermandad de la Mesta, cofradía de ganaderos originada en España y trasplantada al nuevo mundo. Los hermanos de la Mesta gozaban de grandes privilegios

siempre en perjuicio de la agricultura. Cruzaban los campos con sus ganados, sin respetar setos ni valladares. - Fue suprimida para beneficio de la agricultura y seguridad de los agricultores.

i).- Realengos.- "Era la tierra descubierta y conquistada que no había sido adjudicada o adecuada para alguna de las finalidades que los otros tipos de propiedades establecían". (Angel Caso) Eran las tierras del Rey, sobre las que se hacían merced. Son las mismas tierras que más tarde encontraremos con el nombre de baldíos, excedencias, demasías, terrenos nacionales, nos dice el Maestro Caso. (38)

j).- Capitulación.- Porción de tierra dada en pago a una persona que se comprometía a colonizar una región. Los descubridores y colonizadores tenían ciertos beneficios; no pagaban derechos por la gente que llevaran en el primer viaje. Eran favorecidos por los virreyes, - presidentes y gobernadores; gratificados en sus servicios como pobladores; adquirían el carácter de "hijos-dalgo", etc.

El repartimiento de las Capitulaciones se hacía en la siguiente forma: una porción para los solares - del pueblo, para el ejido y para la dehesa, otro tanto para los propios, el resto se dividía en cuatro partes: una parte era para aquél que se había comprometido a formar - el pueblo, y las tres restantes se repartían entre los pobladores. La porción que le correspondía a cada poblador se llamaba Suerte. Estas eran obtenidas a título particular, no así el ejido, la dehesa, etc. que eran de carácter comunal.

k).- Reducciones Indígenas.- Durante el reinado del emperador D. Carlos (1551) y con objeto de facilitar la conversión de los indios a la Fe Católica, se reexpidió una ley a instancias del Consejo de Indias a Pueblos, "...la conveniencia de esta resolución por diferentes órdenes fue encargado y mandado a los Virreyes, -- Presidentes y Gobernadores que con mucha templanza y mandado ejecutaren la reducción, población y doctrina de los indios con tanta suavidad y blandura, que sin causar inconvenientes diere motivo a los que no pudiesen poblar --"

luego, que vieren el buen tratamiento y amparo de los ya reducidos y acudieren a ofrecerse de su voluntad". (39) Las reducciones tenían, igual que los pueblos españoles, casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

l).- Fundo Legal.- Terreno donde se asentaba el pueblo, esto es, el casco de éste con su iglesia, - sus edificios públicos y casas de su población. Estaba dividido en manzanas y éstas en solares. El fundo legal fue creado por la ordenanza de 26 de mayo de 1567, dictada por el Virrey D. Gastón de Peralta, concediendo a los pueblos "500 varas de terreno por los cuatro vientos". - Posteriormente se aumentó esta medida a 600 varas, "para que los indios vivieran y sembraran sin escasez, ni limitación". (40)

En 1695, y a instancias de las protestas levantadas por los españoles, se modificó el punto de partida de tal medición, contando las varas desde el centro de los pueblos, esto es, desde la Iglesia y no desde la última casa como se venía haciendo. (41)

m).- Ejido.- Institución española que se aplicó en la Nueva España. El ejido español era un solar ubicado en las afueras del pueblo, destinado al solaz de la comunidad, no se sembraba ni se labraba y ningún morador podía apropiárselo.

Era de carácter comunal e inajenable. Entre sus funciones estaban la de paso por donde cruzaban los animales para ir a la dehesa; así mismo constituía una región que permitía el crecimiento de la población a su costa. Fue instituido por Real Cédula de lo. de diciembre de 1573. De lo anterior se desprende el concepto tan distinto que actualmente se tiene del ejido.

n).- Dehesa.- Era el lugar en donde se llevaba a pastar a los animales. No tuvo gran arraigo en la Nueva España, pues los españoles poco consideraron las propiedades comunales, en vista a sus grandes extensiones particulares. Por otro lado, los indígenas se aferraron a sus propiedades comunales, ya que estas fueron las únicas que se salvaron de la absorción territorial que los -

españoles ejercieron sobre sus tierras. Así fue como en la Nueva España el ejido pasó a ser el lugar en donde pagaron los ganados de los indios, sin que se revolvieran con los de los españoles.

o).- Propios.- Era una institución española también, coincidía con el Altepétlalli, pues ambas estaban destinadas a sufragar gastos públicos. Eran de carácter inajenable y comunalmente cultivables; pertenecían a los ayuntamientos, quien los podía rentar. Los particulares podían disfrutar de ellos, mediante el pago de una renta. Angel Caso señala que los propios de los Ayuntamientos constituían a su vez los bienes denominados arbitrios, cuando aquellos recibían una designación especial. "Se hallaban enclavadas en el casco de la población y aún entre los terrenos de uso comunal". (42)

p).- Obvenciones.- Terrenos semejantes a los propios. Eran tierras por las que sus poseedores estaban obligados a satisfacer a la Iglesia o al Soberano cierto tributo, generalmente parte de las cosechas.

q).- Tierras de Común Repartimiento.- Eran tierras comunales pero de disfrute individual. Sorteadas entre los habitantes de un pueblo para que las cultivaran. Estaban formadas por las tierras ya repartidas o las dadas para labranza. Su extensión fue quizá igual a la de una Suerte, esto es 1069.88 ha. También recibían el nombre de parcialidades o de comunidad. Cuando por cualquier motivo quedaban vacantes, se repartían entre quienes las solicitaban.

r).- Cofradías.- "...sociedades establecidas en algunas iglesias para honrar particularmente a un Santo y para practicar ejercicios de piedad....llegaron a ser muy ricas, poseyeron ganados, terrenos....fueron una de las manifestaciones mas interesantes de la concentración de la propiedad durante el coloniaje". (43)

s).- Propiedad Eclesiástica.- Al lado de las propiedades de los españoles el clero fue concentrando una inmensa fortuna derivada de sus propiedades. En un principio, los misioneros llegados a la Nueva España, no poseían mas fortuna que las limosnas otorgadas por los

fieles. Sin embargo, poco a poco se fueron haciendo de propiedades a través de donaciones hechas por particulares. Con el tiempo la Iglesia contó con diezmos, primicias, obvenciones, cánones y censos de diversos tipos, - además de las fundaciones piadosas donadas por los fieles. Según apreciaciones del Barón de Humboldt, el Clero poseía, en Puebla, las 4/5 partes de la propiedad territorial.

III.- Decretos publicados durante la guerra de Independencia. Conclusiones.

Durante el período comprendido entre los - años de 1810 a 1821, el régimen de propiedad agraria continuó sin alteraciones. Fue esa, lógicamente, una época de agitación constante. De las diversas disposiciones - dictadas por parte de la Corona, así como las emanadas - de los insurgentes, se desprende que la guerra de inde--pendencia contó con numerosos adeptos, entre otras cau--sas, por la situación reinante en el campo. En este sen--tido el Dr. Mendieta y Núñez señala, "Los indios y las - castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria; por eso la guerra de independencia encontró en la población rural su mayor contingente; esa guerra fue hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos; el de españoles opresores y el - de indios oprimidos. Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban - muy por encima de su mentalidad; la de independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional..." (44)

Numerosos fueron los decretos reales emitidos con el objeto de mejorar la situación de los indios y en consecuencia de apaciguarlos, pero esto no aliviaba en nada su estado.

Como ejemplo de tales decretos tenemos los siguientes: el publicado el 26 de mayo de 1810 en el que se ordenaba: "...Y en cuanto a repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que el virrey a la mayor posible brevedad, tome las exactas noticias - de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arre

glo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con obligación de los pueblos de ponerlas, sin la menor dilatación en cultivo". (45)

El expedido el 9 de noviembre de 1812 en cuya fracción quinta se señalaba: "V.- Se repartirán tierras a los indios que sean casados, mayores de veinticinco años, fuera de la patria potestad, de las inmediatas a los pueblos, que no sean de dominio particular o de comunidades; mas si las tierras de comunidad fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecen, se repartirán cuando más hasta la mitad de dichas tierras, debiendo entender en todos estos repartimientos las diputaciones provinciales, las que designarán la porción de terreno que corresponda a cada individuo, según las circunstancias particulares de éste y de cada pueblo". (46)

Y el del 15 de noviembre de 1812, publicado el 28 de abril de 1813: "Las cortes generales y extraordinarias, considerando que la reducción de los terrenos comunes a dominio particular es una de las providencias que más imperiosamente reclama el bien de los pueblos y el fomento de la agricultura e industria; y queriendo, al mismo tiempo, proporcionar con esta clase de tierras un auxilio a las necesidades públicas, un premio a los beneméritos defensores de la Patria y un socorro a los ciudadanos no propietarios, decretan: Artículo I. Todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y de arbitrios, con arbolado y sin él, así en la península e islas adyacentes, como en las provincias de ultramar, excepto los ejidos necesarios a los pueblos, se reducirán a propiedad particular, cuidándose de que en los propios y arbitrios se suplan sus rendimientos anuales por los medios más oportunos que, a propuesta de las respectivas Diputaciones Provinciales, aprobarán las Cortes. Artículo II. De cualquier modo que se distribuyan esos terrenos, será en plena propiedad y en clase de acotados, para que sus dueños puedan cercarlos, sin perjuicio de las cañadas, traviesas, abrevaderos y servidumbres, disfrutarlos libre y exclusivamen

te, y destinarlos al uso y cultivo que más les acomode; pero no podrán jamás vincularlos ni pasarlos en ningún tiempo ni por ningún título, a manos muertas". (47)

Pero el problema agrario había surgido, no por la falta de disposiciones que legislaran sobre esta materia, pues si bien, dictadas con grandes defectos al gunas, las había que ordenaban el respeto al indígena y a sus propietarios.

Los antecedentes del problema agrario fueron precisamente el incumplimiento de tales leyes por parte de los españoles, lo cual las convertía en inoperantes; el aprovechamiento de la ignorancia del indio para despojarlo de sus propiedades; la complicidad existente entre particulares y autoridades que permitía una insaciable explotación de los naturales etc...

Debido a esto, los decretos promulgados durante la guerra de independencia no contuvieron los ánimos de los insurgentes, culminando este movimiento con la independencia de México el 27 de septiembre de 1821.

C).- MEXICO INDEPENDIENTE.-

El problema agrario al nacer el México independiente presentaba dos aspectos principales, como lo señala el Dr. Mendieta y Núñez:

1.- Defectuosa distribución de tierras y

2.- Defectuosa distribución de habitantes en el territorio.

El primero estaba originado por la voracidad con la que los españoles se habían adueñado de las tierras, despojando de sus propiedades a los indios del país. Muchas fueron las leyes dictadas por la Corona con el fin de proteger la propiedad de los naturales, pero que carecieron de aplicación efectiva, ya que, aprovechando la ignorancia de éstos, los españoles iban

adquiriendo mayores extensiones que las que, por ley, les correspondían.

El segundo aspecto era una consecuencia l^ogica de la conquista. Al realizarse ésta, los vencedores se establecieron en los lugares habitados por los indios, ya que éstos contaban con medios de comunicación y eran los más factibles para vivir. Conforme fue transcurriendo el tiempo, se fueron creando nuevos poblados, quedando en el abandono los parajes más apartados, debido a los rudimentarios medios de comunicación. Los gobiernos independientes de México, consideraron el problema agrario en uno solo de sus aspectos, olvidando la duplicidad del mismo. En efecto, dictaron una serie de leyes que permitían la correcta distribución de los pobladores en el territorio nacional; considerando que el nivel cultural de los indígenas se elevaría con la presencia de colonizadores europeos y americanos.

A continuación haremos una relación de las principales leyes y decretos que, en materia agraria, se dictaron en México hasta el año de 1856.

I.- Principales Leyes y Decretos Agrarios expedidos durante el período comprendido entre 1821 a 1856.

1).- Orden en Tlalchapa, del 23 al 24 de Marzo de 1821, concediendo premios a los individuos del ejército, de una fanega de tierra y un par de bueyes. (48)

Esta orden fué dictada por Agustín de Iturbide y concedía, a los militares que pertenecían al ejército de las tres garantías, "desde su creación el día 2 de Marzo hasta seis meses después", "...una fanega de tierra de sembradura y un par de bueyes hereditarios a su familia", del lugar donde fueren originarios, o bien, de aquél que eligiesen para residir. Esta disposición constituía una "remuneración en tierras, por el servicio prestado", nos dice D. Angel Caso. (49)

2).- Decreto de Enero 4 de 1823, para la distribución de terrenos entre los extranjeros que fue

ran a colonizar. (50)

Este decreto fué dictado por la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano, con objeto de fomentar la colonización en el país por parte de extranjeros. Su artículo 3o. hablaba de "los empresarios" - que eran aquellas personas que traían al país doscientas familias por lo menos y quienes deberían proporcionar todos los datos que el Gobierno les pidiese, para posteriormente señalarles el lugar a que habrían de dirigirse. Estos empresarios recibían como pago, por cada 200 familias que condujesen al país, tres haciendas y dos labores, no pudiendo recibir más de nueve haciendas y seis labores y con la pena de perderlo todo en caso de que pasados doce años "desde la fecha de concepción, no ha poblado y cultivado los terrenos así adquiridos..." (art. 19). Las medidas de los terrenos eran, la vara, la legua (línea recta de 5,000 varas), el sitio, ("un cuadro que por cada lado tenga una legua") y la hacienda que era igual a cinco sitios (art. 5). La labor era igual a mil varas por lado (art. 7). En la distribución de tierras, se distinguían los terrenos de agostadero para las crías de ganado y los de labor o sembradura (art. 6).

Los colonos recibirían no menos de una labor y los que tuvieran crías de ganado no menos de un sitio (art. 8), debiendo cultivar la tierra dentro de los dos años siguientes a la fecha en que las recibían, pues en caso contrario se consideraba que habían renunciado a ella y ésta era asignada a otro colono. (art. -- 23).

Su artículo 11 hablaba de la repartición de las tierras acumuladas "en una sola persona y que no pueda cultivarlas, ...indemnizando a los propietarios en justo precio..." En la repartición de terrenos entre provincias, serían preferidos, "los naturales del país, y principalmente los militares del ejército trigarante..." (art. 18).

Este decreto quedó derogado por la Orden del 11 de Abril de 1823, y en esta forma su vigencia se redujo únicamente a tres meses, por lo que sus normas -

practicamente no tuvieron aplicación. La orden del 11 de abril confirmaba la concesión hecha a Esteban Austin para que estableciera 300 familias en Texas.

3).- Ley de 18 de Agosto de 1824.- (51)
Esta ley fue dictada por el Supremo Poder Ejecutivo y constituye una nueva ley de colonización. Señalaba una prohibición para colonizar los territorios comprendidos, "entre las veinte leguas limítrofes con cualquier nación extranjera, ni diez litorales...", sin mediar aprobación del Poder Ejecutivo (art. 4). Autorizaba a los Estados a reglamentar en materia de colonización (art. 3). Daba preferencia en la distribución de tierras a los "ciudadanos mexicanos" (art. 9) y de éstos a "los militares que con arreglo a la oferta de 24 de Marzo de 1821, tengan derecho a tierras" (art. 10). Como máxima superficie por persona, señalaba la de una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de temporal y seis de abrevadero (art. 12). Los pobladores no podían pasar sus tierras a manos muertas (art. 13). No se podían poseer las tierras si se radicaba fuera del territorio nacional (art. 15).

4).- El 21 de noviembre de 1828, es expedido el Reglamento de la Ley de Colonización del 18 de Agosto de 1824, (52) por D. Vicente Guerrero, Presidente Constitucional de México. En este, se autorizaba a los Jefes Políticos de los Territorios, para que otorgasen terrenos a quienes lo solicitaren para que "los habiten o cultiven".

5).- Ley de 6 de Abril de 1830.- (53) -
Nuevamente fue promulgada otra ley de colonización. En esta se autorizaba al Gobierno Federal para que adquiriera, a favor de la Federación, terrenos en los Estados fronterizos, con el objeto de establecer en ellos colonias de mexicanos y de otras naciones (art. 3). Así mismo, señalaba que se les pagaría el viaje a las familias mexicanas que quisieran colonizar, manteniéndolas durante un año y otorgándoles "tierras y demás útiles de labor" (art. 7). De esta ley los únicos beneficiados, dice la Dra. Chávez, serían los presidarios y los extranjeros.

6).- Circular de 30 de julio de 1831.-

(54) Esta circular fue expedida por la Secretaría de Justicia y en ella se "autorizaba al Supremo Gobierno para hacer conducir a las colonias que establezca, el número de presidiarios que crea útiles, y le ha parecido conveniente, antes de usar de dicha facultad poner en conocimiento de los Tribunales la necesidad que hay de población y manos laboriosas en las fronteras de Texas". Esto con fundamento en el artículo 5o. de la Ley de Colonización del 6 de Abril de 1830.

7).- Decreto de 11 de Mayo de 1842.- (55)

Este decreto fue expedido por D. Antonio López de Santa Ana, con el objeto de señalar las condiciones bajo las cuales los extranjeros podían adquirir propiedades rústicas y terrenos baldíos, obligándolos a sujetarse a las leyes nacionales. Así mismo, sujetaba a leyes especiales de colonización los terrenos limítrofes o fronterizos con otras naciones, los que no podrían ser adquiridos en propiedad por extranjeros, sin la expresa li-cencia del Gobierno de la República. En los terrenos li-torales, los extranjeros solo podían adquirir bienes rústicos a cinco leguas de la costa.

8).- Decreto del 27 de Noviembre de 1846.-

(56) Este decreto fué expedido por D. José Mariano Salas en el que establece la Dirección de Colonización bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones.

9).- Reglamento de 4 de diciembre de 1846.-

(57) Esta disposición vino a reglamentar la Dirección de Colonización. Se ordenaba la venta de terrenos baldíos, "en remate público al mejor postor", con superficie de 1,666 varas y 2/3 por lado.

Por terrenos baldíos entendía aquéllos que no estuviesen en propiedad de particulares, sociedades o corporaciones. Se preferiría en las posturas a aquéllos que se comprometiesen a llevar a dichos terrenos el mayor número de habitantes.

10).- Decretos de 29 de Mayo de 1853 y -

25 de Noviembre de 1853.- (58) Estas disposiciones fue ron expedidas por D. Antonio López de Santa Ana, y en -

ellas se señalaba el dominio de la Nación sobre los terrenos baldíos de toda la República, decretándose en consecuencia, la nulidad de las ventas de éstos, ya que no habían podido ser enajenadas por los Gobiernos de los Estados, reivindicando "en nombre de la nación los terrenos comprendidos en lo dispuesto en el artículo 1° (baldíos) y que se hallen en poder de corporaciones o individuos particulares cualesquiera que sean sus prerrogativas y categorías".

11).- Decreto del 6 de febrero de 1854.-
(59) En virtud de este decreto, expedido por Santa Ana, se nombraba a un agente en Europa con el objeto de "hacer efectiva la colonización europea en el territorio de la República". A los colonos se les entregaba "un cuadro de terreno que tenga mil varas por cada frente", dándose todas las facilidades para el traslado hasta las tierras de colonización. Los colonos deberían pagar en cinco años el valor de los terrenos, obligándolos a residir en ellos cinco años. La Secretaría de Fomento era la encargada de atender todos los asuntos de tierras por disposición de este decreto.

Las disposiciones enumeradas permiten dar una idea clara sobre el punto de vista de las autoridades para dar solución al problema agrario. La principal preocupación de los Gobiernos durante esta época fue la de colonizar las regiones deshabitadas de la República, sin consideración de las consecuencias que aparecerían y que convertirían tales medidas en un mal mayor: la mitad del territorio nacional fue el precio con que se pagaron los intentos de colonización.

Por otro lado, sin atender a las especiales características del indio, se le quiso trasladar a otros lugares de la República olvidando el arraigo que estos sienten por la tierra en la que nacieron. Y aún cuando en ocasiones las medidas dictadas eran en beneficio de éstos, ya por su ignorancia o bien por la dificultad en las comunicaciones, tales leyes no llegaban al conocimiento de quienes mas la necesitaban: la población indígena.

En esta forma, fueron vanos los intentos

para solucionar un problema que revestía mayores dificultades que las que las autoridades imaginaron.

II.- Período comprendido entre los años - de 1856 a 1910.-

A).- Ley de 25 de Junio de 1856.- Dado el estado de privilegio en que se encontraba el clero, éste había acumulado enormes riquezas, aprovechando su especial lugar en la vida de México. En efecto, hasta esta fecha, la Religión Católica era obligatoria en el país. Pero su influencia se ejercía más allá del ámbito espiritual y su participación en la vida política y económica de la República era innegable. A través de diversos medios tales como censos, cofradías, capellanías, obras pías etc...el clero había alcanzado una desahogada situación económica, lo que le permitió convertirse en el terrateniente más poderoso. Al efecto, Don José Ma. Luis Mora realizó un cálculo sobre el valor de los bienes de la Iglesia para el año de 1832, dividiéndolos en productivos e improductivos. Los primeros alcanzaban, según sus apreciaciones, un capital de - - - \$149,131,860.00 y los segundos un valor de - - - - - \$30,031,894.00.

El estado de bonanza económica de la Iglesia en relación con la angustiosa situación del erario público obligó, en no pocas ocasiones, al Gobierno a buscar un medio a través del cual, éste obtuviera alguna contribución sobre los bienes eclesiásticos. Tal fue el caso del decreto de 2 de junio de 1831, expedido por el Cuarto Congreso Constitucional del Estado de Zacatecas, por medio del cual se otorgaba un premio para la mejor disertación sobre el arreglo de ventas y bienes eclesiásticos. El triunfo correspondió al Dr. Mora quien llegó a la conclusión de que los bienes eclesiásticos eran temporales por su esencia y que la Iglesia no tenía derecho a poseerlos ni a pedirlos, "ni mucho menos a exigirlos de los gobiernos civiles...que la autoridad puede ahora, y ha podido siempre, dictar por si y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tuvie-

re por conveniente sobre adquisición, administración e inversión de bienes eclesiásticos..." (60)

Otro intento lo fue el proyecto de Don Lorenzo de Zavala, presentado en la sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1833, con el objeto de resolver la deuda exterior. Para tal fin señalaba como fondos del establecimiento del Crédito Público, todos los bienes inmuebles eclesiásticos. (61)

Pero todos estos proyectos no alcanzaron el éxito, debido a los cambios políticos en el Gobierno del País. Y no fue sino hasta el 25 de junio de 1856 - en que en forma decidida se dictó una ley que ordenaba la desamortización de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones eclesiásticas o civiles de la República.

En la circular del 28 de Junio de 1856, se señalaban como motivos de esta ley, la necesidad de una resolución para "desaparecer uno de los errores que mas han contribuido a mantener estacionaria la propiedad e impedir el desarrollo de las artes e industrias que de ella dependen...una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, moviliz~~ando~~ando la propiedad raiz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos."

Posteriormente señalaba los beneficios que recibirían los arrendatarios de las corporaciones y la sociedad al ponerse en circulación tales bienes. Así mismo, determinaba la posibilidad al gobierno de establecer un sistema de impuestos, lo que le permitiría hacerse de medios para cubrir sus necesidades.

De lo expuesto en este documento, se desprende que al dictarse la ley de desamortización, su finalidad era exclusivamente de carácter económico y nunca político. En este sentido establecía la circular - que siendo el deseo del Gobierno "asegurarles (a las corporaciones) ahora la percepción de las mismas rentas que de ellas sacaban, porque bien persuadido S.E. de -

que el aumento de las rentas del erario no puede esperarse sino de la prosperidad de la nación ha preferido a unos ingresos momentáneos en el tesoro público, el beneficio general de la sociedad...y por ello no determinó la expropiación "de esos bienes en provecho del gobierno. Permitiendo en esta forma la armonía entre todos los intereses...para que así unidos contribuyan al gran fin a que México como todas las sociedades humanas, tiene derecho a aspirar, cual es el de mejorar progresivamente su condición..." (62)

Con base en estas ideas se expidió la ley de desamortización, bajo la presidencia de Don Ignacio Comonfort.

Esta ley se apoyaba en un único considerando que decía en su parte fundamental: "...uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública..."

A continuación mencionaremos los artículos mas importantes de la ley que nos ocupa.

Artículos 1o. y 2o., en estos señalaba que las fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas de la República serían adjudicadas en propiedad a favor de quienes las arrendaran, por el valor que correspondiera a la renta que se pagaba, calculada como rédito al 6 % anual; así mismo se adjudicarían a favor de quienes las tuviesen a censo enfiteútico, determinando su valor mediante la capitalización al 6 %, el canon que pagaban.

El artículo 3o. definía el concepto de Corporaciones en la siguiente forma: "bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga carácter de duración perpetua e indefinida".

Respecto de las fincas no arrendadas, el artículo 50. indicaba que éstas "se adjudicarán al mejor postor en almoneda...." El artículo 80. exceptuaba de esta ley a aquellos "edificios destinados, inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aún cuando arriende alguna parte no separada de ellos....de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan".

Las adjudicaciones y remates deberían hacerse dentro de los tres meses contados a partir de la fecha de publicación de esta ley y de no hacerlo así, - el derecho de adjudicación pasaría del arrendatario a cualquier denunciante, quienes además recibirían la octava parte del precio de la finca. A falta de denunciante, la finca se adjudicaría en almoneda al mejor postor (artículos 9, 10, 11).

El artículo 25 negaba capacidad legal a todas las corporaciones civiles o eclesiásticas, "cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto,...para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 80. .." Ahora bien, si podían convertirse en accionistas - de empresas agrícolas, industriales o mercantiles "sin poder por esto adquirir ni administrar ninguna propiedad raíz" (artículo 26). Las enajenaciones realizadas conforme a esta ley deberían constar en escritura pública (artículo 27) y causarían una alcabala del 5 % (art. 32) que debería ser pagada por el comprador. (64)

Esta ley encontró desde luego la oposición de la Iglesia, quien amenazó con la excomunión a todo - aquél que pretendiera adjudicarse sus bienes. Esto significó un freno para todos los creyentes, que temerosos, no podían aprovecharse de los beneficios de esta ley, sin correr el riesgo de ser excomulgados.

Otro inconveniente de esta ley para poder gozar de sus beneficios, lo fue la suma que se veían obligados a pagar los arrendatarios para adjudicarse las fincas. En efecto, tenían que cubrir los gastos de

adjudicación, el 5% de alcabala y el precio de la finca y en muchas ocasiones no contaban con fondos suficientes para cubrir tales gastos.

En esta forma, quienes resultaron beneficiados fueron los denunciantes, los que por el solo hecho de hacer la denuncia recibían la octava parte del precio de la finca y como la ley no señalaba límite el número de adjudicaciones, éstos dependieron de las posibilidades económicas de los denunciantes, configurándose un nuevo mal: el del latifundismo.

El 30 de julio de 1856 se expide el reglamento de la Ley de Desamortización resaltando, por su importancia, el artículo 11 de dicho ordenamiento. En efecto, si en la Ley cabía la duda sobre si las comunidades indígenas deberían o no quedar comprendidas dentro del concepto comunidades, el reglamento las incluyó expresamente al decir "dentro de los tres meses que señalaba el artículo 11 de la ley para promover el remate, podrán, en lugar de éste, celebrar ventas convencionales de las fincas no arrendadas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías,....comunidades y parcialidades de indígenas, hospitales...y en general todas las corporaciones..." En esta forma se les negaba capacidad para adquirir a las comunidades indígenas con las graves consecuencias que esto ocasionaría. (65)

El 9 de octubre se expide una circular (66) sobre fincas de corporaciones, en la que se reconocía que la ley del 25 de junio no había alcanzado el éxito esperado, sobre todo, en favor de las clases menesterosas y al efecto señalaba que en virtud de que "se estaba abusando de la ignorancia de los labradores pobres, y en especial de los indígenas, para hacerles ver como opuesta a sus intereses", esta ley y tomando en cuenta que muchos arrendatarios no habían podido adjudicarse las fincas, "o bien por falta de recursos para los gastos necesarios, o bien por las trabas que les han puesto la codicia de algunos especuladores....todo terreno cuyo valor no pase de doscientos pesos conforme a la base de la ley de 25 de junio se adjudique a los respectivos arrendatarios...sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno..."

Otra circular fechada el 17 del mismo mes y año ordenaba la devolución de las alcabalas que hubieren pagado los adjudicatarios de terrenos cuyo valor no pasara de \$200.00 (67).

El 5 de febrero de 1857 (68) se expide una nueva constitución Política, en cuyo artículo 27 quedó consagrado el principio de que "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por si bienes raíces, - con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."

B).- El 12 de julio de 1859, (69) se expide de la Ley de Nacionalización de bienes eclesiásticos, - durante la presidencia de Don Benito Juárez.

Esta ley señalaba claramente su razón de - ser en sus considerandos, de lo que podemos resumir que la nacionalización de todos los bienes de la Iglesia tenían como antecedentes la franca rebeldía por parte del Clero para aceptar las leyes civiles, su activa participación en la vida política del país y en general su antipatía por el gobierno de la época.

Es importante su artículo 1o.: "Entran al dominio de la Nación, todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y - acciones en que consistan, el nombre y aplicación que - hayan tenido."

Su artículo tercero establecía la plena independencia entre la Iglesia y el Estado.

Suprimía las órdenes de los religiosos regulares que existían así como también las archicofra--- días, cofradías, congregaciones y hermandades (art. 5). Daba una especie de ayuda a los eclesiásticos que cumplieran con la ley (art. 8) devolviéndoles a las religiosas el capital que en calidad de dote habían entregado al convento (art. 15). Se les dejaba un capital a -

Los conventos, suficiente para cubrir gastos de festividades religiosas (art. 18). Además establecía penas para quienes no acataran esta ley (artículos 22 y 23).

Del resumen de esta ley se desprende su finalidad política, a diferencia de la Ley de Desamortización, cuyo objetivo había sido fundamentalmente económico. En esta forma, se acababa con uno de los problemas más graves que había padecido el País; sin embargo, surgía uno nuevo: el latifundismo de particulares.

C).- El 20 de julio de 1863, (70) se expide una ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos. Este ordenamiento definía en su artículo lo. el concepto de baldíos: "son baldíos, para los efectos de esta ley, todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos."

Cualquier habitante podía denunciar hasta dos mil quinientas ha. de terrenos baldíos, exceptuando a los nacionales de países limítrofes con la República, quienes no podían adquirir baldíos de los terrenos que lindaran con sus países (art. 2). Los poseedores de baldíos cuyos terrenos estuviesen cultivados o acotados aún en la forma más rudimentaria, tenían derecho a que se les redujera la mitad del precio de tarifa, siempre y cuanto tuvieren 10 años de posesión. A falta de este requisito o de título traslativo de dominio, únicamente se les rebajaba una cuarta parte (art. 5). El Gobierno publicaría cada dos años la tarifa de precios de terrenos baldíos (art. 3). El artículo 6o. indicaba la necesidad de que concurrieran los requisitos de posesión y de título para tener derecho a la rebaja. Los poseedores deberían hacer la denuncia dentro de los tres meses siguientes a la fecha de publicación de la ley (art. 8). Los dueños de baldíos estaban obligados a mantener, durante diez años contados desde la adjudicación, por lo menos un habitante por cada doscientas hectáreas, bajo la pena de perder el derecho al terreno y el precio pagado (art. 10). Los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 se referían al trámite de adjudicación de un terreno denun

ciado. Cuando el denunciante fuese colindante del terreno, no pagaba alcabala, en caso contrario pagaba una alcabala del 25 % (art. 23). El artículo 27 declaraba deroga da toda legislación sobre baldíos que se hubiese dictado con anterioridad.

D).- El 15 de diciembre de 1883 (71) se expide un Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras. En su capítulo primero, hablaba del deslinde de los terrenos, señalando como máxima superficie adjudicable dos mil quinientas hectáreas. Su capítulo segundo se refería a los colonos y en su capítulo tercero hablaba de las Compañías que habilitasen terrenos baldíos, previa autorización del Ejecutivo, obteniendo a cambio de los gastos, "hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor," bajo ciertas restricciones.

Esta ley si tuvo nefastos resultados para el pequeño propietario ya que las compañías deslindadoras, poderosas economicamente y gozando de protección oficial, lo atacaban, y desamparado este, ya que generalmente no poseía títulos que acreditaran su derecho a la tierras, carecía de armas para enfrentarse a ellas.

Las Compañías recibían grandes porciones de terreno en pago de sus servicios de deslinde, las que vendían a los mismos deslindadores. En esta forma, el acaparamiento de la tierra alcanzó su máxima expresión, 29 individuos poseían el 14 % de la superficie total de la República.

E).- El 26 de Marzo de 1894 (72) se expide otra ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos.

Esta Ley dividía, en su artículo lo., los terrenos propiedad de la Nación en cuatro clases:

I.- Terrenos baldíos.

II.- Demasías.

III.- Excedencias.

IV.- Terrenos Nacionales.

Los siguientes cuatro artículos definían estas clases de terrenos. Todo habitante de la República mayor de edad, podía denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias. Cesaba la obligación, a los propietarios de terrenos baldíos, de tenerlos poblados, acotados y cultivados (art. 7); así mismo, las compañías deslindadoras podían ya enajenar fracciones que excediesen de dos mil quinientas hectáreas (art. 8), derogando la prohibición contenida en el artículo 21 de la ley de 1863.

La Secretaría de Fomento sería la dependencia ante la cual se gestionaría lo relacionado a estos terrenos (artículos 10 y 11). El artículo 14, hablaba de los bienes que siempre permanecerían en dominio de la Federación.

El Título II señalaba el procedimiento para adquirir los terrenos objeto de esta ley.

El título III se refería a "las franquicias que se conceden a los poseedores de terrenos baldíos, de masías y excedencias". Su artículo 44 derogaba cualquier ley que prohibiera la prescripción de terrenos baldíos y autorizaba a prescribir hasta cinco mil hectáreas de terreno baldío, " y no más".

El título IV creaba el Gran Registro de Propiedad de la República, independizándolo de la Secretaría de Fomento. La inscripción en el Registro era voluntaria (art. 47) y toda propiedad inscrita en éste, se consideraba como "perfecta, irrevocable y exenta de toda revisión (art. 48). Cada inscripción se debería referir a una sola finca (art. 56). La inscripción en el Registro causaría un derecho que se pagaría en estampillas (art. 61).

Por último, el título V contenía disposiciones generales. El artículo 63 declaraba exentos de revisión los títulos expedidos conforme a las leyes, a partir de la vigencia de la ley de 20 de julio de 1863. Así mismo, ratificaba las enajenaciones de terrenos baldíos hechas por la Secretaría de Fomento a título de composesión (art. 64). Confirmaba la incapacidad de las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces.

ces (art. 67).

F).- El 28 de noviembre de 1896 se expide un Decreto por medio del cual, se autorizaba al Ejecutivo para que a través de la Secretaría de Fomento, "haga sesión gratuita de terrenos baldíos o nacionales a los labradores pobres que los esten poseyendo..." (73)

El 30 de Diciembre de 1902, (74) se expide un Nuevo Decreto que reformaba la legislación sobre terrenos baldíos. Derogaba la clasificación de terrenos establecida en el artículo primero de la ley de 26 de marzo de 1894, subsistiendo solo una que se denominaría, en general, de baldíos; así mismo, derogaba la autorización para el funcionamiento de las Compañías Deslindadoras.

El 18 de Diciembre de 1909 (75) se promulga un Decreto que suspendía los efectos de la Ley de 26 de Marzo de 1894, "en lo relativo a denuncia de terrenos baldíos", y que contenía disposiciones sobre terrenos baldíos, que regirían mientras se reformaba la legislación relativa.

G).- Estas fueron las disposiciones más importantes dictadas a partir del año 1856, que comprenden de una época en la que el problema agrario se agudizó.

La insistencia, por parte del Gobierno, para resolver el desajuste en el campo mediante el fomento de la colonización, no solo no alivió el problema, sino que dió origen a otro que vino a agravarlo; el latifundismo.

En efecto, junto con las leyes de colonización, las disposiciones sobre baldíos hicieron fácil la apropiación de grandes extensiones de tierra en pocas manos. Las compañías deslindadoras y colonizadoras encontraron medios para despojar a los indios de sus tierras, al amparo de la legislación vigente. Para fines del año de 1906, "...se habían deslindado sesenta y dos millones ochocientos cuarenta mil seiscientos sesenta y seis hectáreas y había correspondido a las compañías deslindadoras, por la tercera parte que de acuerdo con la ley po-

dían adjudicarse, veinte millones novecientos cuarenta - y seis mil ochocientos sesenta y ocho hectáreas..." (76)

Gildardo Magaña (77) nos dice, que para 1910, 47,968,814 ha. se encontraban en poder de 276 propietarios, añadiendo mas adelante que "...si sumamos las superficies de que eran poseedores los españoles y sus descendientes con la que estaba en poder de los 276 propietarios encontramos que tenían 167,968,814 ha. o sea más de las 3/4 partes de la superficie total de la Nación..."

Tal era la situación que reinaba al surgir, en 1910, la revolución que modificó el curso de la historia de México.

D).- LA REVOLUCION MEXICANA.-

La constitución de 1917 constituye la culminación del movimiento armado que sacudió la vida de México a partir del 20 de Noviembre de 1910, fecha que fuera señalada en el Plan de San Luis para que la Revolución estallara.

Durante esta época de agitación, fueron varios los programas proclamados, por las diversas facciones revolucionarias, para resolver el problema del campo. No debemos olvidar que fue éste una de las causas del levantamiento armado. Los diferentes ejércitos revolucionarios fueron improvisados con gente del campo, que clamaba por la solución de sus problemas, de gente cansada de las injusticias cometidas en su contra desde época inmemorial.

El plan de San Luis.- (78)

Fué éste el programa, fechado el 5 de octubre de 1910 que sirvió de bandera al maderismo. Fue fundamentalmente político pues su objetivo era derrocar el régimen del General Díaz. A pesar de esto, no pudo ignorar la inconformidad, por parte de la gente del campo, -

sobre la situación agraria y al efecto su artículo tercero señalaba:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión - tales disposiciones y fallos, y se exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos. Solo en el caso de que los terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo."

Este el único párrafo del Plan de San Luis que se refiere al problema del campo, de lo que se deduce que Madero no percibió la importancia de la cuestión agraria. En este sentido pueden ser interpretadas las declaraciones que hiciera el 27 de Julio de 1912, el periódico "El Imparcial", "...no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir. Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos... que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de latifundios.... Que quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico... revisar el Plan de San Luis y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de Gobierno que publiqué... y, si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente... una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante, y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido." (79)

En contradicción con la opinión que las an-

teriores declaraciones pudieran formar, encontramos un extenso programa agrario durante el período maderista a través de su ministro de Fomento, D. Rafael L. Hernández. En efecto, en un documento denominado Política Agraria, se esquematiza la política agraria del Régimen en la siguiente forma:

1).- El aumento de la producción, comprendiendo los siguientes aspectos:

a).- Los elementos naturales: protección forestal, conservación y aprovechamiento del agua y conservación del suelo.

b).- La agricultura rutinaria (rudimentaria): la agricultura moderna requiere de perfección en la explotación agraria por lo que el gobierno "ha instituido el servicio de la enseñanza y experimentación agrícola".

c).- La falta de capital. Esto lo subsana con una serie de reformas a la Caja de Prestamos.

2).- Mejor distribución de la propiedad:

a).- Disposiciones sobre ejidos, titulando los, dividiéndolos en parcelas, para que éstas se aplicaran a los jefes de familia.

b).- Venta de tierras nacionales.

c).- Adquisición de tierras particulares para el fraccionamiento. (80)

Durante esta época se crearon las Comisiones Nacional Agraria y Agraria Ejecutiva. Sin embargo existió gran descontento en contra de Madero.

Plan de Ayala de 28 de Noviembre de 1911.-
(81) Fué éste un programa político concebido por D. Emiliano Zapata, en el que se desconocía a Madero y se reconoció al Gral. Pascual Orozco, como "Jefe de la Revolución libertadora." Cuatro son los artículos en los que se alude al problema agrario. Su artículo 6o. se refería a la restitución de los terrenos montes y aguas" que'

hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques. El artículo hablaba de la expropiación, "previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas a fin de que los pueblos - y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, feudos (SIC) legales para pueblos..."

El artículo 8o. ordenaba la nacionalización de los bienes de los "hacendados, científicos o caciques que se opongan directamente o indirectamente al plan..."

Por último, el artículo 9o. indicaba que se aplicarían "las leyes de desamortización según convenga", para "ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados..." Este es en resumen el contenido agrario del Plan de Ayala.

El 3 de diciembre de 1912 es presentada, en la sesión correspondiente de la Cámara de Diputados, un proyecto de ley agraria por el diputado Lic. Luis Cabrera cuyo texto decía así:

"Artículo 1o.- Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos."

"Artículo 2o.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitan, o para aumentar la extensión de los existentes."

"Artículo 3o.- Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdo con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos cuyos ejidos se trate, para resolver, sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos."

"Artículo 4o.- Mientras no se reforma la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos."

"Artículo 5o.- Las expropiaciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo, así como las condiciones jurídicas de los ejidos formados." (82)

Los fundamentos de esta iniciativa fueron expresados por el propio Cabrera durante un prolongado discurso, en el que atacó al Peonismo "...o sea la esclavitud de hecho, o servidumbre feudal, en que se encuentra el peón jornalero..." y al Hacendismo "...o sea la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto..." señaló la necesidad de la existencia de los ejidos, en aquellos lugares en donde no existiera actividad industrial, así como la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero mientras no fuera posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño que substituyera a las grandes explotaciones de los latifundios. (83) - Las ideas de Cabrera no alcanzaron el éxito esperado, sin embargo, fueron el antecedente indiscutible de las disposiciones que se dictaran con posterioridad.

El 12 de Diciembre de 1914, D. Venustiano Carranza expide un decreto en Veracruz, en el que declara subsistente el Plan de Guadalupe de 26 de Marzo de 1913 adicionandole algunas disposiciones, entre las que señalaba que el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo "expedirá...leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo

los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..." estando facultado "...para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos.." (84) A este documento se le conoció también con el nombre de "Adiciones al Plan de Guadalupe."

Con base en el Decreto anterior, D. Venustiano Carranza encarga a D. Luis Cabrera la elaboración de un proyecto de ley. Esto dió, al Licenciado Cabrera, la oportunidad de aplicar, nuevamente, sus ideas expuestas sin éxito, en su discurso del 3 de diciembre de 1912. En efecto, su nuevo proyecto, aprobado, vino a constituir lo que se conoció con el nombre de Decreto del 6 de Enero de 1915, ordenamiento que marca el inicio de una nueva etapa en la vida del campo.

La exposición de motivos de esta ley realizaba un análisis del problema agrario, resumiéndolo en los "...despojos de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento...a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856..." o bien a través de "...concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas Compañías Deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia." Por otro lado, señalaba la burla de sus derechos que los pueblos y comunidades habían sufrido, con base en la falta de personalidad jurídica para comparecer en juicio que, el artículo 27 de la Constitución de 57, había determinado.

En vista de lo anterior concluía en la "...necesidad de volver a los pueblos los terrenos de que --han sido despojados...como única forma efectiva de asegurar la paz..."

En el siguiente párrafo señalaba que la restitución no sería siempre posible "...ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos, o los que tengan sean"

deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos..." y en esta forma instituía la dotación de tierras en favor de "...los pueblos que carecían de ellas.." mediante la expropiación que podrían realizar las autoridades militares.

El Decreto declaraba, en su artículo primero, (85) la nulidad de:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, montes y aguas, pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, o cualquier autoridad en contravención a la ley de 25 de junio de 1856.

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierra, aguas y montes hechas por cualquiera autoridad federal desde el 10. de Diciembre de 1876, por medio de las cuales se hubiesen invadido ilegalmente dichos bienes.

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el período anterior por cualquier autoridad o compañía, por las cuales se hubiesen invadido ilegalmente las tierras, aguas y montes que antes se mencionan. Autorizaba la nulidad de la división o reparto realizado entre los vecinos de un pueblo, ranchería, etc., si hubiese vicio, cuando así lo solicitaren las dos terceras partes de sus habitantes (art. 2). Concedía a los pueblos, carentes de ejidos, el derecho de dotación de terrenos suficientes, "...expropiándose por cuenta del Gobierno el terreno indispensable para el efecto...", en el caso de que la restitución de tierras no procediese. (art. 13).

Creaba una Comisión Nacional Agraria, una Comisión local Agraria "...por cada Estado o territorio de la República..." y Comités Particulares Ejecutivos dependientes de las Comisiones locales, las que a su vez dependían de la Nacional (artículos 4 y 5).

En los artículos siguientes señalaba los procedimientos para la restitución y dotación de tierras a favor de los pueblos. Las solicitudes se presentarían

ante los Gobernadores y en su defecto ante "...los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo..." (art. 6). Estos informarían a las Comisiones Locales Agrarias correspondientes y aprobándose la solicitud respectiva, pasaría el expediente a los comités particulares ejecutivos quienes harían la entrega provisional a los interesados (art. 7). Las resoluciones de los Gobernadores serían provisionales, siendo revisadas por la Comisión Nacional Agraria, quién daría su resolución definitiva, la que sería sancionada por el poder ejecutivo (artículos 8 y 9). Los perjudicados podían, dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha de la resolución, deducir sus derechos (art. 10).

Esta ley ha sido tachada de imperfecta, de inadecuada, pero es de considerar las especiales circunstancias que rodearon a su formulación. Sin embargo y a pesar de sus fallas, constituye un documento que marca una nueva fase en la lucha agraria. Preciso los puntos que habían originado el descontento de la gente del campo y sirvió de base para la expedición de la nueva legislación agraria.

El 24 de Mayo de 1915, (86) D. Francisco Villa formula, en León, Gto., una Ley Agraria, cuya importancia resulta de la solución al problema agrario que plantea. Señalaba la necesidad del fraccionamiento de los latifundios, mediante la expropiación y el pago de la indemnización, cada entidad determinaría la extensión máxima que se podría poseer; a cada indígena se le darían 25 hectáreas, concediéndose a los que no lo fueran la extensión que garantizaran cultivar. De lo anterior deducimos el distinto aspecto del problema agrario existente entre el Norte y el Sur de la República. En el norte se propugnaba por la creación de la pequeña propiedad, en el sur se abogaba por la constitución del ejido. Ambas tendencias quedaron consagradas en el artículo 27 de nuestra Constitución vigente.

Artículo 27 de la Constitución de 1917.-
En 1916, en la ciudad de Querétaro, se reunió el Congreso Constituyente, de donde habría de emanar nuestra actual Constitución. El 24 de Enero se presentó, en el se-

no del mismo, la iniciativa del artículo 27 Constitucional, iniciativa que fuera discutida durante una "sesión permanente que duró más de doce horas; se reunieron los diputados Constituyentes a las tres de la tarde y la sesión terminó a las tres y media de la mañana..." (87)

La exposición de motivos, de dicho artículo, hacía un resumen de la historia de la propiedad territorial en México, señalando someramente las fallas de las disposiciones promulgadas con anterioridad. "Precisamente el conocimiento exacto de los hechos sucedidos, nos han servido para comprender la necesidad indeclinable de reparar los cometidos errores..." (88)

Tachaba de "extraña e incompleta en materia de propiedad" la legislación adoptada durante el México independiente. En esta forma consideraba que la legislación futura se "anuda con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida para implantar otra no precisamente mala, sino incompleta..."

El fundamento que adoptó la iniciativa para basar el derecho pleno de la Nación sobre tierras y aguas, fue precisamente el de la existencia, en la legislación colonial, del derecho de propiedad del Rey. En esta forma, la Nación se subrogaba en el derecho que asistía al Rey sobre su territorio, "...y solo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la Epoca Colonial..." Añadía que este concepto permitiría a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto fuera necesario para el desarrollo social, así mismo, podría fraccionar latifundios, "sin perjuicio de los latifundistas", pues éstos recibirían las indemnizaciones correspondientes.

Se reconocían tres clases de derechos territoriales: la propiedad privada plena, individual o colectiva; la propiedad privada restringida de las comunidades de población y dueños de tierras y aguas poseídas en común; y las posesiones de hecho cualquiera que fuera su motivo o su condición. Sobre estas últimas señalaba que serían tituladas para que fuesen incorporadas "...a los

dos grupos de propiedad que las leyes deberán reconocer en adelante; el de propiedades privadas perfectas y el de propiedades privadas restringidas.

La idea de este proyecto era la reducción de la propiedad privada a un solo grupo: el de propiedad privada plena, eliminando el segundo grupo a través de la repartición. (89)

El artículo 27 fue presentado dividido en XIV fracciones, todas relativas al régimen de propiedad.

El párrafo primero señalaba el dominio absoluto de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, pudiendo constituir la propiedad privada, mediante el dominio directo de ellas a particulares. En este párrafo encontramos la substitución del Rey por la Nación.

Continuaba diciendo que la expropiación de la propiedad privada requería que fuese ordenada por autoridad, en atención a una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La fracción primera señalaba la capacidad para adquirir el dominio sobre tierras y aguas y sus accesiones: "Solo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas; "También los extranjeros bajo ciertos requisitos y con la limitación de no poder adquirir propiedades en una faja de cien km. a lo largo de las fronteras y 50 en las playas, podían adquirir el dominio sobre tierras y aguas.

La fracción II consagraba las leyes de Nacionalización, "las Iglesias...no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos...cualquier edificio...destinado...a la enseñanza de un culto religioso - pasará al dominio de la Nación..."

La misma prohibición anterior, sufrían las instituciones de Beneficiencia Pública o Privada (fracción III).

La fracción IV expresaba:

IV.- "los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán en común el dominio y la posesión de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las leyes de desamortización, ya que les hayan restituido conforme a la ley de 6 de enero de 1915, ya que se les den en adelante por virtud de las disposiciones de este artículo. Los bienes mencionados se disfrutarán en común; entre tanto se reparten, conforme a la ley que se expida para el efecto, no teniendo derecho a ellos más que los miembros de la comunidad, quienes no podrán obligar ni enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescripción. Las leyes que se dicten para la repartición contendrán las disposiciones necesarias para evitar que los porcioneros pierdan las fracciones que les corresponden y que con ellas se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes."

En este párrafo se destacaba el deseo del Constituyente de reducir la propiedad privada a un solo grupo, ya que la explotación comunal sería transitoria y existiría en tanto se hiciera el reparto de dichas tierras entre los miembros de la comunidad.

La fracción V prohibía a las sociedades civiles o comerciales de títulos al portador, la adquisición, posesión o administración de fincas rústicas.

A los bancos se les incluía en la prohibición anterior, autorizándoles únicamente a tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas (fracción VI).

La fracción VIII consagraba la ley de 6 de Enero de 1915, declarando nulas todas las operaciones que hubieren privado de tierras, bosques y aguas a los pueblos etc... En su última parte señalaba que todas las leyes de restitución serían "de carácter administrativo y de inmediata ejecución."

La fracción IX señalaba: "La Nación tendrá

en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales..." - Y con este objeto autorizaba el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos, y la creación de nuevos centros de población agrícola.

La fracción XI enumeraba los bienes de la Nación.

La fracción XII declaraba que la ocupación de una propiedad privada, debería ser decretada por autoridad administrativa. El monto de la indemnización tendría como base el valor fiscal del bien expropiado, siendo únicamente el exceso de valor que hubiese tenido la propiedad por mejoras, lo único que debería quedar a juicio de peritos.

La fracción XIII incorporaba la prescripción adquisitiva por treinta años, siempre y cuando la posesión hubiere sido pacífica, continua y pública, y la extensión no excediera del límite que se fijara por cada Estado y que nunca podía sobrepasar las diez mil hectáreas. (90)

Durante su discusión, este proyecto sufrió algunas modificaciones que alteraron levemente su contenido, por lo que el artículo aprobado no fue exactamente igual a la iniciativa presentada.

El orden seguido en el artículo 27 aprobado es distinto del que se siguiera en su proyecto.

Los párrafos 1o. y 2o. son idénticos a los del proyecto.

A continuación sigue lo que en la iniciativa constituía el párrafo IX con la siguiente modificación: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público." Agregándole el principio de dotación de tierras a favor de pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, "respetando siempre la pequeña propie--

dad."

Sigue la enumeración de los bienes sobre los que la Nación tiene un dominio directo, declarando este dominio como inalienable e imprescriptible.

La fracción primera corresponde casi exactamente a la fracción primera del proyecto, se agrega una pena a que están sujetos los extranjeros en caso de violar dicho artículo.

La fracción segunda habla de la prohibición a las Iglesias para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y para tener capitales impuestos sobre ellos. En éste autoriza la acción popular para denunciar los bienes que poseyeran, por si o por interpósita persona, las Iglesias.

Las siguientes fracciones III, IV y V continúan con la misma prohibición a las instituciones de beneficencia pública y privada, a las sociedades comerciales por acciones y a los bancos.

La fracción VI que corresponde a la IV de la iniciativa, fue modificada quedando su texto en la siguiente forma:

"Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretando la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras."

En esta forma se le restó énfasis a la idea del legislador de hacer desaparecer el estado comunal. Habrá que apuntar que esta fracción no existe en nuestro texto constitucional actual.

El segundo párrafo de la fracción VII autoriza a la Federación y a los Estados a determinar "los casas en que sea de utilidad pública la ocupación de la

propiedad privada."

El párrafo tercero declara, al igual que el proyecto en su fracción VIII, nulas todas las operaciones que hubieren privado de sus tierras, aguas y bosques a las ranherías, pueblos, etc... que existen todavía, - aquí omite en estado comunal, desde la ley de 25 de junio de 1856. Y agrega que de no proceder la adjudicación por vía de restitución conforme al decreto del 6 de Enero, se les dejarán las tierras en calidad de dotación.

En el párrafo siguiente señala que el ejercicio de las acciones que autoriza este artículo, se desarrollará por procedimiento judicial, siendo las autoridades administrativas las que ocupen, administren, rematen o vendan las tierras y aguas de que se trate.

A continuación se establece una serie de - disposiciones que reglamentan el fraccionamiento de latifundios. Cada Estado señalará la extensión máxima que - podrá poseer un individuo, el excedente deberá fraccionarlo y en caso de negativa se le expropiará. El valor de las fracciones se pagarán en un plazo no menor de - veinte años en cuyo lapso no se podrán enajenar. Así - mismo autoriza las legislaturas locales la constitución del patrimonio de familia.

Para terminar, declara revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores a 1876, que hayan provocado el acaparamiento de tierras facultando al Poder Ejecutivo para que los declare nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público. (91)

Este es, en síntesis, el contenido del artículo 27 publicado en la Constitución del 5 de febrero de 1917.

En esta forma concluye nuestro primer capítulo que nos servirá de antecedente para entrar de lleno en el estudio de la materia que nos ocupa: Las Comunidades Indígenas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, "El Problema Agrario en México," pág. 4
- (2) LIC. ANGEL CASO, "Derecho Agrario," pág. 10
- (3) LIC. MANUEL M. MORENO, "Organización Política y Social de los Aztecas," pág. 18
- (4) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 10
- (5) PROF. J. KOHLER, "El Derecho de los Aztecas," pág. 47
- (6) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 11
- (7) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 4
- (8) PROF. J. KOHLER, op. citada pág. 50
- (9) ZURITA CITADO POR DESIDERIO GRAUE Y DIAZ GONZALEZ, -
"Contribución al Estudio del Problema Agrario Mexicano," pág. 15
- (10) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 14
- (11) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 8
- (12) DESIDERIO GRAUE Y DIAZ GONZALEZ, op. citada pág. 11
- (13) DRA. MARTHA CHAVEZ, "El Derecho Agrario en México," -
pág. 93
- (14) PROF. J. KOHLER, op. citada pág. 48
- (15) ZURITA CITADO POR EL LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 12
- (16) DRA. MARTHA CHAVEZ, op. citada pág. 93
- (17) PROF. J. KOHLER, op. citada pág. 48
- (18) DR. ALFONSO CASO, "La Religión de los Aztecas," pág. 57
- (19) PROF. J. KOHLER, op. citada pág. 48
- (20) LIC. MANUEL M. MORENO, op. citada pág. 23
- (21) PROF. J. KOHLER, op. citada pág. 48
- (22) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 22
- (23) Idem, pág. 30
- (24) Idem, pág. 324
- (25) DRA. MARTHA CHAVEZ, op. citada pág. 97
- (26) Idem, pág. 99
- (27) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 31
- (28) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 26
- (29) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 37
- (30) Idem, pág. 37
- (31) DRA. MARTHA CHAVEZ, op. citada pág. 121
- (32) MANUEL FABILA, "Cinco Siglos de Legislación Agraria," -
pág. 4
- (33) Idem, pág. 34
- (34) LEYES 2a., 10a., 11a. DEL TITULO XII, DEL LIBRO CUARTO
DE LA RECOPIACION DE LAS LEYES DE INDIAS.

- (35) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 338
- (36) GONZALEZ DE COSIO MENCIONADO POR LA DRA. MARTHA CHAVEZ, op. citada pág. 110
- (37) LEY I, DEL TITULO XII, LIBRO IV DE LA RECOPIACION DE - LEYES DE INDIAS.
- (38) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 47
- (39) LEY I, TITULO III, TOMO II, LIBRO IV DE LEYES DE INDIAS
- (40) REAL CEDULA DEL 4 DE JUNIO 1687
- (41) REAL CEDULA DEL 12 DE JULIO 1695
- (42) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 56
- (43) LUIS G. LABASTIDA CITADO POR EL LIC. ANGEL CASO, op. - citada pág. 59
- (44) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 82
- (45) MANUEL FABILA, op. citada pág. 58
- (46) Idem, pág. 68
- (47) Idem, pág. 69
- (48) Idem, pág. 86
- (49) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 84
- (50) Idem, pág. 396
- (51) Idem, pág. 401
- (52) DRA. MARTHA CHAVEZ, op. citada pág. 147
- (53) Idem, pág. 148
- (54) Idem, pág. 149
- (55) Idem, pág. 150
- (56) Idem, pág. 151
- (57) Idem, pág. 151
- DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 94
- (58) DRA. MARTHA CHAVEZ, op. citada pág. 153
- (59) Idem, pág. 154
- (60) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 100
- (61) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 103
- (62) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 404
- (63) MANUEL FABILA, op. citada pág. 103
- (64) Idem, pág. 103
- (65) Idem, pág. 109
- (66) Idem, pág. 115
- (67) Idem, pág. 117
- (68) Idem, pág. 118
- (69) Idem, pág. 119
- (70) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 426
- (71) LIC. JORGE VERA ESTANOL, "Al Margen de la Constitución de 1917," pág. 153

- (72) MANUEL FABILA, op. citada pág. 189
- (73) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 456
- (74) Idem, pág. 457
- (75) Idem, pág. 462
- (76) LIC. ANGEL CASO CITANDO A COSIO, op. citada pág. 119
- (77) GRAL. GILDARDO MAGAÑA, "Emiliano Zapata y el Agrarismo en México" Tomo IV, pág. 326
- (78) MANUEL FABILA, op. citada pág. 209
- (79) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 170
- (80) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 138
- (81) MANUEL FABILA, op. citada pág. 214
- (82) Idem, pág. 242
- (83) Idem, pág. 218
- (84) MANUEL FABILA, op. citada pág. 257
- (85) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 490
- (86) DRA. MARTHA CHAVEZ, op. citada pág. 203
- (87) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 152
- (88) Idem, pág. 498
- (89) Idem, pág. 498
- (90) Idem, pág. 498
- (91) MANUEL FABILA, op. citada pág. 307

CAPITULO II

EL REGIMEN COMUNAL.

A).- GENERALIDADES.

El régimen comunal existe en aquellas propiedades que poseen las tribus indígenas que habitan en el territorio de la República Mexicana. Este grupo, que no obstante forma una minoría en relación con la totalidad de la población, constituye un sector de suma importancia dentro de la vida de nuestro país.

El especial estado en que se encuentran, aislados de la civilización, ajenos al desarrollo cultural, ignorantes de los avances de la técnica, en fin, viviendo con un retraso, en algunos casos, hasta de cinco siglos, demanda de una mayor atención por parte del Estado.

Si bien, la Constitución consagró la igualdad de derechos y obligaciones entre todos los ciudadanos, existe un sector en particular, que no comparte los beneficios que nuestra Carta Magna proclama: la población indígena, quien no disfruta de las formas de cultura nacional. Este núcleo en 1900 constituía el 38% de la población total de la República.

La población indígena en nuestro país no es homo-

genea. Sus costumbres, sus hábitos, sus tendencias, sus idiomas son distintos en cada una de las diferentes tribus. Esto ha hecho más difícil su evolución. En efecto, habiendo más o menos uniformidad en usos, costumbres y hábitos, el estudio profundo de una comunidad, permitiría conocer los problemas, con ligeras variaciones, de todos los otros grupos indígenas y en esta forma, el sistema para incorporarlos al progreso del país, sería el mismo; sin embargo, no es este el caso. Aun dentro de un mismo Estado, los idiomas y dialectos hablados por las tribus indígenas son numerosos.

En un estudio publicado en 1910 por el Lic. E. Maqueo Castellanos denominado "Algunos Problemas Nacionales", señalaba: "En el Estado de Oaxaca junto al dialecto mazateca se habla el idioma zapoteca y en ese mismo Estado existen en una población 700,000 indígenas, 18 idiomas y dialectos.... En una población de cinco millones de indios se habla, según un conocedor de la materia, sobre 42 dialectos e idiomas..."

Así mismo, el grado evolutivo en que se encuentran todas estas tribus no es el mismo, "...pueden observarse desde la cultura silvícola primitiva de lacandones y seris, en rápida extinción, hasta los altos niveles de aculturación de tarascos y zapotecas, que están a un paso de integrarse a la vida nacional". (2)

Pero además de todas estas diferencias, encontramos con que estos grupos están estrechamente arraigados a su territorio, a esas tierras que se han conservado a través de los siglos, bajo el régimen comunal. "Para los indios, la propiedad comunal es una dote hecha por el poder a cada pueblo todo, a la masa, al conjunto, y que así debe conservarse a trueque de que, si cambia de modo de ser se pierda..." (3). En efecto, tal idea concibe el indio, analfabeta, que carece de medios para luchar y mejorar sus condiciones de vida. No conoce otra forma de explotación de la tierra y si a través de la historia se pretendió fraccionar sus terrenos comunales, con objeto de que los poseyera en propiedad privada, el resultado fue muy distinto al fin perseguido. Abusando de su ignorancia, fueron despojados de sus tierras y en esta forma el mal se agravó y el indio quedó en peores condiciones, sin tierras. No debemos cul-

parlos por esta manera de pensar, es una reacción lógica a los múltiples padecimientos que ha sufrido, es cierto, que la reducción de las tierras comunales a propiedad particular permitiría un mayor aprovechamiento y que elevaría la condición económica social del indio, pero ésto no es posible realizarlo, sin antes instruir ni educar al indio. El éxito de un nuevo sistema, depende principalmente del me - dio en el cual sea aplicado y de los sujetos que deben -- adoptar. El medio en este caso, es propicio, no así los sujetos, los que deberán recibir una educación elemental. No es posible incorporarlos en un período breve al nivel - cultural actual, pero sí es imprescindible proporcionarles una instrucción básica que los haga partícipes de la vida nacional.

El panorama de las comunidades indígenas ha cambiado, no del todo como era de esperarse, pero ha cambiado. A partir de la Revolución, se ha tomado especial interés - en establecer un contacto constante con estos grupos, faci - litándoles todos los medios posibles para mejorar sus condiciones de vida. Se lleva a cabo una labor de alfabetiza - ción, así como también, se pretende proporcionarles una - educación técnica con objeto de que aprovechen al máximo - sus propiedades. Es este el paso que había de darse. La solución de los problemas indígenas nunca fue, ni lo pudo ser, la expedición de leyes tutelares. Si bien, éstas le protegieron, nunca le proporcionaron medios de defensa que le permitieran enfrentarse a quien trataba de atacarlo. - De poco o nada sirvieron tales leyes, ante la ignorancia - en que se mantuvo al indígena. No es pues, exacta la idea de que las autoridades españolas ayudaron al indio median- te la promulgación de leyes proteccionistas, ya que éstas nunca aliviaron su situación. Hay que recordar que para - gozar de los beneficios de una ley, es preciso, primero, - conocerla para que en esta forma se pueda exigir ante las autoridades, los derechos que de ella se desprenden. Pero ¿tuvo alguna vez el indígena la oportunidad de conocerlas? y si acaso la tuvo ¿pudo hacer valer sus derechos?, consi- dero que no. Mayor hubiera sido la ayuda si se hubiese - instruido a los indígenas, si como se inculcaba la Religión en la misma forma se hubiese enseñado la ciencia. Esto si hubiera dado al indio medios para elevar su nivel.

Sin embargo, es hasta ahora cuando se ha procura

do elevar, efectivamente, el nivel cultural de las diferentes tribus indígenas. Esta obra implica una profunda dedicación y amor al indígena, no es una tarea fácil, pero la experiencia de los años permitirá hacerla más accesible.

B).- ANTECEDENTES.

Una vez hecho el somero estudio sobre la historia de la propiedad en México, procederemos al análisis de una de las formas de propiedad que, a pesar de su importancia, ha quedado en el abandono. Poco ha sido, en realidad, lo que se ha escrito sobre el régimen comunal y, desde el punto de vista legislativo, se le ha olvidado. A menudo, al hacer un estudio sobre el régimen ejidal se le incluye y, en ocasiones, hasta se le confunde con aquél, como si se tratase de una misma materia. Por todos los estudios dedicados a las tierras ejidales, ha correspondido una ausencia de interés hacia los bienes comunales. No debemos olvidar que en nuestro país todavía existe un gran número de tribus indígenas que viven en el más completo desamparo, tribus que han conservado, a través del tiempo, sus costumbres y tradiciones. Chiapas, Guerrero y Oaxaca son los Estados en donde existe el mayor número de comunidades indígenas, con mayor extensión de terrenos comunales. Según datos proporcionados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización existen 5,000 comunidades indígenas en toda la República.

El régimen comunal remonta su origen a la época precolombina. Es la forma de propiedad más rudimentaria que existe. Comprende aquella forma de propiedad que no ha llegado a la etapa de individualización, es la colectividad en conjunto la que ejerce tal derecho.

1) Los Aztecas. - Cuando una de las tribus nahoas, procedentes del noroeste, se asentó y fundó la ciudad de Tenochtitlán, se inició con este hecho el nacimiento del pueblo que más relevancia adquiriría dado su nivel cultural y la importancia de sus conquistas a la llegada de los españoles, el pueblo azteca. Este al convertirse a la sedentarización, inició una nueva etapa de su vida, posesio-

nándose del terreno sobre el cual fundaría su ciudad. Es en esta fase, en la que aparece el primer grado de propiedad territorial: comunal, la cual se desenvolvería más tarde hasta presentar formas semejantes a las de tipo privado.

Sin embargo, dos formas conservaron el régimen comunal: a). Las tierras del Calpulli, Calpullali: "la propiedad raíz sólo se había individualizado respecto de las tierras de la nobleza, pues las otras eran comunales, de los pueblos, o más bien, tierras de las parcialidades, barrios o calpulli...." (4) Estas tierras se encontraban fraccionadas y sólo gozaban del usufructo de ellas, los habitantes del calpulli, así como sus descendientes, "...en todo tiempo únicamente quienes descendían de los habitantes del calpulli estaban capacitados para gozar de la propiedad comunal". (5). b). Las altepetlalli, constituían, asimismo, otra forma de tierras comunales. (Ver Capítulo I).

2) La Colonia.- A la llegada de los españoles, la propiedad agraria de los indígenas sufrió graves ataques. - Se realizaron repartos de tierra en favor de los conquistadores y éstos no siempre se hicieron con respeto a la propiedad indígena, "y no hay estancia ni tierras que se hayan dado a los españoles que no esté muy en perjuicio de los indios, así por los daños que reciben como por haberles quitado sus tierras y estrechándoles sus términos..." (6).

En esta forma hubo necesidad de expedir leyes sobre esta materia con objeto de defender al indio y a sus propiedades. Así encontramos, más tarde, diversas formas de propiedad territorial desconocidas por el indio que procedían de España, pero que comprendían, entre otros, el régimen comunal, con el cual los indígenas estaban familiarizados y que les permitiría organizar su régimen en la forma en que lo tenían hasta antes de la llegada de los conquistadores. En este sentido encontramos una Real Cédula expedida en el año de 1555 por Carlos V "...ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres sean observadas y guardadas después que son cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten, siendo necesario por la presente las aprovechamos y confirmamos". (7) Así fue como durante la Colonia se conservó el sistema de propiedad comunal, por mandato expreso de los mo

marcas de la Metrópoli.

Este sistema comprendía las siguientes formas:

a).- El Ejido, que siguiendo la definición que da Escriche era "el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitud, que significa salida". Tenía carácter inajenable, siendo su finalidad la de constituir un terreno para que "si creciere la población siempre quede bastante espacio para que la gente se pueda recrear y salir los ganados sin hacer daño". (8) Así pues el ejido permitía a su costa, el crecimiento de las poblaciones y proporcionaba un paso para los ganados, sirviendo también de lugar de recreo a sus moradores.

b).- La Dehesa, este era un lugar adonde se llevaba a pastar al ganado. Esta forma de propiedad fue más popular entre las poblaciones fundadas por españoles, que entre las reducciones indígenas, ya que éstos por lo general carecían de ganado a diferencia de los españoles, quienes estaban obligados a poseer ganado.

c).- Fundo legal. Este era el terreno en donde se asentaba la población, era el casco del pueblo. El Marqués de Falces fijó la extensión del fundo en quinientas varas de terreno por los cuatro vientos, posteriormente se aumentó la superficie a 600 varas contadas desde las últimas casas de la población, quedando como definitiva esta extensión pero contadas a partir del atrio de la Iglesia.

d).- Tierras de común repartimiento. Comprendía aquellas tierras que los indios poseían, antes de la llegada de los españoles, y cuya posesión les fue respetada. Así mismo, comprendía también, las que los indígenas recibieron por mercedes que les hicieron los monarcas.

e).- Los Propios. Eran los terrenos que los pueblos de fundación nueva recibían para cubrir sus gastos públicos.

f).- Los Arbitrios. "Bienes que en determinadas circunstancias se arbitra en común". (9) También servían para cubrir los gastos públicos.

g).- Los Montes, Pastos y Aguas de acuerdo con la Ley 5a. del Título XVIII, del Libro IV de la Recopilación - de Indias eran comunes. "...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 puedan gozar libremente..."

Estas fueron las diversas formas de propiedad comunal que existieron durante la Colonia. En esa época, como anteriormente apuntamos, la propiedad indígena sufrió - graves descalabros. Fue la propiedad individual la que se vió primeramente amenazada, ya que sobre ésa, tenían los indios libre disposición. Así, buscando diversos medios para eludir los ordenamientos que protegían a los indígenas, los españoles se iban apropiando de todos sus bienes.

La propiedad comunal, dadas sus especiales características pudo subsistir a pesar de los intentos de los colonizadores por apoderarse de ella, si bien, no del todo - respetada, sufrió también graves afectaciones. De la gravedad del problema, nos da una clara idea un Decreto expedido en 1781 por el Virrey D. Martín de Mayorga, en el que ordenaba: "Habiendo experimentado el general abuso en que han - vivido y perseveran los indios de los pueblos próximos y remotos que comprende esta gobernación, en la nociva enagenación de sus tierras, solares y casas, así de propia peculiar adquisición como de comunidad y repartimiento Y porque este desarreglo...infunde por su tolerancia el temor de que los indios lleguen al más infeliz estado, como - no tener ni en qué vivir, ni tierras que cultivar...."

"Se manda: que por ningún caso ni con pretexto alguno se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enagenación de tierras de indios, no solo aquellas que por de comunidades se les repartan...sino también de aquellas que han adquirido y adquieran como propias entendiéndose dicha prohibición aun entre los mismos indios de los unos a los otros, y con especialidad a los españoles - les...." (10)

Con el mismo sentido, de protección al indígena, que refleja el Decreto anterior, fueron numerosas las disposiciones dictadas por parte de la Corona, y que sin embargo pasaron ignoradas por los españoles ya que atentaban en con

tra de sus intereses.

A continuación mencionaremos algunas de las disposiciones expedidas durante la época de la Colonia, hasta la guerra de Independencia, que en alguna u otra forma afectaban al régimen comunal.

Leyes XII y XIV del tomo 2o., libro 4o. título 7o. de las Leyes de Indias. Estas Leyes creaban el ejido, las dehesas y los propios: "que se señale exido competente para el pueblo que se señalen dehesas y tierras para propios". - (11)

Ley VII, tomo 2o. libro 4o. título 17, de la recopilación de las Leyes de Indias. "Los montes, pastos y -- aguas....deben ser comunes a los españoles e indios. (12)

La Ley V del tomo 2o., libro 4o. título 17, de las Leyes de Indias, señalaba "...Nos hemos ordenado, que los pastos montes y aguas sean comunes en las indias, y algunas personas sin título nuestro tienen ocupada muy grande parte de término, y tierras, en que no consienten en que ninguno ponga corral, ni buhio, ni trayga allí su ganado: - 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 aora son, y después fueren, para que los puedan gozar libremente..." (13)

Ley VIII, tomo 2o., libro 6o., título 3o. de la Recopilación de las Leyes de Indias "Los sitios en que se han de formar los 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 revuelvan con otros de españoles". (14)

La Ley XVIII del tomo 2o. libro 4o. título 12 de las Leyes de Indias, ordenaba "...Que la venta, beneficio y composición de tierras se haga con tal atención, que a los indios se les dexen con sobra todas las que les pertencieren, assi en particular como por comunidades...." (15)

La Ley XIX del tomo 2o. libro 4o. título 12 disponía que no se admitiese en composición al que no hubiere po

seído las tierras durante diez años, sentenciando que las -
comunidades de Indios serían admitidas a composición con -
preferencia de cualquier otra persona. (16)

El 23 de febrero de 1781 el Virrey Martín de Ma -
yorga expedía un Decreto en el que se reconocía la gravedad
de los ataques a las propiedades indígenas y ordenaba la -
prohibición de ventas, préstamos, empeños, arrendamientos -
de las tierras de los indios, incluyendo en tal prohibición
tanto las operaciones realizadas entre los mismos indios, -
como las realizadas con españoles. (17)

El 11 de febrero de 1791 se expedía un Decreto -
que determinaba el establecimiento y arreglo de las cajas -
de comunidad. (18) Estas cajas de comunidad fueron deroga-
das posteriormente por una disposición de Don José María Mo
relos, publicada el 17 de noviembre de 1810 "...no hay ca -
jas de comunidad, y los indios persibirán las rentas de sus
tierras como suyas propias en lo que son las tierras..." (19)

Ley VI del libro 4o. título 17 "Las tierras y he-
redades de que Nos hicieros merced, y venta en las Indias,
alzados los frutos que se sembraren, queden para pasto co -
mún, excepto las dehesas boyales y consejiles". (20)

Ley VIII, del libro 4o. título 17 "Nuestra volun-
tad es de hacer, que por la presente hacemos los montes de
frutas silvestres comunes, y que cada uno la pueda cojer, y
llevar las plantas para poner en sus heredades y estancias,
y aprovecharse de ellos como de cosa común". (21)

Ambas Leyes corresponden a las Leyes de Indias.

Ley IX de la partida 3a. de título 28 de las Sie-
te Partidas. Este precepto señalaba cuáles eran "las cosas
propiamente del común de cada ciudad, o villa, de que cada
uno puede usar". (22)

Ley VII, título 29 partida 3a. de las Siete Parti-
das "como las plazas, nin los caminos, nin las dehesas, nin
los exidos, nin los otros lugares semejantes, que son del -
común del pueblo, non se pierden por tiempo, e de las otras
cosas". (23)

Ley II, libro 7o. título 21 de la Novísima Recopilación. Esta Disposición ordenaba la restitución de los ejidos, montes, términos y heredamientos que hubieren sido tomados y ocupados por particulares, a los consejos de las ciudades y villas, proviendo los trabajos de labor y la venta de dichos terrenos. (24)

Durante los primeros años de guerra de Independencia, se dictaron algunos Decretos que afectaban directamente a los bienes comunales.

El 5 de diciembre de 1810 Don Miguel Hidalgo y Costilla expide un Decreto ordenando la devolución de las tierras a los pueblos indígenas "...pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos". (25)

El 9 de noviembre de 1812 se dicta un Decreto en las Cortes Generales de Cádiz cuya fracción V hablaba de la repartición de tierras a los indios, respetando aquellas que pertenecieren a las comunidades "...más si las tierras de comunidad fueren muy cuantiosas...se repartirán cuando más hasta la mitad de dichas tierras..." (26)

El 23 de agosto de 1813 se expide un Decreto que ordenaba "...considerando que la reducción de los terrenos comunes a dominio particular es una de las providencias que más imperiosamente reclama el bien de los pueblos.... decretan (las Cortes Generales y Extraordinarias) Artículo 1.- Todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios...excepto los ejidos necesarios a los pueblos, se reducirán a propiedad particular. 2.- De cualquier modo que se distribuyan esos terrenos será en plena propiedad. 3.- En la enajenación de dichos terrenos serán preferidos los vecinos de los pueblos en cuyo término existan y los comunes en el disfrute de los mismos baldíos...." (27)

3) México Independiente.- Fuera de estas disposiciones y de algunas otras más, de menor importancia, durante la primera mitad del siglo pasado, no encontramos prácticamente ninguna otra disposición en relación con el régimen comunal. Así llegamos hasta el año de 1854. En este año Don Antonio López de Santa Ana expide un Decreto "...para -

que se investigue sobre los terrenos comunales que hayan sido usurpados..." en el cual ordenaba a los gobernadores y jefes políticos de los territorios la investigación y reconocimiento de los terrenos usurpados de origen comunal, -- "...que actualmente disfruten los particulares, cuya ocupación no se funda en ningún acto legítimo..." (Art.1). Obligaba a los poseedores de tales terrenos a manifestar ante las autoridades, en un plazo de 4 meses contado a partir de la publicación de dicha Ley, los bienes comunales de que disfrutaban sin autorización (Art. 2) teniendo derecho, -- quien así lo hiciere, a adquirir la posesión definitiva de los mismos, siempre y cuando se comprometiera a pagar "al común o municipio propietario las dos terceras partes del valor de los bienes..." (Art. 6), en una sola exhibición o pagando anualmente un rédito de 6% sobre el valor estimado (Art.7). Quien no hiciere la denuncia dentro de los 4 meses señalados, sería demandado "...por el respectivo común a que pertenezca el terreno usurpado..." (Art. 8). En este caso también podría enajenársele el terreno si así lo solicitare, el demandado antes de terminado el pleito, sólo que el precio sería el valor íntegro del bien (Art.9). (28)

4) Leyes de Reforma.- Dos años más tarde, y como consecuencia, de una larga serie de problemas de tipo económico, que habían puesto a la Nación en una situación financiera muy crítica, y tras diversos estudios encaminados a encontrar una solución a tal estado de cosas, se dicta la Ley de Desamortización. (29)

Los estudios realizados habían concluido en que una de las causas principales del lamentable estado económico de la República, era la concentración, en manos del Clero, de gran parte de la propiedad raíz, lo que traía como consecuencia que el erario no percibiera ingresos, respecto de tales bienes. Así expresaba claramente la circular del 28 de junio de 1856, (30) que la finalidad de la Ley de Desamortización era la de poner en circulación "esa masa enorme de bienes raíces que hoy se hallan estancados...", con las percepciones correspondientes que recibiría el erario, "...por el impuesto sobre las traslaciones de dominio que en virtud de esta Ley deben verificarse..."

Los principales puntos de esta Ley eran: enajenación de las fincas rústicas y urbanas, que hasta esa época

poseyeran o administrasen como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas, en favor de quienes las tuvieren arrendadas y el desconocimiento de la capacidad legal de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir o administrar bienes raíces.

Este precepto dejó la duda sobre si los bienes comunales quedaban incluidos o no, ya que al expresar el Art. 3o. lo que entendía por corporaciones en el ramo civil, únicamente señalaba "los ayuntamientos, colegios y en general, todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida". Por otro lado, en su Art. 8o. decía: "Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, ...De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, los ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan". Esto es, en ningún momento se hacía mención a los bienes de las comunidades indígenas, por lo que podría pensarse que la intención del legislador había sido, precisamente, excluir de la aplicación de tal ley a los bienes comunales.

Sin embargo, fue otra la realidad, ya que al expresarse el Reglamento de la Ley que citamos, se incluyó expresamente a las comunidades indígenas. Su artículo II disponía: "Dentro de los tres meses que señala el artículo II de la Ley para promover el remate, podrán, en lugar de éste, celebrar ventas convencionales de las fincas no arrendadas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, COMUNIDADES Y PARCIALIDADES DE INDIGENAS, hospitales, hospicios ..." y en esta forma la Ley de Desamortización surtía sus efectos también sobre las comunidades indígenas.

Esta era una tendencia más para reducir a propiedad individual los bienes comunales, aunque con efectos más graves ya que el Art. 25 de esa disposición les negaba capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces.

Decimos que una de las finalidades era convertir los terrenos comunales a particulares, ya que se decía que ésta era la forma adecuada, la que permitiría un mayor aprovechamiento y en consecuencia, la que mejoraría necesariamente la situación del indígena. Sin embargo, los terrenos fueron adquiridos precisamente por personas ajenas a la co-

munidad, personas que contaban con medios económicos suficientes para comprar los bienes desamortizados. La adquisición de éstos resultaba, asimismo, bastante gravosa para los arrendatarios ya que tenían que pagar además del precio de la finca, una alcabala del 5%, y los gastos de la adjudicación, mientras que los denunciantes por el solo hecho de hacer la denuncia, recibían la octava parte del precio de la finca. En esta forma, entraban en desigual competencia, el indígena carente de numerario y obligado a cubrir mayores gastos por su calidad de arrendatario, y los particulares, gente adinerada que en su cómoda posición de denunciante, además de su dinero, llevaban incomparable ventaja a los primeros.

Tal situación obligó al Gobierno a dictar medidas especiales con objeto de remediar este mal, expidiéndose al efecto unas circulares aclaratorias el mes de octubre de 1856. La del día 9 decía: "Todo terreno cuyo valor no pase de \$200 conforme a la base de la Ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, ...sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno..." (31)

La del día 17, mandaba que se devolvieran, a los adjudicatarios de terrenos cuyo valor no pasase de \$200 "la alcabala, que pagaron para adquirir la propiedad..." (32) - Así se dio pauta a la constitución de una propiedad particular sumamente pequeña y desproporcionada, en relación a las grandes extensiones poseídas por particulares adinerados.

El 19 de diciembre del mismo año, se expide una circular suprimiendo las comunidades indígenas en virtud de que "es incuestionable que no debe tolerarse su subsistencia", ordenando que se adjudicaran los terrenos arrendados a sus respectivos arrendatarios y en cuanto a los no arrendados, que se repartieran "...entre los mismos indígenas..." (33)

La Constitución de 1857 (34) consagraba en su artículo 27, el principio de la Ley de Desamortización que incapacitaba a las corporaciones para adquirir o administrar bienes raíces; sólo que, en las excepciones establecidas, no incluía al ejido, por lo que éstos se vieron incluidos -

dentro del campo de aplicación de esta Ley. Así los ejidos quedaron sin dueño, situación que muchas personas aprovecharon para denunciarlos como terrenos baldíos, aunque esto no prosperó, pues el Gobierno ordenó que se determinara el fondo legal en cada pueblo, según las antiguas medidas o fijando un cuadro de 1,105 mts. de lado tomando como centro la iglesia del pueblo, repartiéndose entre las cabezas de familia los terrenos que sobrasen, una vez fijado el fondo y separadas las parcelas necesarias para usos públicos, procediéndose entonces a enajenar los ejidos. (35)

Como consecuencia de las Leyes de Desamortización, encontramos al indio en calidad de propietario de una pequeña porción de tierra, sin medios necesarios para cultivarla. Repentinamente cambiaba su situación, arrojándosele una gran responsabilidad, sin prevenirlo, ni educarlo antes, para esta nueva posición que venía a asumir. Sus medios eran deficientes. Sus posibilidades de subsistencia con este nuevo carácter, eran pocas y ¿qué es lo que sucedería? Toda vez que tiene libre disposición sobre esos bienes, que no existe ninguna taxativa que le impida enajenarlos y en esta forma poseer, aunque sea, un poco de dinero, procede a vender sus propiedades y quienes las adquieren son aquellos poderosos que se van haciendo de grandes propiedades, en perjuicio de la gente del campo.

Otra consecuencia de la Reforma lo fue la imposibilidad en que quedaban las comunidades indígenas para defender sus intereses, al considerarlas como extinguidas por haber desaparecido como personas jurídicas.

Sobre este punto opina el Lic. Winstano Ruiz Orozco: "Ninguna ley federal ha declarado disueltas esas comunidades (se refiere a las de los indios), pero los tribunales hacen este raciocinio: Estando decretada la desamortización de bienes de las comunidades indígenas por el Art. 25 del Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856; y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad, las comunidades mencionadas han dejado de existir ipso facto como personas jurídicas".

"No es verdad, agrega, que el goce común de las tierras adjudicadas a los aborígenes sea la única razón de

existencia de sus comunidades. Al contrario, se dieron tierras a esas organizaciones para proveer a su conservación y desarrollo".

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

"Así está dicho expresamente en las Leyes la., - 3a., 4a., 7a., 8a., 9a., 10a., 11a., 19a., 20a., título lo. libro lo. Recopilación de las Leyes de Indias. Todo el libro 6o., de la misma recopilación y otras muchas leyes del Gobierno Español, establecen la organización, servicios, de rechos y obligaciones de los indios, con fines muy distintos y más altos que el solo aprovechamiento de sus tierras".

"Las leyes de Reforma abolieron y prohibieron las comunidades religiosas, cofradías y hermandades (Ley de 12 de julio de 1859); pero ninguna ley ha suprimido la Iglesia, el Estado, el Municipio ni las comunidades indígenas". (36)

Sobre este aspecto, resulta interesante conocer el sentido en que, la Suprema Corte, interpretaba las leyes de Reforma en su parte relativa a las comunidades de indios. Para este objeto, nos resulta de gran valor la obra de D. Ignacio L. Vallarta en la que expone sus votos emitidos durante el período en que ocupara el cargo de Presidente de ese alto tribunal.

Tres amparos solicitados por comunidades indígenas se incluyen en el tomo Cuarto de la Obra del Lic. Vallarta. A continuación mencionaremos los planteamientos de los problemas en dos de estos casos, indicando las opiniones de D. Ignacio L. Vallarta y el sentido en que se resolvieron dichos asuntos.

5) Dos amparos estudiados por Vallarta.- Amparo pedido contra el apeo y deslinde de terrenos solicitado por el común de un pueblo que alega tener derechos de dominio y posesión en ellos. (37)

Los problemas que se plantearon en este caso fueron los siguientes:

1o.- ¿Tienen capacidad las extinguidas comunidades indígenas para actuar en juicio, aunque sólo lo hagan con el objeto de que se determine la propiedad de sus bienes y después se proceda al reparto? A lo que se argumentó que las Leyes de Desamortización habían negado capacidad jurídica al desconocer la personalidad jurídica de las comunidades. El Art. 27 en su segunda parte había consagrado tal principio de desamortización, por lo que dicha corporación era una persona muerta civilmente y por ello no podía litigar.

2o.- ¿Pueden entonces los ayuntamientos actuar en representación de ellas para defender sus bienes raíces, con objeto de que se repartan las que están en litigio? Contestándose que los ayuntamientos no podían por mandato constitucional, litigar con respecto a aquellas corporaciones que no servían directa e inmediatamente al objeto de su institución, por lo que no podían representarlas.

3o.- ¿Quedan entonces abandonados los bienes al primero que los ocupe? Respondiendo esta interrogativa, se dijo que tocaba a los miembros de éstas actuar en juicio defendiendo los derechos que antes correspondían a las comunidades. Que estos litigios se seguirán bajo el imperio del derecho común.

Estas eran las opiniones que el Lic. Vallarta había emitido en respuesta a los problemas planteados. Así, el voto de Vallarta había sido concedido el amparo. En este mismo sentido resolvió la Corte.

A continuación la síntesis de los hechos en este caso.

El poblado de Santiago Mitlatongo, pidió amparo ante el Juez de Distrito de Oaxaca contra actos del Juez de Nochistlán quien mandó practicar deslinde de unos terrenos pedidos por el pueblo de Sta. Cruz Mitlatongo, terrenos que éste reputaba suyos, por título de dominio y posesión. Varios quejosos acreditaron sus derechos sobre las tierras que habían adquirido conforme a las Leyes de Desamortización, otros sin embargo, sin rendir pruebas directas, pudieron hacer constar en autos que eran propietarios individualmente y no en común de los terrenos. El Juez de

Distrito concedió amparo a los que acreditaron sus derechos con títulos, no así a los que no presentaron pruebas.

Expondremos en resumen los razonamientos del Lic. Vallarta, en los que fundó su fallo:

I.- "La resolución de 19 de diciembre de 1856 ha dicho "incuestionable es, que no debe tolerarse la subsistencia de las comunidades de indígenas". Esto evidencia el hecho de que las comunidades no viven jurídicamente, siendo esta extinción y el repartimiento de sus bienes uno de los principios capitales de la Ley Desamortizadora. Al declarar incapaz de administrar y adquirir bienes raíces a la comunidad (Art. 25 de la Ley 25 jun/1856), la propiedad de esos bienes pasó a los indígenas comuneros.

"Absurdo hubiese resultado permitir la supervivencia de la comunidad desamortizadora, so pretexto de sostener los pleitos que respecto de la propiedad estancada se suscitaban: ésto habría abierto las puertas a esas corporaciones para perpetuar su existencia, eternizando los juicios, a cuya duración condicionaban su existencia. Esto implicaría seria contradicción con el deseo del legislador de que el reparto se llevara a cabo en tres meses (circular citada de 19 de diciembre). Necesidad pues, ineludible era, cortar de raíz definitivamente la existencia de las mismas, sin limitación de litigios futuros.

"La segunda parte del Art. 27, copió literalmente el artículo 25 de la Ley de 25 de junio de 1856, lo que demuestra el deseo del legislador de elevar hasta lo más alto, los principios de la reforma. Así pues, las circulares de desamortización anteriores al día 5 de febrero de 1856, que explican y desarrollan el contenido de la Ley de junio, son el mejor comentario del artículo 27 constitucional, como lo he demostrado, ya que éste no es más que una copia de la Ley de junio.

"En mi concepto, es evidente que el artículo constitucional extinguió a su vez por completo a esas comunidades para todos los efectos civiles de la propiedad. Atribuir un sentido distinto al texto constitucional, es adularlo, contrariando la voluntad del constituyente.

"La persona es todo ser capaz de derechos y obligaciones, es pues una creación legal, un concepto formal, su existencia depende de la Ley. Es el legislador quien les da vida a través de una Ley. Así pues, en este caso al prohibirlas el legislador les está quitando la existencia, la vida que él mismo les había otorgado, por lo que no pueden realizar ningún acto jurídico, ya que carecen de capacidad legal para hacerlo. Para poder litigar, se requiere que la Ley les confiera tal capacidad. Quien no pueda administrar sus bienes ni por sí ni por otro, tampoco puede, consecuentemente actuar en juicio. Niego pues a la comunidad de indígenas, en su carácter colectivo, el derecho de litigar.

"II.- Se ha alegado que el texto constitucional sólo prohíbe "adquirir en propiedad y administrar por sí bienes raíces", pero que no habla de litigar, por lo que si este tribunal hiciera una interpretación en el sentido de que se comprenda también la facultad de litigar en la prohibición constitucional, se usurparían las facultades constituyentes, adicionando la Constitución, porque adquirir administrar y litigar son actos diversos, independientes entre sí, y de los que el uno puede existir sin los otros.

"Si la misión de los tribunales al hacer la interpretación de la Ley debe ir más allá de los textos y pensarse en el espíritu, en la voluntad del legislador para dar una aplicación acorde con los ideales anhelados por aquellos, y considerando que el constituyente al crear el artículo 27 no hizo otra cosa que transcribir íntegramente el texto de la Ley del 25 de junio de 1856 en su artículo 25, resulta clara la intención del constituyente de consagrar las ideas generales de los reformistas. Entender el texto constitucional como éste entendió las Leyes de Desamortización, no permite creer que se está adicionando la Constitución. Este tribunal entre uno de sus principios fundamentales, posee el de máximo intérprete de la Constitución, asegurando así la supremacía de ésta sobre todas las Leyes de la República.

"Y por otro lado la corporación es, en el último de los casos, una persona muerta, derivado de la prohibición para realizar actos civiles, y aun siendo diversos los actos de litigar, administrar y adquirir, la incapacidad absoluta que produce la muerte, inhabilita adquirir, adminis-

trar y litigar entre otras facultades.

Se ha argumentado que en el caso del amparo Maya. Ejecutoria Maya de enero 11/82: "Si bien la segunda parte - del 27 Constitucional priva a las corporaciones civiles de capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar - por sí bienes raíces, no por ésto puede decirse que los bienes que fueron de la comunidad de indígenas, según las antiguas Leyes, han entrado al dominio de la Nación, ni que hayan quedado sin dueño porque la prohibición constitucional se limitó a impedir la amortización de esos bienes, garantizando la primera parte del expresado artículo 27 Constitucional, la propiedad de éstos en favor de los mismos indígenas, conforme a las Leyes". Al pronunciar su decisión esta Corte, reconoció tácitamente la personalidad del pueblo Joquitzingo, y en consecuencia su capacidad jurídica para actuar en juicio. A ésto respondo que expresamente señalé - que se trataba de un caso de excepción a la regla y que para aceptar dicho amparo, en el que una comunidad había demandado a otra la propiedad de unos terrenos desde antes de expedirse la Ley de 25 de junio de 1856, invoqué razones de analogía entre la legislación desamortizadora y la que suprimió los mayorazgos, refiriéndome al artículo 80. de la Ley de las Cortes de 27 de septiembre de 1820, y a las doctrinas de la jurisprudencia que lo han interpretado en el sentido de que los pleitos pendientes en ese día debían concluirse previamente a la repartición de los bienes vinculados. Cité doctrinas mismas del derecho común, que permiten la representación del testador difunto por medio de su apoderado, en un pleito que se haya contestado antes de ocurrir la muerte. Tales razones me hicieron sostener el voto que entonces emití. Pero en aquél caso se trataba de la excepción y hoy se disputa sobre el principio.

"Insisto en que ante la exigencia del principio desamortizador, que extinguió la comunidad indígena, y ante la doctrina de la jurisprudencia universal que hace incapaz de derechos y obligaciones a la persona moral que ha dejado de existir, tienen que enmudecer todas las réplicas, aquietarse todos los escrúpulos.

"Lo anterior no permite aceptar tampoco la idea de que los pleitos sean seguidos por los ayuntamientos respectivos, por ser ésto contrario al espíritu y objeto de la

desamortización. Esto se ha inspirado en la circular del Gobierno de Veracruz de 16 de noviembre de 1860, que en términos generales decía que vistas las dificultades que entraban el repartimiento de tierras de indígenas, prevenía que pasaran tales tierras a poder de los ayuntamientos o municipalidades y que una vez vendidas según la Ley Desamortizadora, las administraran percibiendo el producto de los réditos al 6%, aplicándolo a los diversos objetos a que aquellos estaban afectos.

"Esto es violatorio en la primera parte del artículo 27 Constitucional, pues priva a los indígenas de un bien de su propiedad. Por otro lado, tal disposición es local, por lo que este tribunal no puede imponerla a todos los ayuntamientos del país. Si se ha reconocido que son competentes los Estados para legislar en esta materia ¿cómo se justificaría este tribunal si intentara aplicarla en todo el país? Requeriría en todo caso de la sanción de la legislación federal.

"Pero aún más, si las corporaciones municipales, están también extinguidas en su relación con el derecho de propiedad sobre bienes raíces, excepción hecha de los edificios destinados directa e inmediatamente a su objeto, no pueden pues administrar sus propios bienes, y seguir litigios sobre ellos, menos aún administrar bienes ajenos cuyos dueños no lo pueden hacer por estar incapacitados, pues a su vez los ayuntamientos están afectados por la misma incapacidad.

"Pero suponiendo que el ayuntamiento pudiera litigar sobre dichos bienes, ¿quién los administraría mientras dura el juicio? El ayuntamiento está incapacitado para hacerlo, por las mismas leyes que impiden a las comunidades hacerlo.

"Ahora bien, esto no significa que los ayuntamientos no puedan litigar sobre sus bienes por ser incapaces de administración. La limitación no llega a tal extremo, ellos son dueños de los capitales que constituyen el valor de tales bienes y por lo tanto sí pueden exigir su pago o su reconocimiento. Esto únicamente respecto de aquellos bienes que sirven a su objeto, reconocido por la Ley. La comunidad indígena no tenía otro objeto que estancar la pro

piedad y éste es hoy ilegítimo, absurdo sería extender la capacidad indígena del ayuntamiento hasta comprender en la excepción constitucional los bienes que no sirven al objeto de su institución, los que tienen objeto reprobado por la Ley.

"La Ley dio distinta aplicación a los bienes del clero, a los de los ayuntamientos y a los de las comunidades indígenas, nacionalizando los primeros, desamortizando a los segundos y ordenando la repartición de los terceros. En virtud de esto no pueden quedar sujetas a una sola e inflexible regla todos los litigios que existen sobre esos bienes. El clero no puede defender ni demandar los nacionalizados; los ayuntamientos tienen derecho para exigir sus capitales producto y resultado de la desamortización y los miembros de las comunidades tienen todas las acciones que concede la ley común para hacer respetar su propiedad. Por otro lado, si la Ley no permite la representación forzosa de los condueños de una cosa, privándolos del ejercicio de sus derechos, habrá que concluir con que la representación de los ayuntamientos por la comunidad indígena es doblemente anticonstitucional.

"IV.- Pero ¿quedan abandonados tales bienes al primero que los ocupe y declare suyos? es decir, ¿constituyen res nullius? ya que ni los ayuntamientos, ni las comunidades pueden defender esa propiedad para que una vez definida se proceda al repartimiento.

"Aunque no toca al juez resolver esas cuestiones, mi opinión es que se consideren res nullius y reconozco que no hay quien pueda defenderlos en juicio.

"Los principios generales de derecho y las reglas establecidas por los códigos para la división de la cosa común, dan la solución para legitimar la representación de los litigantes.

"Cada uno de los partícipes de los terrenos litigiosos tiene derecho para promover, ante la autoridad competente, que se cite a todos los interesados para que se nombre (dentro del plazo legal) a un representante común en juicio y como a cada uno compete la acción de "communio dividundo", y como entablada ésta, se define procedimiento que

haya de seguirse, preciso es señalar que en las doctrinas de la jurisprudencia civil se encuentran las reglas que evitan al menos, los principales obstáculos que dificultan estos negocios.

"El derecho civil no soluciona todos los problemas que pueden surgir, siendo pues necesario cubrir tales lagunas con disposiciones apropiadas para alcanzar el fin que se propuso la Ley de Desamortización. ¿Se ignora quiénes sean los vecinos, entre quienes el reparto deba hacerse? Pues, la autoridad debería crear un padrón para solucionar tal punto ¿se hace difícil reunir a los condueños para nombrar un representante, para llegar acuerdos, etc.? La Ley podría reglamentar tales juntas, bajo la presidencia de una autoridad, señalando el quorum necesario etc. Podrían también nombrarse abogados (pagados por el erario) que actuarán gratuitamente defendiendo los intereses de los comunes, como tal se hizo en Jalisco. (En Jalisco, desde el mandato dictado por D. Miguel Hidalgo y Costilla el 5 de diciembre de 1810 en el que ordenó se recaudaran las rentas vencidas hasta la fecha, "por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que ...se entreguen a los naturales las tierras referidas para su cultivo...pues es mi voluntad que su goce sea exclusivamente de los naturales en sus respectivos pueblos..." se tomaron medidas para prever los problemas posibles con relación al repartimiento de las tierras). Así pues, pueden citarse el Decreto de 29 de septiembre de 1828 y 17 de abril de 1849 que contiene entre otras las siguientes disposiciones:

"Artículo 1o.- Las fincas rústicas y urbanas compradas por los indígenas y las adquiridas por cualquier justo y legítimo título que hasta el día se conozcan con el nombre de comunidades, son propiedad de ellos...."

"Artículo 3o.- Los indígenas son parte legítima para reclamarlas a fin de que se les apliquen y dividan.... en los términos que dispone la presente Ley...."

"Artículo 8o.- Para verificar la repartición se reunirán los indígenas presididos por el alcalde...nombrando un secretario de entre ellos mismos, que reciba los votos de los individuos que quieran elegir a pluralidad abso-

luta, para que compongan una comisión de cinco individuos - de dentro o fuera de su seno, que se encargue de hacer la - división...."

"Artículo 24.- Los indígenas que quieran poseer - en sociedad...podrán hacerlo después de que se les hayan - distribuido, bajo los convenios legales que celebren entre sí como particulares".

"Artículo 25.- Respecto de los bienes de comuni - dad que conforme a esta Ley deben repartirse y que están li - tigiosos entre indígenas y particulares se esperará el re - sultado del juicio, y para concluirlo nombrarán los indíge - nas interesados un representante...." (Colección de acuer - dos, órdenes y decretos sobre tierras, casas y solares de - los indígenas, bienes de sus comunidades y fundos legales - de los pueblos del Estado de Jalisco, tomo uno).

El Lic. Ignacio L. Vallarta, con base en los ante - riores razonamientos, dio su voto en favor del amparo en - contra de la decisión del Juez de Nochistlán que había reco - nocido capacidad al pueblo de Santa Cruz Mitlatongo en su - carácter de corporación, para demandar el apeo de terrenos. Conforme a la opinión de Vallarta se violaba en esta forma la segunda parte del artículo 27 Constitucional.

Al conceder el amparo no hacía las distinciones - que el Juez de Nochistlán había señalado, ya que "ni el jui - cio de amparo sirve para definir el derecho que está en li - tigio, ni so pretexto de falta de pruebas sobre él, se pue - de permitir que una comunidad litigue". Aclarando por otro lado que su voto no pretendía prejuzgar las cuestiones de - propiedad ni posesión que sobre tales terrenos pudiesen pro - mover en términos legales y ante autoridades competentes, - los miembros de la extinguida comunidad.

En el mismo sentido la Corte pronunció su fallo.

El segundo caso que presentamos de la obra del - Lic. Vallarta, es el referente al amparo solicitado contra la ejecutoria del Tribunal de Distrito, que negaba a unos - pueblos de indígenas la personalidad para litigar. En este caso se presentaron las siguientes interrogantes: (38)

I.- ¿Pueden los pueblos indígenas en su carácter colectivo litigar demandando bienes raíces que pertenecieron a la comunidad? A lo que se argumentó, que el artículo 27 Constitucional, bajo el nombre de corporación civil, comprendía a toda corporación que tuviese el carácter de duración perpetua e indefinida, por lo que el pueblo y la comunidad indígena quedaban dentro de esta acepción.

II.- ¿Puede un decreto prohibir a los pueblos, municipio o ayuntamientos litigar como actores sin la licencia de determinadas autoridades? Argumentándose, que si tal decreto se refería a los pleitos que pudieren promover las corporaciones oficiales que ejercen funciones públicas, no debería estimarse como violatorio de las garantías individuales; pero que si se aplicara a particulares respecto de acciones privadas, violaría los artículos 17 y 27 Constitucionales.

III.- ¿Puede constitucionalmente aplicarse tal decreto a los pueblos de indígenas, requiriendo así licencia para litigar? A lo que se contestó, que si se tratase de la comunidad indígena, persona jurídica, declaraba incapaz para litigar, ni con licencia de autoridad podría actuar en juicio pues sería violatorio de la Constitución; pero que si se tratase de los indígenas individualmente considerados, aplicarles tal decreto sería violatorio de los artículos 17 y 27 de la Constitución.

Tales eran las opiniones del Lic. Vallarta en relación con las cuestiones planteadas. A continuación exponemos en síntesis, los argumentos de este notable jurista en que fundó su voto.

Síntesis de los hechos: Los pueblos de San Bartolomé Tepatitlán y San Francisco Sayula, por medio de un representante, siguieron pleito contra la hacienda Endó, sobre la propiedad de unas tierras. El Tribunal Superior del Distrito sentenció desconociendo a los pueblos personalidad para actuar en juicio. Contra esta sentencia se pidió el amparo.

Los principales fundamentos del fallo del Tribunal Superior de Distrito, fueron dos: lo. Los pueblos que promovieron el juicio no cumplieron con el decreto (vigente

en los Estados de México e Hidalgo), que obliga la previa licencia del jefe político respectivo para que los pueblos puedan litigar como actores, así como también, la aprobación del representante que nombren los pueblos, y 2o. Que el artículo 27 Constitucional, al extinguir las comunidades indígenas, les desconoció personalidad para litigar.

Los principales argumentos de los quejosos, fueron enfocados para tratar de demostrar que no constituían el tipo de corporación civil prohibida por la Ley, sino que sus vecinos asociados constituían la lícita, que "es capaz del derecho de propiedad". Al efecto, señalaban que ellos no formaban la corporación civil del Ayuntamiento, que no se podía afirmar que en México el público fuese una corporación civil, ni que los abogados, médicos y en general todo tipo de personas asociadas con independencia del municipio, lo fuesen. Que los vecinos de los pueblos que otorgaran los poderes disputados, no eran corporación civil, municipio o ayuntamiento, pues no habían ocurrido al otorgamiento, sino indígenas en lo particular. Que ejercían el mismo derecho de petición para obtener cada uno su lote, previo esclarecimiento de la propiedad, que no podía deducir la antigua comunidad por conducto del municipio, vedada al efecto por el artículo 27 Constitucional. Contra estos argumentos el Tribunal Superior del Distrito manifestó: los pueblos incurren en una equivocación, ya que corporación civil no indica lo mismo que corporación pública u oficial; siendo bien sabido que el predicado civil con respecto a las corporaciones, no significa sino laica, en oposición a eclesiástica, siendo éste el sentido en que está empleada esa palabra en las Leyes de Desamortización y en la Constitución de 1857. La Ley de 25 de junio de 1856, al dictar la prohibición se refirió a todos aquellos establecimientos o fundaciones de carácter perpetuo e indefinido. Así pues, el objeto de tales leyes no fue quitarles a las comunidades su carácter oficial, sin obligarlas a la división de bienes.

"Lo anterior, expone Vallarta, me parece tan evidente para determinar que los pueblos, cofradías, comunidades, son la corporación prohibida, la que no puede adquirir en propiedad, ni administrar por sí bienes raíces.

"Además no hay que confundir la prohibición de -

que de él resultan. Por otra parte, el artículo 17 de la Constitución habla de que los Tribunales deben ejercer una justicia expedita, debiendo ser ésta gratuita, interpretando el decreto como lo hizo el Tribunal Superior del Distrito hace reconciliable el principio constitucional con el decreto, ya que éste impone una barrera para que los particulares puedan acudir ante los tribunales cuando convenga su derecho, al conferir al jefe político la facultad de negar o autorizar el uso de tal derecho. Muchos o pocos, los particulares que actúen en juicio ya sea por sí o bajo una representación, constitucionalmente tienen un derecho que ninguna legislación local puede lesionar. El derecho de acudir a juicio es una garantía consagrada en el artículo 17 Constitucional.

"La aplicación de tal decreto en cuestiones de terrenos de indígenas será siempre inconstitucional. Si la corporación pretende litigarlos, ni con permiso del jefe político puede revivir para actuar en juicio, ya que quedó extinguida constitucionalmente. Si tales litigios los promueven los indígenas ex-comuneros, representados legalmente, es atentatorio al derecho de propiedad, contrario a los fines de desamortización y opuesto a lo preceptuado en los artículos 17 y 27 de la Constitución, el exigir tal permiso".

Con base en lo anterior el Lic. Ignacio Vallarta declaró improcedente el amparo solicitado, y en el mismo sentido la Suprema Corte de Justicia resolvió el asunto.

La exposición de estos amparos nos permite ver los problemas más apremiantes por los que cruzaban los sufridos pueblos indígenas, como consecuencia de las Leyes de Reforma. La interpretación que de ellas se hacía, agravó aun más, el lamentable estado en que ya se encontraban. Ahora se veían sin medios legales para defender sus intereses.

Las propiedades indígenas, como ya se indicó, que daron reducidas a su mínima expresión, encerradas entre los grandes latifundios, y sin tierras suficientes para atender a sus necesidades, ésto en los pocos casos en que pudieron conservarlas, ya que las más de las veces, los indígenas procedieron a vender sus tierras en condiciones sumamente ruinosas para ellos.

En esta forma el problema del campo alcanzaba su climax. Tras una larga época de opresiones y despojos el hombre del campo despertaba y asumía una actitud de lucha. El estado de opresión en que había vivido, lo había convertido en un elemento dócil, fácilmente manejable; pero el abuso era ya insoportable y entonces vino la reacción y con ella el movimiento armado que transformó radicalmente las formas de vida del mexicano. Esta lucha costó más de un millón de vidas, cuyo sacrificio no fue en vano. Terminada la Revolución comenzaría una nueva etapa de justicia social.

C).- LA REVOLUCION AGRARIA Y EL REGIMEN COMUNAL.

Con objeto de tener una idea sobre los motivos que impulsaron al constituyente de 17, a la elaboración del artículo 27, mencionaremos los principales antecedentes que lo precedieron, únicamente por lo que toca al régimen comunal.

1).- El programa que sirvió de base para el levantamiento de 1910, constituye un documento de sumo interés en virtud de que hace referencia concreta a los despojos de bienes comunales. En efecto, el párrafo tercero, del artículo 3o. del Plan de San Luis, decía: "Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos...siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario..." (39) El Plan Maderista, siendo eminentemente político, no podía, sin embargo, desconocer las precarias condiciones en que se encontraban los pueblos de indios.

2).- El Plan de Ayala proclamado por el Gral. Emiliano Zapata como consecuencia del descontento existente por la política seguida por el Presidente Madero, insiste en su sexto punto en la devolución de las tierras, montes y aguas en favor de los pueblos (o ciudadanos) que hubieren sido despojados por "los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal..." (40) El Caudillo del Sur tomó como bandera revolucionaria su plan y continuó, en esta forma la lucha armada.

El Plan de Ayala se consideró como complemento del Plan de San Luis y en este sentido fue ratificado el 19 de julio de 1914, en San Pablo Oxtotepec.

3).- El 12 de diciembre de 1914, se dicta en Vera cruz un nuevo Plan que sería conocido como "Adiciones al Plan de Guadalupe", y en el que se señalaba que el Primer Jefe de la Revolución expediría y pondría en vigor "...Leyes agrarias que favorezcan a la pequeña propiedad, disolviendo latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados", autorizándolo "...para hacer expropiaciones por causas de utilidad pública que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos..." (41)

Este documento expedido por D. Venustiano Carranza, vendría a ser el antecedente inmediato de la Ley del 6 de enero de 1915.

4).- La Ley del 6 de enero de 1915 constituye la culminación de las ideas que proclamaron la restitución de los terrenos comunales a sus antiguos dueños. Es éste, el documento que cristaliza las esperanzas de las comunidades. La exposición de motivos expuesta en su considerando relata, en síntesis, los graves perjuicios sufridos por los pueblos, en virtud de los diversos actos que se realizaron para llevar a cabo el despojo de sus terrenos. Resaltaba la importancia de esta fase del problema agrario al iniciar su considerando único, diciendo: "Una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena", más adelante señalaba "según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos...que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes...no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes...que en -"

vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma de asegurar la paz..." (42) Y con este objeto creaba las acciones de dotación y restitución de tierras, "proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, NO SE TRATA DE REVIVIR LAS ANTIGUAS COMUNIDADES, NI DE CREAR OTRAS SEMEJANTES sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio..." (43)

El párrafo anterior concretaba, en forma muy clara, el concepto del legislador sobre la solución que debería darse al problema de las tierras comunales. Consideraba - desde luego, que la forma de explotación más conveniente y la que podía permitir un mejor aprovechamiento de la tierra, era aquella que se llevaba a cabo en el régimen de propiedad particular. Como consecuencia de este razonamiento, hacía la aclaración en el sentido de que no se pretendía "revivir las antiguas comunidades". Naturalmente que el primer paso tendría que ser la devolución de los terrenos despojados a sus antiguos dueños, para que posteriormente se llevara a cabo, entre los miembros de la comunidad, la repartición de las fracciones correspondientes, y en esta forma la existencia del régimen comunal sería exclusivamente transitoria, momentánea, sería el eslabón que permitiría llegar a la fase definitiva. La tierra tendría que ser devuelta a su antiguo propietario, y éste lo era la comunidad, sólo a ésta podía hacerse legalmente la restitución de tierras; pero inmediatamente después se procedería a hacer la adjudicación, en propiedad, de las tierras entre sus miembros. Este fraccionamiento quedaría regulado y sujeto a una ley reglamentaria que se dictaría posteriormente (Art.11). Así - el régimen comunal subsistiría entre tanto se dictara esa ley que determinaría la forma de hacer la división de terrenos.

Esta Ley declaraba nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones, diligencias de apeo o deslinde

de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, comunidades y rancherías y por las cuales se les hubiesen despojados de ellas (Art.1). Autorizaba la restitución de las tierras despojadas a los pueblos, indicando un procedimiento que se debería seguir ante el Gobernador del Estado o en su defecto ante los jefes militares autorizados, quienes - oyendo la opinión de la Comisión Local Agraria (creada por mandato de esta Ley junto con la Comisión Nacional Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos) sobre la procedencia o no de la solicitud de los pueblos, resolverían en forma - provisional. Posteriormente el expediente pasaría a la Comisión Nacional Agraria la que dictaminaría sobre su aprobación, rectificación o modificación, emitiendo al final el - encargado del Poder Ejecutivo la resolución definitiva -- (Arts. 6, 7 y 8). El artículo 2o. señalaba que una Ley reglamentaria determinaría la forma de hacer las divisiones - de tierra entre los vecinos de los pueblos restituidos o dotados. (44)

5).- A menudo se han confundido los términos ejidal y comunal. En ocasiones se hablaba de tierras ejidales, incluyendo a las comunales, aunque otras veces sí se hacía la distinción mencionando ambos tipos de regímenes, dando - lugar a falsas interpretaciones. En la lectura de las muchas disposiciones emitidas durante el primer cuarto de siglo, hemos encontrado con que, cuando el legislador hablaba del ejido, se refería a éste y a las tierras comunales, sin distinguir el uno de las otras no obstante, los conceptos - expuestos en ciertos casos no podían referirse a otras tierras, más que a las comunales. De lo anterior podría desprenderse la idea de que se trata de un mismo concepto que abarca estas dos formas de propiedad, sin embargo, y en contra de esta hipótesis, en ciertos casos, haciendo referencia a cada tipo de dominio en particular, se les estaba distinguiendo tácitamente.

Esto puede ser apreciado en las circulares dictadas por la Comisión Nacional Agraria con relación a la Ley del 6 de enero.

Circular de 19 de enero de 1916. En esta disposición se aclaraba que la Ley de 6 de enero, "se refiere exclusivamente a la restitución de EJIDOS de pueblos que actualmente existen en la República o a la dotación de ellos ..." (45)

Esta circular interpretada literalmente echaría por tierra la intención del legislador al expedir la Ley del 6 de enero. De nada serviría recordar lo manifestado en el considerando de dicha Ley, que exponía su interés por devolver a los pueblos, en primer lugar y como punto más importante, los terrenos comunales de que habían sido despojados.

En el mismo sentido encontramos la circular del 21 de junio de 1916 "dando instrucciones a las cuales deben sujetarse las solicitudes que hagan los pueblos para la busca de sus títulos de tierras en el Archivo General de la Nación". Este documento señalaba que "son frecuentes los casos en que los pueblos, para iniciar y substanciar los negocios de restitución y dotación de EJIDOS, piden...se busquen o investiguen...los títulos de las tierras...y a efecto de que obtengan oportunamente copias completas de las titulaciones indispensables para dar curso a las demandas de EJIDOS el C. Presidente de la Comisión Nacional Agraria ha tenido a bien mandar se giren...las siguientes instrucciones, a las cuales...deben sujetarse las respectivas solicitudes". (46)

El 6 de mayo de 1916 se expide una disposición sobre la "forma en que debe aplicarse el artículo segundo de la Ley de 6 de enero de 1915", referido a tierras comunales, señalando la fracción primera "de conformidad con el artículo 2o. de la mencionada Ley, los terrenos que serán disfrutados provisionalmente en comunidad por los vecinos de los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de sus ejidos, serán únicamente las nuevas porciones que se adquieran en virtud de la Ley..."

"II.- En el caso de que el lote o lotes que posea un vecino excedan de esa superficie (40 Ha. de terreno cultivado y 60 Ha. de agostadero, o sea 100 Ha. en total) el excedente deberá volver al pueblo y será disfrutado en comunidad mientras se expida la Ley reglamentaria.... III.- Si dentro de los nuevos terrenos que en virtud del artículo -tercero deben entregarse a un pueblo con el carácter de dotación hubiere pequeñas propiedades, éstas serán respetadas y no se incluirán en el terreno que va a ser objeto de la dotación..." (47)

Esta circular nos pone en aprietos. En efecto, --

en su fracción primera nos habla, por un lado, del artículo 2o. de la Ley del 6 de enero, que se refiere precisamente a las tierras comunales y por otro lado, habla de "los pueblos a los cuales se concede la restitución o dotación de ejidos". No cabe la menor duda de que se está refiriendo a terrenos comunales, pues la fracción 2a. hace alusión a la "Ley reglamentaria" que ordena el artículo II de la Ley que estudiamos. Por otro lado, la fracción tercera se refiere al artículo tercero de esa Ley, que en concreto habla de la restitución y dotación de ejidos. Nos queda pues la duda, de porqué al hablar de bienes comunales se les nombra ejidos, a no ser que con esta palabra se pretendiera abarcar ambos conceptos, considerándolos en esta forma iguales. Pero entonces para qué hacer la distinción de tierras al hablar del artículo tercero de la multicitada Ley y que se refiere a los ejidos en sentido estricto. En fin, resultaría sumamente difícil hacer una interpretación en la que pudiéramos conciliar los dos conceptos en un solo término.

Las tres circulares anteriores nos obligarían a pensar, dados los antecedentes de la Ley del 6 de enero, que por ejidos el legislador estaba entendiendo también tierras comunales y que en esta forma, cada vez que escucháramos esta palabra deberíamos considerar a las tierras comunales incluídas en ella y por tanto identificadas con el ejido. Sin embargo, encontramos otras disposiciones que nos impiden adoptar tal idea.

El 29 de julio de 1916 se expide una aclaración respecto de la circular del 19 de enero del mismo año, señalando que "si bien es cierto que las disposiciones expedidas por la Primera Jefatura el 19 de enero de este año en su parte expositiva, expresan que la Ley de 6 de enero de 1915 se refiere a la restitución y dotación de ejidos, ello provino únicamente en la necesidad de establecer la prohibición de que en los Estados se procediera al fraccionamiento de tierras; pero por ningún concepto tales disposiciones tuvieron como objeto limitar el derecho de los pueblos para solicitar restitución de tierras, sea cual fuere el carácter de éstas: de lo que resulta que los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades tienen derecho para solicitar la restitución de tierras, ya sea por el concepto de ejidos o bien como terrenos comunales, dando origen su solicitud al procedimiento respectivo ante las Comisiones Locales --

Agrarias, cuya competencia define claramente la Ley". (48)

Esta aclaración se publicó en respuesta, según lo expresa la misma circular en su párrafo primero, a las consultas hechas por la Comisión Local Agraria del Distrito Federal, en las que preguntaba si esa Comisión podía dictaminar en los asuntos relativos a terrenos comunales, "o si sólo se tramitarán por ahora los referentes a restitución y dotación de ejidos".

En la circular del 22 de agosto de 1916 se hacía la distinción también, entre bienes ejidales y bienes comunales, al aclarar que "las actuaciones sobre concesión de ejidos y restitución de tierras comunales a los pueblos, quedaban exceptuadas del Impuesto del Timbre". (49) En esta ocasión, ya se hacía mención a uno y otro régimen de tierras en forma separada, lo que viene a reafirmar el concepto de que no siendo lo mismo, se les estaba confundiendo al hablar únicamente de ejidos.

Sin embargo, esta falla se continuó cometiendo en las circulares publicadas con posterioridad.

6).- Así llegamos al artículo 27 de la Constitución de 1917. Su párrafo tercero ordenaba, entre otras cosas, que "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915..."

IV.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituído o restituyeren conforme a la Ley del 6 de enero de 1915, entre tanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposi

ciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existen todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856, y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituídas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiese solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 15 de junio de 1856 o poseída con nombre propio a título de dominio por más de 10 años, cuando su superficie no exceda de 50 Ha. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

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

(50)

El artículo 27 consagraba gran parte de lo expues

to en la Ley del 6 de enero, concediéndole además carácter constitucional. En el mismo sentido de esta Ley, la labor del constituyente estaba encaminada a la reestructuración de las comunidades, a la protección de los bienes comunales, aunque su intención era la de que este régimen fuera exclusivamente transitorio. Así lo manifestaba en la exposición de motivos de la Iniciativa del artículo 27 al decir: "El - proyecto que nosotros formulamos, reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; la propiedad privada plena...la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueños de tierras y aguas en común; y las de la posesión de hecho cualquiera que sea su motivo y su condición.. Las últimas citadas...se titularán...incorporándolas a los dos grupos de propiedad que las leyes deberán reconocer en adelante: el de propiedades privadas perfectas y el de propiedades privadas restringidas, en tanto que éstas por su puesto no se incorporen a las otras por la repartición, para que entonces no quede más que un solo grupo que deberá ser el de las primeras". (51) Así pues el ideal del constituyente era alcanzar un estado de propiedad particular para todos en el campo, de manera que no quedara subsistente ningún régimen de propiedad comunal.

La fracción IV del proyecto presentado en el Congreso, es singularmente interesante ya que precisaba en forma más clara el deseo del legislador de sostener la propiedad comunal únicamente en tanto fuese necesaria para llevar a cabo el fraccionamiento de la misma: "los condueñazgos, - rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán en común el dominio y la posesión de las tierras, - bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las Leyes de Desamortización, ya que se les hayan restituído conforme a la Ley del 6 de enero de 1915, ya que se les den en lo adelante por virtud de las - disposiciones de este artículo. Los bienes mencionados se disfrutarán en común, entre tanto se reparten, conforme a - la Ley que se expida para el efecto, no teniendo derecho a ellas más que la comunidad, quienes no podrán obligar ni - enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de - la presente prescripción. Las leyes que se dicten para la repartición, contendrán las disposiciones necesarias para -

evitar que los porcioneros pierdan las fracciones que les corresponden y que con ellas se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes". (52)

Esta última parte demuestra el poco agrado con que se veía el régimen comunal, sin embargo, en la Iniciativa aprobada quedó suprimida esa parte, modificando un tanto el proyecto, aunque con la misma idea de no permitir la existencia de las tierras comunales en forma definitiva, si no únicamente por un breve período mientras se expidiera la Ley que legislaría sobre la división de esas tierras.

El artículo 11 de la Ley de 6 de enero señalaba.. "los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes, entretanto, los disfrutarán en común". Dando a las comunidades la posibilidad de recibir tierras, aun cuando no fuera posible la restitución de sus bienes. Así lo interpretó el constituyente y al efecto reafirmó, en el texto constitucional, el derecho de las comunidades de recibir tierras por la vía dotatoria, cuando no procediese la restitución. "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas..." "En el caso de que con arreglo a dicho decreto (Ley de 6 de enero), no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas (condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones y tribus) se les dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare..." (Párrafo tercero de la fracción VII de la Constitución de 1917).

También se les devolvía la capacidad para disfrutar, en su calidad de comunidades, de las tierras, bosques y aguas (fracción VI), y así quedaba derogada la fracción correspondiente del artículo 27 de la Constitución de 1857 que negaba capacidad a estas corporaciones para poseer en propiedad o administrar bienes raíces.

El artículo 27 Constitucional, fue modificado por decreto publicado el 10 de enero de 1934.

El 18 de abril de 1917 se expide una circular en

virtud de la cual se creaban los Comités Particulares Administrativos, los cuales se encargarían de la administración de las tierras restituidas o dotadas, estando facultados - además para dictar las disposiciones "que tiendan a la división provisional de los terrenos de los pueblos, entre los vecinos de éstos, atentas las condiciones peculiares de cada región". (53)

La publicación de esta disposición obedeció a los problemas que surgieron como consecuencia de las lagunas legales existentes por la falta de promulgación de la Ley reglamentaria del artículo 11 de la Ley del 6 de enero. "Ante esta situación legal, se observa la incertidumbre en que están los pueblos respecto a la persona o personas que provisionalmente deban tener la administración de los ejidos y demás tierras que les pertenecen, por ésto, es de punto indispensable y urgente proveer al remedio de esta situación - mientras se expide la Ley reglamentaria de que se ha hecho mérito...." Los Comités creados y conforme a esta Ley, funcionarían mientras "se expidan las leyes reglamentarias de los artículos 27 y 115 de la Constitución vigente".

El 24 de julio de 1917 se hace una aclaración respecto de los requisitos que se deberían cumplir para que procediera la restitución de tierras.

En ese documento se señalaba que la procedencia - de la acción restitutoria requería la demostración: "1.- De que el pueblo ha poseído las tierras cuya restitución solicita con título legal bastante, incluso la simple ocupación en los términos que la Ley señala para fundar la prescripción; y 2.- Que tales tierras las hayan perdido con posterioridad al 25 de junio de 1856 y por cualquiera de los procedimientos cuyos efectos nulifica el artículo primero de la Ley de 6 de enero de 1915. La demostración de ambos puntos es absolutamente indispensable para fundar el procedimiento..." (54)

7).- El 28 de diciembre de 1920 se expide la Ley de Ejidos, (55) la cual constituye el primer intento del legislador para reglamentar esta materia. Aunque esta Ley se le conoce con el nombre de Ley de Ejidos, atendiendo a las explicaciones dadas con anterioridad, respecto a la confusión en el uso de la palabra ejido, en rigor se refería tam

bien, aunque no expresamente, a las restituciones de tierras comunales. En este sentido encontramos el artículo primero de este ordenamiento en el que se señalaban las personas con capacidad para obtener tierras por dotación o restitución, mencionando: I.- Los pueblos; II.- Las rancherías; III.- Las congregaciones; IV.- Las comunidades y "V.- Los demás núcleos de población de que trata esta Ley".

Para que procediera la acción de dotación o de restitución correspondiente, los solicitantes deberían probar la necesidad o conveniencia de esta acción, y al efecto señalaba los casos en que se tendrían por probadas (Arts. 2, 5 y 6). Los pueblos probarían su carácter de tales, mediante documento oficial o en su defecto a través de un censo que arrojara más de 50 vecinos, jefes de familia (Art. 3), a la solicitud de dotación o restitución debería adjuntarse una relación de datos referentes al poblado (Art. 7). Las resoluciones afectarían las aguas, bosques, montes, pastos y riquezas del subsuelo (Art. 8). La restitución procedía en cuatro casos: cuando las tierras, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, habiendo sido disfrutadas con anterioridad al 25 de junio de 1856, habían sido: 1) enajenadas por autoridad, y 2) invadidas total o parcialmente a resultas de cualquier diligencia de composición, sentencia, transacción, enajenación o remate. Y cuando poseídas por esas personas antes del 1.º de diciembre de 1876, ya se tratasen de ejidos, tierras de repartimiento o de cualquier otra clase, habían sido: 1) ocupadas ilegalmente en virtud de una concesión, composición o venta hecha por autoridad federal; 2) invadidas u ocupadas como consecuencia de diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañía o autoridad (Art. 9).

No procedía la restitución en los dos primeros casos, cuando el poseedor comprobara que las había recibido conforme a la Ley de 25 de junio de 1856; cuando no excedían de 50 Ha. y habían sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de 10 años; y cuando hecha la división o el reparto legítimamente, habiendo un vicio no solicitaran la nulidad las dos terceras partes de los vecinos (Art. 10).

A pesar de ser limitativo el artículo 9, en los casos de restitución el artículo 11 abría la posibilidad pa

ra que procediera la entrega de tierras por la vía de dotación comprobando la necesidad o conveniencia de esta vía. - Esto es, se proporcionaba la tierra aunque por otro procedimiento.

El capítulo II se refería a la extensión que debería tener el ejido. El artículo 13 indicaba que "la tierra dotada a los pueblos se denominará ejido".

El capítulo III se refería a las autoridades agrarias, repitiendo las señaladas en la Ley de 6 de enero: Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y Comités Particulares Ejecutivos. También creaba las juntas de aprovechamiento de los ejidos, las cuales tendrían como finalidad la administración de las tierras comunales, entre tanto se expidiera la ley que reglamentara su fraccionamiento.

El capítulo IV establecía los procedimientos de dotación y restitución de tierras.

Esta ley quedó derogada por efecto del Decreto de 22 de noviembre de 1921.

8).- El 10 de abril de 1922 se expide un reglamento agrario. (56) El artículo primero señalaba quiénes tenían capacidad para "solicitar y obtener tierras en concepto de dotación o restitución de ejidos..." Se insistía en hablar de restitución de ejidos, cuando el término correcto debería haber sido restitución de tierras comunales. Repetía la enumeración de la Ley de Ejidos, agregándole los condueñazgos, "los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus propietarios y que tuvieren necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir; y las ciudades y villas cuya población haya disminuido considerablemente o hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales comerciales o mineros".

"Sólo gozarán de los derechos (dotación o restitución) que otorga el artículo anterior, las poblaciones que acrediten debidamente encontrarse en alguna de las categorías que la misma disposición señala. Para ello comprobarán su personalidad mediante el informe del Gobernador...."

(Art. 2).

La restitución procedía únicamente en los casos - previstos por el párrafo III, fracción VII del artículo 27, no procediendo en los mismos casos que señalaba la Ley de - Ejidos en su artículo 10 (Arts. 4 y 5).

La extensión de los "ejidos restituidos", se de - terminaría de acuerdo a los títulos respectivos, y en su de - fecto "con lo que resulte de la prueba rendida por la pobla - ción que demande la restitución" (Art.7). En todo caso se - respetaban las propiedades menores de 50 Ha. La extensión de ejidos dotados se fijaría asignando a cada jefe de fami - lia, mayor de 18 años, de 3 a 5 Ha. de tierras de riego o - humedad; de 4 a 6 Ha. de temporal que aprovechara la preci - pitación pluvial; y de 6 a 8 Ha. de temporal de otras cla - ses. Estas regiones se triplicaban en las regiones áridas o cerriles (Arts. 10 y 11). Se exceptuaban de la dotación las propiedades de menos de 150 Ha. de terrenos de riego o humedad; de menos de 250 Ha. de temporal que aprovechara la precipitación pluvial; de menos de 500 Ha. de temporal de - otras clases y aquellas propiedades que constituyeran una - unidad agrícola industrial en explotación (Art.14).

Señalaba la forma de integrar las Comisiones Na - cional y Locales Agrarias y los Comités Particulares Eje - cutivos (Arts. 24, 25 y 26).

Por último señalaba el procedimiento para trami - tar las dotaciones o restituciones de tierras (Art. 27).

El 11 de octubre de 1922 se expide una circular - que determinaba la forma de elección de los Comités Adminis - trativos de Ejidos así como su duración, funcionamiento y - remoción. (57)

Señalaba la organización de los terrenos comuna - les restituidos o dotados, ordenando se separara la superfi - cie destinada a fundo legal dividiendo las "superficies de cultivo actual o de pronto cultivo y las superficies de mon - te o arbolado: la primera la someterá a las disposiciones - del acuerdo relativo a fundos legales, las segundas o sean las superficies de cultivo, las destinará a explotación co - munal, las terceras y las cuartas, o sea las superficies de

pasteo o de monte o arbolado, las reservarán para el aprovechamiento común".

Se separaría una fracción de la superficie de cultivo, para la "enseñanza agrícola de la cooperativa escolar que se funde".

Toda explotación comercial de los recursos naturales se haría en forma comunal. Las aguas recibidas se reservarían en común y las superficies de cultivo y las de pasto, monte o arbolado en ningún caso podrían ser materia de arrendamiento, de hipoteca, de anticresis, de embargo, ni de remate.

La Comisión Nacional Agraria organizaría la explotación ejidal en forma de cooperativas.

El 16 de julio de 1925 se dicta un decreto determinando en qué consistía la capacidad jurídica de las corporaciones para disfrutar en común las tierras y aguas que les pertenecieran. (58) El artículo primero señalaba que esta capacidad radicaba "en la masa de vecinos del pueblo, los que reunidos en junta general y por mayoría de votos, - determinarán todo lo que al disfrute común de las tierras - y aguas les convenga".

Los derechos desprendidos de tal capacidad se ejercitarían por medio de los Comités Particulares Administrativos (Art. 2). A continuación señalaba las facultades y obligaciones de los Comités, así como su duración (un año). Declaraba inalienables los derechos sobre esos terrenos indivisos (Art.8).

9).- El 19 de diciembre de 1925 se expide la Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal. (59)

Esta Ley constituye una prueba más del olvido, - por parte del legislador, de la distinción necesaria entre las tierras ejidales, que son aquéllas que se entregan por dotación y las comunales que son las que se devuelven a los pueblos, a través de la vía de restitución. Esta disposición señalaba la forma en que se llevaría a cabo las resoluciones sobre restitución o dotación de "ejidos a los pue -

blos", de conformidad con el artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915. Esta era pues la Ley que reglamentaría los fraccionamientos de las tierras comunales, determinando la desaparición del régimen comunal. "Publicada la resolución presidencial respectiva y expedidos los títulos a que se refiere el artículo 9o. de la Ley de 6 de enero de 1915, la corporación de población que obtuvo la restitución o dotación, adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidas en aquella resolución; pero respecto a las tierras, únicamente mientras son repartidas en los términos de la presente Ley.

"En todo caso, serán inalienables los derechos - que adquiriera la corporación de población" (Art.2o.) y señalaba que la capacidad jurídica reconocida por la Constitución a estas corporaciones para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas, radicaba en la masa de "ejidatarios del pueblo", y los derechos, derivados de esa capacidad, los ejercerían a través de los Comisariados Ejidales (Arts. 3o. y 4o.), quienes representarían a la corporación en los juicios, administrarían el aprovechamiento de la propiedad ejidal, dividirían y repartirían los lotes de terreno de cultivo "de las tierras ejidales", etc. (Art.5o.) Su representación, en cuanto a las tierras comunales, cesaban al año de ser electos (Art.6o.).

"Entre tanto se procede a la división de las tierras ejidales en parcelas y a la adjudicación de éstas a los ejidatarios, serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos indivisos.

"En consecuencia, ni los Comisariados Ejidales, ni la junta general, ni los ejidatarios, conjunta o aisladamente, podrán en ningún caso....ceder, traspasar, arrendar, hipotecar, o enajenar en todo o en parte, derecho alguno sobre las tierras ejidales..." (Art.11)

Dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que le fuera dada la posesión "del ejido al pueblo", los Comisarios Ejidales deberían presentar "el proyecto de división, adjudicación y administración de las tierras ejidales", ante la junta general (Art. 12). Aprobado el proyecto, se procedía al reparto de los lotes, adjudicándose éstos en dominio con las limitaciones siguientes: eran ina

alienables los derechos de propiedad sobre la parcela ejidal, tampoco podrían, los adjudicatarios, dar las parcelas ejidales en arrendamiento, aparcería, hipoteca, anticresis, censo o en general "desprenderse del disfrute del lote a título gratuito u oneroso".

En caso de fallecimiento, los derechos sobre la parcela pasaban a las personas, parientes o no, que vivían en familia con el adjudicatario. En caso de no haber sucesor, la parcela volvía al pueblo, mientras se le asignaba a otro jefe de familia. La parcela se perdía por la falta de cultivo durante más de un año (Art. 15).

Estos son, en síntesis, los principales puntos de esta Ley. La lectura de la misma no nos aclara el fraccionamiento de los bienes comunales, pues confunde las restituciones con las dotaciones y en esta forma sólo señala las bases para la división de los terrenos ejidales, esto es, de los terrenos entregados por la vía de dotación, pero en ningún momento establece en qué forma se dividirían las tierras comunales despojadas que eran devueltas a sus antiguos dueños.

Nos queda la posibilidad de interpretar las palabras del legislador en el sentido de que, al hablar de ejidos, quería referirse también a las tierras comunales, aunque ésto sería ir en contra del espíritu del constituyente, ya que en la Constitución y en la Ley de 6 de enero se mencionaban claramente estos dos términos en relación a problemas muy distintos. Por otro lado, no puede considerarse como ejidatario al comunero que recibe tierras por restitución, ya que el término es especialmente creado para aquellas personas que reciben tierras por la vía de dotación, pues las tierras que se entregan al solicitarse por esta vía, reciben precisamente el nombre de ejidos, en una acepción completamente distinta a la que tuvo esta palabra en la época de la Colonia. En esta forma tenemos con que nunca podremos considerar al comunero como ejidatario, pues los antecedentes de uno y otro son totalmente distintos. Con base en ésto consideramos que la Ley sobre repartición de tierras ejidales, no se refirió a la división de tierras comunales y sólo determinó la forma de fraccionar las tierras ejidales.

Esta Ley fue substituída por la Ley del Patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927 la cual sufrió algunas reformas en 1930 y 1932.

10).- El 23 de abril de 1927 se promulga la Ley de Dotaciones y Restituciones, reglamentaría del artículo 27 Constitucional, (60) cuyos puntos principales relacionados con las restituciones o dotaciones de tierras comunales son las siguientes:

El artículo tercero señalaba que toda corporación de población que hubiere sido privada de sus tierras, bosques o aguas por alguno de los procedimientos referidos en el párrafo noveno del artículo 27 Constitucional, tendría derecho a que se le restituyera. Esta Ley prescindía de la enumeración de categorías políticas que señalaban todas las leyes anteriores, concretándolas en un solo concepto: corporación de población.

Señalaba como autoridades agrarias: I.- El Presidente de la República; II.- La Comisión Nacional Agraria; - III.- Los Gobernadores de los Estados; IV.- Las Comisiones Locales Agrarias; V.- Las Delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados, y VI.- Los Comités Particulares Ejecutivos. (Art. 4o.)

Las solicitudes de restitución que no procedieran, se convertirían a la vía dotatoria (Arts. 24, 25, 26 y 27). El capítulo IV señalaba el procedimiento de vía de restitución. Se respetaban de esta vía las mismas propiedades indicadas en el reglamento en su artículo 5o.

El capítulo V describía el trámite de los expedientes de dotación, respetando las superficies menores de 150 Ha. cualquiera que fuera su calidad, "las de superficie mayor que la anterior, no excedan de 200 Ha. y además, están dedicadas exclusivamente, por ser tierras de agostadero, a la cría de ganado; las comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal mientras el contrato esté vigente; en cada propiedad de superficie superior a 150 Ha., se respetará una extensión nunca inferior a 150 Ha. y equivalente a 50 parcelas de dotación individual".

Gran importancia tiene esta Ley por el adelanto -

que marcara en el procedimiento agrario. De un simple trámite, lo convertía en un verdadero juicio, realizado ante autoridades propias y dividido en dos instancias.

Esta disposición quedo derogada por la Ley del 11 de agosto de 1927, (61) que en realidad repetía en gran parte aquella Ley, señalando únicamente algunas reformas y adiciones. Por lo que se refiere a las solicitudes de restitución, señalaba que al iniciarse el trámite por esta vía, al mismo tiempo se seguiría de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso en que la restitución fuese declarada improcedente. (Art.42). Separaba el procedimiento de restitución de aguas, señalando la procedencia de éste, para los casos en que los solicitantes hubiesen sido despojados de ellas con posterioridad al 25 de junio de 1856, por cualquiera de los procedimientos señalados en el párrafo noveno del artículo 27 Constitucional. (Art. 106) (62).

Esta Ley sufrió algunas modificaciones que se refundieron en una nueva Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas fechada el 26 de diciembre de 1930.

El 23 de diciembre de 1931 se reforma el artículo 10 de la Ley de 6 de enero de 1915, (63). "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea paga da la indemnización correspondiente. Este derecho deberán de ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación..."

En esta forma se les cerraban las puertas a los grandes propietarios, de todo recurso legal utilizado para entorpecer la reforma agraria.

11).- El 30 de diciembre de 1933 se promulga un decreto que abrogó la Ley del 6 de enero de 1915 y reformó el artículo 27 Constitucional. (64) Respecto a nuestra materia, la reforma incluyó un nuevo término para designar a "los pueblos, rancherías y comunidades", designándolos como

núcleos de población. Se suprimió la fracción VI que autorizaba el régimen comunal como transitorio en tanto se dictaba la Ley que reglamentaría el repartimiento de las tierras. Se cambió en esta forma el espíritu del constituyente, al suprimir la idea de considerar el régimen comunal con existencia transitoria, momentánea. En efecto, la nueva redacción del 27 Constitucional, en ningún momento nos insinúa siquiera que la propiedad de tipo comunal será pasajera, por el contrario de acuerdo a sus disposiciones autoriza este régimen en forma permanente. "VI.- Fuera de las corporaciones...así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituídos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar bienes raíces..." En esta fracción se acepta y se reconoce por primera vez la existencia de una realidad innegable e ineludible como lo es la subsistencia de comunidades indígenas, que a través de los siglos han permanecido al margen de la vida del país, olvidadas por la legislación. Estas tribus que conservan las tradiciones y costumbres de sus antepasados y que relegados a los parajes más recónditos y lejanos de las poblaciones, han vivido en el más completo abandono. A estas comunidades se refiere la fracción VI al hablar de los "núcleos de población que de hecho guarden el estado comunal".

"VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituído o restituyeren." Esta fracción destruye toda idea de considerar al régimen comunal como una forma transitoria de propiedad y rompe así con la tradición sostenida en todas las leyes anteriores de pretender llevar a cabo el fraccionamiento de las tierras comunales. Autoriza a las comunidades a conservar sus tierras en la única forma que habían conocido y que está más de acuerdo con su medio de vida. Es el régimen comunal el que les es familiar, el que mejor conocen. Dado su estado primitivo no es posible, todavía, cambiarles este régimen por el de la propiedad particular. Grandes han sido los fracasos que nos muestra la historia al querer adaptarlos sin la preparación previa, a una forma de propiedad que desconocen y que requiere un determinado estado de evolución.

Es preciso pues, familiarizar a estos grupos, con los adelantos de la técnica, con la responsabilidad que implica - el régimen de propiedad particular.

La fracción VIII transcribe el artículo 10. de - la Ley de 6 de enero, agregando la excepción señalada en - el párrafo 3o. de la fracción VII del artículo 27 de la - Constitución. "Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856, y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de 50 Ha."

"IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún nú - cleo de población y en la que haya habido error o vicio, - podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuar - tas partes de los vecinos que estén en posesión de una - cuarta parte de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en pose - sión de las tres cuartas partes de los terrenos".

El 24 de noviembre de 1937, (65) se reforma la - fracción VII del artículo 27 Constitucional, facultando al Ejecutivo Federal para resolver los conflictos por límites de tierras comunales suscitados entre diferentes pueblos, uniformando en esta forma la posibilidad de solución de un problema que se había venido presentando en nuestro país - desde tiempo inmemorial. Con anterioridad a esta reforma, eran los Estados quienes debían resolver estos problemas, pero por lo general, éstos nunca expidieron reglamentación alguna sobre el particular.

El 23 de diciembre de 1937 (66) se expide un de - creto en el que se establece: "I.- Corresponderá a la Se - cretaría de Gobernación el conocimiento de todas las ges - tiones relativas a límites de terrenos comunales, cualquie - ra que sea el origen de éstos, ya sea que se hallen pen - dientes o se susciten entre dos o más núcleos de población.

"II.- La citada Secretaria propondrá dentro de - término perentorio el proyecto relativo conforme al cual - deberá verificarse la tramitación, resolución y ejecución de tales gestiones".

Las disposiciones expuestas, constituyen parte - de una larga lista de decretos, leyes y reformas promulgadas durante el primer tercio del presente siglo. Hasta - 1933, no se había hecho ningún intento para reunir en forma organizada toda la legislación en materia agraria. Los ordenamientos publicados carecían de unidad y sistema. Así fue como surgió la necesidad de reunir las ideas expuestas en las diversas disposiciones para elaborar el primer Código Agrario, cuyo texto lo estudiaremos en el capítulo si - guiente.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) LIC. E. MAQUEO DE CASTELLANOS, "Algunos Problemas Nacionales," pág. 67
- (2) LIC. GONZALO AGUIRRE BELTRAN, "Formas de Gobierno Indígena," pág. 6
- (3) LIC. E. MAQUEO DE CASTELLANOS, op. citada pág. 92
- (4) PROF. J. KOHLER, "El Derecho de los Aztecas," pág. 48
- (5) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, "El Problema Agrario en México," pág. 7
- (6) ZURITA CITADO POR EL DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 54
- (7) DESIDERIO GRAUE Y DIAZ GONZALEZ, "Contribución al Estudio del Problema Agrario Mexicano," pág. 50
- (8) LEY XIII, TITULO VII, LIBRO IV DE LAS LEYES DE INDIAS
- (9) RESOLUCION DE LA SRIA. DE HACIENDA DE 31 DE JULIO DE 1878, CITADO POR EL LIC. ANGEL CASO, "Derecho Agrario," pág. 55
- (10) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 78
- (11) MANUEL FABILA, op. citada pág. 8
- (12) Idem, pág. 13
- (13) Idem, pág. 15
- (14) Idem, pág. 23
- (15) Idem, pág. 29
- (16) Idem, pág. 30
- (17) Idem, pág. 42
- (18) Idem, pág. 46
- (19) Idem, pág. 63
- (20) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 341
- (21) Idem, pág. 341
- (22) Idem, pág. 375
- (23) Idem, pág. 375
- (24) Idem, pág. 378
- (25) MANUEL FABILA, op. citada pág. 64
- (26) Idem, pág. 68
- (27) Idem, pág. 73
- (28) Idem, pág. 100
- (29) Idem, pág. 103
- (30) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 404
- (31) MANUEL FABILA, op. citada pág. 116
- (32) Idem, pág. 117
- (33) LIC. IGNACIO R. VALLARTA, "Votos" Tomo IV, pág. 4
- (34) MANUEL FABILA, op. citada pág. 118
- (35) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 119
- (36) WINSTANO LUIS OROZCO, "La Organización de la República," citado por el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, "El Sistema Agrario Constitucional," pág. 149
- (37) LIC. IGNACIO R. VALLARTA, op. citada pág. 30
- (38) Idem, pág. 323

- (39) MANUEL FABILA, op. citada pág. 209
- (40) Idem, pág. 214
- (41) Idem, pág. 254
- (42) Idem, pág. 270
- (43) Idem, pág. 272
- (44) Idem, pág. 272
- (45) Idem, pág. 280
- (46) Idem, pág. 290
- (47) Idem, pág. 287
- (48) Idem, pág. 293
- (49) Idem, pág. 294
- (50) Idem, pág. 307
- (51) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 498
- (52) Idem, pág. 502
- (53) MANUEL FABILA, op. citada pág. 320
- (54) Idem, pág. 327
- (55) Idem, pág. 346
- (56) Idem, pág. 383
- (57) Idem, pág. 391
- (58) Idem, pág. 416
- (59) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 511
- (60) MANUEL FABILA, op. citada pág. 449
- (61) Idem, pág. 476
- (62) Idem, pág. 495
- (63) Idem, pág. 541
- (64) Idem, pág. 547
- (65) Idem, pág. 661
- (66) Idem, pág. 665

CAPITULO III

EL REGIMEN COMUNAL, (CONTINUACION).-

A).- CODIFICACION AGRARIA.

El 22 de Marzo de 1934 se expide el primer - "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos." (1) Es te viene a constituir la recopilación de muchas de las - ideas comprendidas en los diversos intentos de leyes re-- glamentarias del artículo 27 Constitucional; sin embargo, no solo se concretó a reunir varias de esas disposicio--- nes, sino que introdujo notables innovaciones.

En su artículo primero enumeraba las autorida des agrarias: "I.- El Presidente de la República; II.- - El Departamento Agrario; III.- Los Gobernadores de las - Entidades Federativas; IV.- Las Comisiones Agrarias Mixtas; V.- Los Comités Ejecutivos Agrarios y VI.- Los Comi sariados Ejidales."

Autorizaba la vía de restitución de tierras, bosques o aguas a aquellos núcleos de población despoja-- dos "por cualquiera de los actos a que se refiere el ar-- tículo 27 Constitucional..." (art. 20). En la iniciación de esta vía se repetía lo dispuesto por la ley de dotacio nes de 21 de marzo de 1929, en el sentido de que, de ofi-- cio se debería iniciar el procedimiento dotatorio, para - el caso en que la restitución no procediere (art. 24). -

Así mismo se procedería la conversión de la vía dotatoria a la restitutoria (art. 25).

"Cuando las tierras de cultivo restituidas tengan mayor superficie que la necesaria para adjudicar la parcela normal a cada uno de los individuos censados, aquélla podrá aumentarse hasta el doble, y el límite del capital comercial o industrial a que se refiere el inciso e) del artículo 44, hasta el triple" (art. 31). (El inciso "e" señala un capital máximo de \$2,500.00).

La restitución de aguas procedía en los mismos casos señalados por la ley de dotación de 1929, en su artículo 106.

La capacidad de los núcleos de población para recibir tierras bosques o aguas, se sujetaba al hecho de que el poblado existiere con anterioridad a la fecha de la solicitud correspondiente (art. 21), señalaba quienes no tendrían capacidad para ser dotados (art. 42). Enumeraba los requisitos para ser sujeto de dotación de parcela individual (art. 44). Eran inafectables en la restitución, las mismas propiedades que se respetaban en la ley de 21 de marzo de 1929 (art. 50).

Los procedimientos que describía conservaban el aspecto de juicios, substituyendo los plazos y términos que las leyes anteriores concedían a las partes, por una novedosa regla general: los interesados podían presentar las pruebas que juzgaran convenientes en cualquier momento de la tramitación de la primera o segunda instancia, hasta antes de las resoluciones respectivas.
(2)

La ampliación de ejidos procedía en cualquier momento, siempre y cuando se reunieran los requisitos que establecía el artículo 83. Terminaba, en esta forma, con la prohibición que impedía la ampliación a los ejidos que tuvieran menos de diez años, contados desde la fecha de la dotación.

Los nuevos centros de población procedían, entre otros: "I.- Cuando las tierras restituidas a un núcleo de población no sean suficientes para todos los

individuos comprendidos en el censo agrario y no se puedan dotar complementariamente en los términos del artículo 31 (art. 99).

Declaraba imprescriptible e inalienables - los derechos sobre los bienes agrarios que adquirieran - los grupos de población (art. 117), así como inalienable, imprescriptible e inembargable la parcela ejidal (art. - 140), tal como lo había hecho la ley sobre repartición - de tierras de 19 de diciembre de 1925.

Señalaba la extensión de la parcela individual en cuatro hectáreas de riego y ocho hectáreas de - tierras de temporal (art. 47). Las dotaciones ejidales comprendían, "además de las tierras de cultivo, las de - agostadero, de monte o de otra calidad diferente, que se requieran para la satisfacción de las necesidades del po - blado de que se trate, y comprenderán en todo caso las - superficies necesarias para formar las parcelas escola - res..." (art. 49). Las tierras de agostadero o de monte y aquéllas que se "deban disfrutar en común por los eji - datarios", serían aprovechadas y administradas de acuer - do a lo que disponía el artículo 147. Cada ejido ten--- dría un fondo común formado por: "I.- Los de los montes y pastos u otros recursos del ejido, resultantes de la - explotación hecha por cuenta de la comunidad; II.- Los - de cuotas acordadas por la asamblea para fines de la im - pulsión del ejido; IV.- Cualquiera otro que no pertenez - ca en particular a los miembros de la comunidad" (art. - 153). El artículo 170 señalaba el procedimiento para nu - lificar los fraccionamientos a que hacía mención la frac - ción IX del artículo 27 constitucional.

El Código de 1934, poco legislaba sobre el régimen comunal. Alguno que otro artículo, aisladamente, se refería a este punto, aunque nunca en forma expresa. Se seguía, con mayor ímpetu, la tendencia de regular en todos sus aspectos al ejido, en virtud de que la reforma agraria se estaba llevando a cabo a través del proceso - de dotación. Se olvidaba, sin embargo, la existencia - del régimen comunal, el cual había vuelto a surgir con - la Constitución de 1917 y cuyas posibilidades de existen - cia permanente, se desprendían de la reforma del artícu - lo 27. A pesar de estos hechos, el primer Código Agra--

rio olvidaba por completo esta materia. Por todas las atenciones tenidas al ejido, había correspondido un completo abandono para las tierras comunales. Por otro lado, la imprecisión en cuanto a la determinación de los conceptos ejidal y comunal, persistía en este ordenamiento. La confusión en el uso de tales conceptos, considerándolos equivalentes en algunos casos, y distinguiéndolos en otros, dificultaba en mucho la interpretación de sus preceptos.

Con frecuencia se mezclaba e incorporaba el régimen comunal al ejidal. Como ejemplo de esta práctica señalaremos el caso del artículo 31. Refiriéndose a tierras comunales, como son las tierras que se restituyen, según nos indican los antecedentes de la acción de restitución, ordenaba que cuando estas fueran insuficientes para que los individuos, con derecho a parcela, la obtuvieran en las extensiones que fijaba el artículo 47, se procedería a tramitar un expediente de dotación complementaria.

El artículo 47 estaba referido, según se desprendía de su texto, a las tierras dotadas, esto es a los ejidos, y fijaba la extensión de la parcela ejidal. En esta forma el régimen comunal debería acogerse a una disposición expedida para el régimen ejidal, quedando identificadas y confundidas la parcela ejidal propiamente dicha y la parcela resultante del fraccionamiento de un terreno comunal, en virtud de la referencia ordenada en el artículo 31.

El párrafo tercero del artículo 47 señalaba: "Cuando las tierras de cultivo restituidas tengan mayor superficie que la necesaria para adjudicar la parcela normal a cada uno de los individuos censados, aquélla podrá aumentarse hasta el doble y el límite del capital comercial o industrial a que se refiere el inciso e) del artículo 44, hasta el triple" (art. 44).

El artículo 44 se refería a los requisitos para poder recibir parcela individual, "por la vía de dotación." Tenemos entendido que los bienes entregados por esa vía, son bienes ejidales, así es que, al señalar

el artículo 44 los requisitos para recibir parcela a través de esta vía, estaba estableciendo los requisitos para ser sujeto de dotación en un ejido, esto es para ser ejidatario, pero en ningún momento hablaba de comuneros. Se establecían, en esta forma y de manera indirecta requisitos para poder ser sujeto de parcela en una comunidad. ¿Se deberían entender, entonces, los bienes comunales restituidos, sujetos al régimen ejidal, aunque no lo ordenara expresamente la ley?

El Código de 34, sujetaba el régimen comunal a preceptos propios del ejidal, sin hacer las aclaraciones pertinentes, dando ocasión a confusiones respecto del verdadero carácter de los bienes objeto de restitución.

Los conflictos por límites de terrenos comunales, fueron olvidados por el legislador del Código de 1934, pues no encontramos disposición alguna al respecto.

El 23 de septiembre de 1940 se expide un nuevo Código Agrario (3) en el que se siguieron en gran parte las mismas orientaciones del Código de 34. Por lo que toca a nuestra materia incluyó algunas innovaciones.

Hacia la distinción entre autoridades y órganos agrarios. Dentro de las primeras consideraba en la fracción VIII "los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales." Por primera vez se señalaban autoridades propias de las comunidades para la administración de los terrenos comunales. La creación de estas autoridades terminaba con la confusión que existía respecto de si las autoridades en el régimen comunal se elegían y se denominaban en la misma forma que las que correspondían al régimen ejidal, aplicando la ley por analogía; o si por el contrario, la omisión de esta materia en el Código de 34 significaba que no deberían de existir autoridades de bienes comunales.

Gran paso, significó la inclusión de este tipo de autoridades, en el régimen comunal. Además, dentro de los órganos agrarios creaba "IV los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales."

En general, el Código de 1940 se conservó casi en su integridad en el Código que ahora nos rige y que fuera expedido el 31 de diciembre de 1942.

B).- CODIGO DE 1942.-

Este comprende algunas reformas que no alteraron, sin embargo, el espíritu del anterior. Es por esto que procederemos a estudiar el código vigente, por lo que toca al régimen comunal.

Nuestro Código vigente (4) sigue la división establecida en el anterior, entre autoridades y órganos agrarios. "Artículo 1o.- Son autoridades agrarias:

I.- El Presidente de la República.

II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal,

III.- El Jefe del Departamento Agrario.

IV.- El Secretario de Agricultura y Fomento y

V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas."

"Artículo 2o. Son órganos agrarios:

I.- El Departamento Agrario, con todas sus oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario.

II.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

III.- La Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal y

IV.- El Departamento de Asuntos Indígenas-->

.nas."

Ya no son considerados como autoridades agrarias los Comisariados de Ejidos y de Bienes Comunales; aquéllos son ahora junto con las Asambleas Generales y los Consejos de Vigilancia, "autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras" (art. 4). "Las autoridades de los núcleos de población no son propiamente autoridades agrarias porque éstas representan al Gobierno..", y aquéllas "...representan a los núcleos de población..." (5)

De acuerdo al artículo 32, las mismas normas establecidas para el funcionamiento de Comisariados, Consejo de Vigilancia y Asambleas Generales Ejidales, son aplicables a las autoridades comunales "de igual designación"; por lo que, sujeta a las mismas disposiciones, tenemos que la organización comunal, presenta el siguiente aspecto:

Asambleas Generales.- Estas deberán integrarse por todos los miembros de la comunidad, por todos los comuneros que no hayan adoptado otro régimen de propiedad distinto del comunal (art. 17). Serán convocadas por medio de cédulas publicadas con una anterioridad mínima de ocho días a la fecha de celebración, el quorum necesario será de la mitad mas uno para la primera convocatoria, pero a la segunda convocatoria, se celebrará la Asamblea con "el número de comuneros que concurran." (art. 18). La legalidad sobre estas asambleas será resuelta, en caso de conflicto, por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de conformidad con las últimas reformas (art. 19). "En las Asambleas...las votaciones serán nominales. Cuando se trate de la elección del Comisariado....del Consejo de Vigilancia y la votación se empate, se repetirá ésta y si volviere a empatarse, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización....formulará una planilla mixta asignando los puestos por sorteo entre los individuos que hayan obtenido el mismo número de votos" (art. 20). En estos casos las Asambleas serán convocadas: "I Por un representante de la Comisión Agraria"

Mixta, únicamente cuando se trate de la ejecución de los mandamientos del ejecutivo local; II por un representante del DAAC, cuando el poblado no este en posesión provisional y tenga que ejecutarse una resolución presidencial..." Las Asambleas subsecuentes las convocarán el Comisariado de bienes comunales o el Consejo de Vigilancia, en su defecto lo hará el representante del DAAC (art. 21).

Los Comisariados serán electos por mayoría y estarán constituidos por tres miembros propietarios (presidente, secretario y tesorero) y tres suplentes. Deberán, ser miembros del núcleo de población con residencia de, por lo menos, seis meses anteriores a la fecha de elección, saber leer y escribir (artículos 22 y 23). El artículo 24 señala las causas de remoción, debiendo ser esta acordada por las dos terceras partes de la Asamblea (artículos 24 y 28).

Los consejos de Vigilancia estarán constituidos por tres miembros (presidente, secretario y tesorero) propietarios y tres suplentes y serán elegidos por la minoría de la asamblea general, cuando el Comisariado haya sido electo por la mayoría (art. 29).

Los miembros de los Consejos de Vigilancia y de los Comisariados duran en su empeño tres años, pudiendo ser reelectos, cuando así lo decidan las dos terceras partes de la asamblea (artículos 31 y 20).

Debemos considerar aplicables a los Consejos de Vigilancia a los Comisariados de bienes comunales y a las Asambleas General de Comuneros. Todas las demás disposiciones que señala el código en relación a las autoridades ejidales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Código.

La restitución de tierras, bosques y aguas despojadas por alguna de las acciones señaladas en el artículo 27 constitucional, procede cuando el núcleo peticionario comprueba:

I.- Que son los propietarios de los bie--

nes despojados.

II.- Que éstos fueron despojados por alguno de los actos que señala la fracción VIII del artículo 27 constitucional (art. 46). Desde luego que la comprobación del primer punto resulta sumamente difícil, ya que en muy raras ocasiones los pueblos poseyeron y conservaron algún documento que los acreditara como propietarios de una determinada fracción de terreno.

Por otro lado, en los casos en que poseen documentación, ésta es sumamente vaga al señalar los linderos y ubicación de los bienes, pues los puntos de referencia que servían para fijar los límites, han desaparecido en la actualidad. Es frecuente encontrar, en algunos de estos documentos que al referirse a los linderos de un predio, un árbol, una piedra, o bien, el curso de un río, sirven de referencia para marcar los límites del terreno. Estos puntos, desde luego, son fácilmente alterables por efecto del tiempo y por lo tanto se pierde la ubicación exacta del terreno.

Es esta la principal causa por la que la reforma agraria no se ha llevado a cabo a través de la vía restitutoria, habiendo por otro lado, mayores posibilidades de obtener tierras por el procedimiento de la dotación.

Las mismas propiedades inafectables por restitución señaladas en los códigos anteriores, se repitieron en éste, agregando:

III.- Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados.

IV.- Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación.

V.- Las aguas destinadas a servicios de interés público (art. 48).

Repite la capacidad requerida para los núcleos de población que para ser sujetos de dotación,

que señalaban los códigos anteriores (art. 50).

El artículo 54 señala los requisitos de capacidad para obtener unidad de dotación o parcela por medio de dotación, ampliación, creación de nuevo centro de población o acomodo en tierras ejidales excedentes; ser mexicano por nacimiento, varón mayor de 16 años si soltero o de cualquiera edad si casado, o mujer soltera o viuda, si tiene familia a su cargo; residencia cuando menos de seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud; dedicarse personalmente al trabajo del campo; no poseer a título de dominio una extensión igual o mayor a la unidad de dotación; y no poseer capital individual en la industria o el comercio mayor de \$2,500.00, o un capital agrícola mayor de \$5,000.00.

Consagra el principio constitucional que elimina la posibilidad de promover el juicio de amparo en contra de las resoluciones dotatorias o restitutorias (art. 75).

La unidad individual de dotación es de 10 hectáreas de tierras de riego o humedad y veinte hectáreas de temporal (art. 76). Esta superficie se puede aumentar entre otros: al dotar a tribus con propiedades de la Federación o terrenos nacionales (art. 78).

El título cuarto está dedicado a los "Bienes Comunales." El artículo 128 repite textualmente el primer párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional. Sobre este artículo comenta el señor Licenciado Hinojosa Ortiz "...Cuando una comunidad recibe una restitución, queda incorporada al régimen ejidal y por lo tanto disfruta de todas las garantías establecidas por el Código Agrario y puede acreditar su personalidad. En cambio, cuando se trata de una comunidad que no ha recibido ninguna resolución presidencial que le restituya, confirme o dote, tiene el problema de acreditar su personalidad..." (6)

Creemos que en el caso de los bienes restituidos, el régimen que se debería seguir, independiente

mente de que en la práctica se aplique el ejidal, es el comunal. El Código actual, aunque no en forma muy clara, distingue a ambos regímenes. En este sentido contiene normas expresas para el ejidal y otras destinadas al comunal. En las leyes anteriores, la confusión de ideas no permitía distinguir las disposiciones aplicables para uno y otro sistema, y pues, por otro lado, el régimen comunal carecía en lo absoluto de reglamentación. El Código de 42 vino ya a establecer, si bien en forma incompleta, algunas bases legales para el régimen comunal. En ciertos casos, señala en forma expresa cuando le son aplicables las disposiciones del régimen ejidal.

En tal virtud debemos interpretar el Código en el sentido de que, cuando no lo ordena expresamente, tales regímenes no deben quedar sujetos a las mismas disposiciones. Es este el caso de los bienes restituidos. No existe base legal alguna que permita sujetar estos bienes a lo dispuesto para el régimen ejidal. Por otro lado, se estaría obligando a las comunidades que, con fundamento en la ley, ejercen su derecho de solicitar la devolución de tierras que les pertenecen, a aceptar un régimen desconocido para ellas, en contradicción con lo ordenado en el artículo 144, que deja a la voluntad del núcleo comunal, la adopción o no, del régimen ejidal.

Ahora bien, el artículo 143 señala que, "Cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y, a petición de los interesados, se fraccionarán como en el caso de las restituciones."

Este fraccionamiento, según señala el artículo 231, toma como base la unidad de dotación básica del régimen ejidal. Así mismo, este artículo, el 231, que corresponde al capítulo del procedimiento de restitución de bienes, se refiere a los "individuos con derecho a tierras." Estas referencias al régimen ejidal originan la idea de que los bienes restituidos quedan incorporados a este régimen, sin embargo, no podemos aceptar tal interpretación, por las razones antes expuestas. El Có-

digo olvida en este precepto la diversidad de regímenes.

Creemos pues, que se trata de una confusión y no del deseo del legislador de sujetar los bienes comunales restituidos al régimen ejidal. En todo caso, lo único que podríamos aceptar, y esto para beneficio de los comuneros, sería que en este exclusivo caso de los bienes restituidos, el legislador reguló, tacitamente al hacer aplicable el régimen ejidal, el régimen comunal por lo que toca a la forma de hacer el fraccionamiento de los bienes, señalando los requisitos necesarios para que los comuneros tengan derecho a la tierra, en unidades fraccionadas (unidad de dotación) determinando la superficie de cada unidad, tomando como base lo dispuesto para las tierras ejidales. Esto, desde luego, colocaría a los comuneros beneficiados con una restitución, en lugar muy distinto del de los demás núcleos comunales, pero también diferente de los ejidatarios.

Sólo en relación a los puntos indicados es aceptable la aplicación del régimen ejidal en los bienes restituidos, pero entonces, estas disposiciones deben quedar incorporadas al régimen comunal como propias, atendiendo a la materia a que se refieren y en consecuencia, respetándose la autonomía del régimen comunal. En efecto, el hecho de que dos o tres preceptos del régimen ejidal se apliquen al comunal, no obliga a pensar, que por este simple hecho, éste deba quedar sujeto a todo lo dispuesto por el ejidal. Quedan en esta forma los bienes restituidos, regulados por un régimen comunal más avanzado, aunque incompleto todavía.

Las anteriores aseveraciones se confirman por lo dispuesto en los artículos siguientes:

"Artículo 129.- Para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas los núcleos de población que guarden estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ejidos." El Código esta distinguiendo los dos regímenes y ordena la aplicación de lo dispuesto en el ejidal, al régimen comunal.

"Esto quiere decir que pueden obtener agua"

por dotación y accesión como los ejidos y que pueden también solicitar aprovechamientos provisionales y concesiones para el uso de aguas de propiedad nacional, con apego a la ley de Aguas de Propiedad Nacional y con la preferencia que tienen los ejidos sobre los propietarios - particulares, tratándose de aguas destinadas al riego." (7)

El artículo 144 señala el derecho de los miembros de la comunidad para decidir sobre la adopción del régimen ejidal, agregando, por otro lado, que basta que sean beneficiados por una dotación para que queden, automáticamente sujetos al régimen ejidal. De la interpretación de este artículo deducimos que únicamente existen dos medios para que los bienes comunales se sujeten al régimen ejidal: una voluntaria, sujeta a la decisión de los miembros de la comunidad y otra que opera por mandato de la ley, sin atender a la opinión de los núcleos comunales. Dentro de estos dos casos, la ley no incluye el de los bienes restituidos, por lo que insistimos, en que ellos quedan sometidos a lo dispuesto para los bienes comunales y no rige sobre ellos por lo tanto, el régimen ejidal. El cambio de régimen en el primer caso se operará en virtud de resolución presidencial (art. 145).

El capítulo dedicado al régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales, señala algunas disposiciones que deben ser consideradas comunes a ambos regímenes:

"Artículo 130.- A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen."

"Artículo 131.- Los pastos y montes de uso común pertenecerán siempre al núcleo de población excepto cuando se abran al cultivo y sean objeto de fraccionamiento y adjudicación individual."

"Artículo 135.- Cuando la restitución o la

dotación recaiga en aguas de propiedad nacional, el núcleo de población beneficiado adquirirá el carácter de beneficiario."

El artículo 139, declara inexistentes todos los actos de particulares y de autoridades local o federales que tiendan a privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en los casos en que no estén expresamente autorizados por la ley.

Los bienes reconocidos y titulados a favor de comunidades tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles, inembargables, e intransmisibles, según lo dispone el artículo 138. Luego ¿todos los demás bienes de las comunidades que les pertenecen por algún título, pero que no les han sido reconocidos por las autoridades agrarias, si son enajenables, prescriptibles, embargables y transmisibles? Conforme a la letra de la ley si, pero conforme al espíritu de legislador esta idea es inaceptable.

Desde luego hay que hacer notar que las disposiciones anteriores se refieren únicamente a los casos de bienes restituidos, olvidando por completo los bienes que poseen las comunidades en virtud de otros títulos. Por otro lado, este capítulo guarda silencio por lo que se refiere al régimen de explotación de los bienes de las comunidades indígenas.

"los bienes ejidales y los comunales, solo podrán ser expropiados por las causas de utilidad pública...." dice el artículo 187 y a continuación enumera una lista limitativa de las causas en las que procede tal expropiación.

Si la expropiación se hace con el objeto de explotar los recursos naturales del subsuelo mediante concesión, "el núcleo de población o la comunidad tendrán derecho a las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario..." (art. 190).

"Artículo 191.- Las aguas pertenecientes -

a los ejidos o a los núcleos de población que guarden estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

I.- Para usos domésticos, servicios públicos o baños y abrevaderos de ganado.

II.- Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación.

III.- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz."

La expropiación de bienes comunales requiere decreto presidencial en ese sentido y compensación inmediata, "con bienes equivalentes a los expropiados o indemnización en efectivo." El valor económico de los bienes expropiados servirá de base para fijar la compensación o la indemnización correspondiente, ésta pertenecerá a la comunidad (art. 192). En caso de que los bienes expropiados se destinen a un servicio público, la compensación consistirá en la entrega de bienes equivalentes, a favor de los afectados, por cualquiera de las vías que establece el Código (art. 195). Esto es, a través de dotaciones, ampliaciones, nuevos centros de población etc.

La organización general y particular de "los núcleos que de hecho o por derecho guarden estado comunal" corresponde actualmente al Departamento de Asuntos Agrarios y C. de conformidad con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 24 de diciembre de 1958 (artículo 199 y comentario pág. 171).

"Artículo 210.- El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y oyendo la opinión del Departamento Agrario, determinará la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales."

"Artículo 212.- Los núcleos de población a los que se haya reconocido derechos sobre tierras, bosques y aguas, están capacitados para recibir los benefi-

cios del crédito, de acuerdo con las leyes de la materia, equiparándose para ese efecto los Comisariados de Bienes Comunales a los Comisariados Ejidales."

De conformidad con este artículo las comunidades indígenas que aún no tengan reconocidos sus derechos sobre sus tierras no pueden recibir los beneficios del crédito.

Las comunidades indígenas pueden promover la ampliación de sus tierras únicamente en los casos en que habiendo recuperado sus tierras por vía de restitución, éstas sean insuficientes para satisfacer sus necesidades. Así lo expresa el artículo 270, que habla de la ampliación de ejidos. Como este artículo autoriza tal acción cuando las tierras restituidas o dotadas sean insuficientes, consideramos que, en virtud de los antecedentes que determinaron la constitución de la acción de restitución, ésta corresponde originalmente a los bienes comunales, por lo que el Código debería hablar de ampliación de tierras y no restringirse a la ampliación de ejidos.

La parte adjetiva, esto es, la relativa a los procedimientos la comentaremos en el siguiente capítulo.

El Código de 1940 señaló un paso determinante en la reglamentación de las tierras comunales. Hagamos la aclaración, nuevamente, que por estos bienes estamos entendiendo aquéllos que pertenecen o pertenecían y que fueron devueltos a las comunidades indígenas.

En todas las leyes expedidas con anterioridad a dicho Código, no encontramos disposición alguna sobre la forma de organización de las autoridades de las comunidades. El Código actual siguió los mismos pasos que su antecesor, precisando la jerarquía de estas autoridades y considerándolas como autoridades del núcleo de población.

Respecto de la determinación de la capacidad para ser sujeto de derecho agrario, no encontramos

disposición alguna que se refiera a la capacidad requerida para las comunidades, ya que el capítulo correspondiente, habla únicamente de la capacidad de los núcleos para ser dotados de tierras, bosques o aguas. Y en este sentido el mismo Código establece que cuando un núcleo que posea terrenos comunales, sea beneficiado por una resolución dotatoria, "quedarán automáticamente sujetos, por lo que toca a todos sus bienes al régimen ejidal."

Los requisitos de capacidad señalados en el Código vigente se refieren únicamente al régimen ejidal y por lo tanto no se fijan requisitos a las comunidades que se encuentren bajo otro régimen, el comunal.

Consideramos a estas comunidades como sujetos de derecho agrario, por su simple calidad de tales, sin requerir una especial capacidad. En este sentido el Dr. Mendieta y Núñez hace una distinción entre sujetos colectivos e individuales de derecho Agrario: "Los sujetos colectivos son: las comunidades agrarias y los núcleos de población carentes de tierra o que no las tienen en cantidad suficiente...de acuerdo con el Código aludido (se refiere al Código vigente), hay dos clases de núcleos de población: el núcleo de población propriamente dicho, y el núcleo de población ejidal. El primero lo forma todo el poblado que pide tierras y aguas, y el segundo, el grupo de campesinos beneficiados con una dotación. Sin embargo, esta diferenciación que nosotros exponemos aquí con claridad absoluta, no parece así en el articulado del ordenamiento a que nos referimos, pues en él se usan, a veces, indistintamente las dos denominaciones como si fuesen términos equivalentes y otras veces como denominaciones de sujetos diversos."

"Las comunidades agrarias formadas generalmente por indígenas que poseen en común tierras, bosques y aguas, desde tiempos remotos, constituyen también sujetos colectivos de derecho agrario con personalidad propia. Por lo que respecta a los núcleos de población, únicamente adquieren la categoría de sujetos de derecho agrario cuando tienen un número no menor de

veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación y siempre que existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva (artículos 50 y 51)." (8)

Tampoco señala el Código los requisitos que requiere un comunero para recibir "tierras en extensión igual a la unidad de dotación", una vez hecha la restitución, como lo indica el artículo 231; pues el artículo 54 señala claramente: "Tendrán capacidad para obtener unidad de dotación o parcela por medio de dotación, ampliación, creación de nuevo centro de población o acomodo de tierras ejidales excedentes, los campesinos que reúnan los siguientes requisitos...", omitiendo los casos en que tal unidad de dotación la obtengan en virtud a una restitución. El artículo 231 considera, sin embargo, que los requisitos establecidos deben ser exigidos también a los comuneros, pues dispone: "Cuando los terrenos de labor...restituidos no sean suficientes para que todos los individuos con derecho obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación..., cuando las tierras de cultivo tengan una superficie mayor que la necesaria para adjudicar una unidad de dotación a cada uno de los individuos censados, la unidad de dotación podrá aumentarse hasta el doble, y el límite del capital comercial o industrial a que se refiere la fracción V del artículo 54, hasta el triple."

Al autorizar la modificación de uno de los requisitos ordenados, tácitamente esta exigiendo el cumplimiento de todos los demás para poder recibir la unidad de dotación correspondiente, con lo cual no estamos de acuerdo. Consideramos que la intención del legislador al señalar tales requisitos, fue la de concentrar, en auténticos campesinos, las posibilidades para ser sujetos de unidad de dotación, estableciendo, en esta forma, una barrera infranqueable a quienes no eran verdaderos trabajadores del campo. En este sentido al hablar de los medios a través de los cuales se podrá obtener la unidad de dotación, enumera únicamente aquellos que sirven para entregar bienes ejidales (dotación, ampliación, creación de nuevo centro de población o acomodo en tierras ejidales excedentes).

Los comuneros, dadas sus especiales condiciones de vida, son gente dedicada a las labores del campo, con exclusividad. Su retraso cultural les impide llevar a cabo otras empresas. No podemos desechar sin embargo la posibilidad de que exista un comunero que, alejado de su grupo y de la vida del campo, radicado en alguna ciudad, con un nivel intelectual muy por encima del de su grupo a que pertenecía, pretenda ejercer su derecho de comunero para poder ser sujeto de parcela. En este caso nos encontraríamos con la disyuntiva de interpretar el artículo 54 en el sentido de ser aplicable a los comuneros o no. La posibilidad es, no obstante, sumamente remota, las tribus indígenas se conservan en el mismo estado que guardaban hace trescientos años. Son celosos de sus tradiciones y precisamente debido al abandono en que han vivido, no les es posible encontrar otro medio de vida que el del campo. A pesar de esto, si tal caso llegara a presentarse, consideramos que no habría base legal para impedir a esta persona ejercer su derecho de comunero; debido a que el Código señala los requisitos para recibir unidad de dotación ejidal, es decir la parcela que resulta del fraccionamiento del ejido obtenido por cualquiera de estas vías: dotación, ampliación, creación de nuevo centro de población, o acomodo en tierras ejidales excedentes.

Por todo lo anterior, creemos que el artículo 231, no debió hacer referencia al artículo 54, pues tal hecho únicamente da lugar a confusiones y a falsas interpretaciones. Hablando sobre este tema, señala D. Angel Caso: "Desde luego, no está por demás aclarar que la ley guarda un absoluto silencio, en materia de restitución..." (9)

En 1963 se reformó el artículo 58, señalando los bienes que se afectarían con preferencia en los casos de dotación y ampliación de ejidos, quedando el último párrafo del nuevo artículo en la siguiente forma: "Los núcleos de población indígenas tendrán preferencia para ser dotados (SIC) con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo." La redacción de este párrafo, es defectuosa y dificulta su interpretación. En efecto, hablar de dotar a las tribus indígenas, con las tierras -

que hayan venido poseyendo, resulta un absurdo. Si las han venido poseyendo, lo que procede es su reconocimiento y titulación, ya que las tierras están en su poder; pero si el legislador quiso referirse a las tierras y aguas que poseían pero que les fueron quitadas, entonces la acción que se debe ejercer es la de restitución y no la de dotación, pues se les devolverá lo que poseían con anterioridad y no otros bienes nuevos.

El Código que estudiamos, determina las bases para llevar a cabo el fraccionamiento de bienes comunales solamente en dos casos:

a).- En el caso de bienes restituidos y

b).- En el caso de que habiendo obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre bienes comunales, la comunidad opte por el régimen ejidal y solicita su fraccionamiento.

Los demás casos: cuando habiendo obtenido el reconocimiento de sus derechos sobre tierras, bosques o aguas, no optan por el régimen ejidal, y cuando no han sido reconocidos sus derechos, fueron ignorados por la ley y por lo tanto no existen bases legales que determinen la forma de fraccionar dichos bienes.

Respecto del segundo caso previsto por el Código en vigor, debemos señalar que modificó, en forma absoluta, la tendencia del constituyente que ordenaba el fraccionamiento de estos bienes sin atender a la voluntad de las comunidades propietarias, supeditándolo únicamente a la expedición de una ley que reglamentaría la forma de llevarlo a cabo. En efecto, tal división depende, en el Código actual, de la voluntad de sus componentes.

El fraccionamiento, dice el Código, se llevará a cabo como en el caso de las restituciones. Sin embargo, en el capítulo dedicado a las restituciones no encontramos, expresamente, nada relativo a esta materia, aún cuando se implica del texto del artículo 231: "Cuando los terrenos de labor o laborables restituidos no --

sean suficientes para que todos los individuos con derecho obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación...Cuando las tierras de cultivo tengan una superficie mayor que la necesaria para adjudicar una unidad de dotación a cada uno de los individuos censados, la unidad de dotación podrá aumentarse hasta el doble.. ..Si aún cumplidas las condiciones a que se refiere el párrafo anterior hubiere excedentes de tierras de cultivo, se adjudicarán unidades de dotación con superficie igual a la indicada en el mismo, siguiéndose el orden de preferencia establecido en el artículo 153."

"El jefe del Departamento Agrario, de acuerdo con estas bases, determinará la extensión de la parcela."

Ahora bien la unidad de dotación de que habla este artículo entendemos que es la que se fija en la división de las tierras dotadas, esto es, en la parcela ejidal, diez hectáreas de terrenos de riego o humedad y veinte hectáreas en terrenos de temporal (art. 76). Es esta una de las tantas veces en que el Código autoriza la aplicación del régimen ejidal al comunal, aunque no en forma expresa.

En el caso de los bienes restituidos, y dada la redacción del Código, debemos entender que el fraccionamiento opera sin atender a la decisión de los miembros de la comunidad por la siguiente razón: el artículo 143 señala expresamente que el fraccionamiento de bienes comunales cuyos derechos de propiedad les han sido reconocidos a las comunidades, se llevará a cabo únicamente "a petición de los interesados", requisito a que no queda sujeto el fraccionamiento de los bienes restituidos: pues en ninguna parte se menciona, en relación a los terrenos restituidos, tal requisito y si, por otro lado, el artículo 231 habla directamente de las unidades de dotación, las cuales resultan, necesariamente, de un fraccionamiento previo. Sin embargo, no creemos que esa haya sido la voluntad del legislador y que, tratándose simplemente de una omisión involuntaria, en ambos casos el fraccionamiento debe de proceder cuando así lo acuerden los miembros de la comunidad.

Esta interpretación la podríamos apoyar en el artículo 151, aunque no hace alusión para nada a los comuneros y se concreta a hablar de ejidatarios. Aplicando por analogía este artículo a los comuneros, quedaría en este sentido: "Artículo 151. Antes de que se efectúen el fraccionamiento y la adjudicación de parcelas, los ejidatarios (nosotros hablaríamos de comuneros) en particular tendrán los derechos que proporcionalmente les correspondan para explotar y aprovechar los diversos bienes ejidales (comunales), de acuerdo con los preceptos de este Código y con la forma de organización y de trabajo que en el ejido (la comunidad) se adopte."

Esta interpretación resultaría, sin embargo, un tanto arbitraria puesto que no está autorizada expresamente, en dicho ordenamiento.

Completa es, por otro lado, la regulación del fraccionamiento de tierras ejidales.

Creemos que, aunque el Código no dice nada al respecto, el fraccionamiento de bienes comunales debe llevarse a cabo de conformidad con las reglas establecidas en dicho ordenamiento, en lo que no se oponga a la naturaleza propia de este régimen.

El Código, artículo 147 señala los casos en que los núcleos de población ejidal perderán sus derechos sobre tierras, bosques o aguas, pero nada dice respecto de si este precepto será aplicable también a las comunidades. ¿Es posible entonces que estos grupos, a pesar de incurrir en los casos previstos por la ley, nunca pierdan sus derechos?

El artículo 147 señala un caso que bien podría aplicarse a cualquier grupo "II.- Cuando desaparecan totalmente". Puede suceder que una comunidad indígena se extinga, debido a la muerte de todos sus miembros. Es claro que en tal virtud, los derechos reconocidos desaparecerían con los sujetos. Pero esta posibilidad es la consecuencia lógica de un hecho: la desaparición del sujeto titular de un derecho concreto, implica forzosamente, no la pérdida del derecho, pues su ti-

tular ya no existe, sino la extinción del derecho junto con el sujeto que lo detentaba. Así pues, consideramos que este caso no acredita su inclusión en dicho artículo.

El primer caso, "I.- Cuando con plena libertad manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de la resolución presidencial, por decisión expresa, cuando menos del 90% de sus componentes", resultaría difícil de aplicar en las comunidades, ya que las únicas veces en que estos núcleos tienen contacto con las autoridades, de conformidad con lo dispuesto en el Código, son en los casos de restitución y de confirmación de bienes comunales. En este último, los grupos comunales están en posesión de sus bienes, por lo que el Ejecutivo se concreta únicamente a reconocer los derechos de propiedad en favor de los mismos, no procediendo la hipótesis expuesta en el artículo 147.

En el caso de restitución de terrenos comunales, las comunidades solicitan la devolución de los bienes que les fueron despojados. Sería muy remota la posibilidad en que las comunidades decidieran rechazar las tierras cuya integración han solicitado. Tenemos con que tampoco procede, en este caso, tal hipótesis.

Podría ocurrir sin embargo, que siendo imposible la restitución de las tierras reclamadas, se procediera a entregar otras por la vía de dotación, en compensación de las pérdidas. Aquí sí podría suceder que el núcleo peticionario decidiera rechazar los bienes dotados, en virtud de ser estos de menor calidad que sus tierras despojadas o de alguna otra razón análoga. Aquí estaríamos, no obstante, en un caso de dotación de ejidos, según lo dispone nuestro Código y por lo tanto sujeto al régimen ejidal y fuera del sistema del régimen comunal.

El tercer hecho que trae como consecuencia la pérdida de derechos, es aquél cuando "desaparezca o se ausente definitivamente del núcleo un número de ejidatarios tal, que aquél quede reducido a menos de diez capacitados." El Código no señala que las comunidades indígenas requieran un mínimo de diez comuneros para poder ser sujetos de derecho agrario. Hemos indicado con ante

rioridad que estos grupos son sujetos de derecho por su sola condición de tales, en virtud de lo cual tampoco es aplicable este tercer caso a las comunidades.

De lo anterior concluimos que: el artículo 147 no es aplicable a los núcleos de población comunal, por lo que el presente Código no señala los casos en que una comunidad pueda perder sus derechos.

Sobre los casos de pérdida de derechos del comunero como miembro de una comunidad, nada dice el Código en su artículo relativo. Este se refiere a la pérdida de derechos del ejidatario cuando, "durante dos años consecutivos o mas falte a la obligación de trabajar personalmente su parcela, o de realizar los trabajos que le correspondan en caso de que su ejido se explote colectivamente." Esta última parte del artículo 169, podría considerarse aplicable a los comuneros, por lo que es preciso hacer la aclaración de que, conforme al Código actual, el ejido de explotación colectiva y las tierras comunales son dos formas de propiedad completamente distintas. Por lo tanto, opinamos que el Código no señala los casos de pérdida de derechos del comunero.

Respecto a la suspensión de estos derechos, el artículo 174 habla otra vez únicamente de ejidatarios. En efecto, este artículo señala que sólo procede la suspensión cuando durante un año deje de cultivar la parcela, o de ejecutar los trabajos de índole comunal, o aquéllos que le correspondan dentro de una explotación colectiva. En este caso, y a pesar de que habla de ejidatarios, consideramos que incluye a los comuneros, pues hace la distinción entre trabajos de índole comunal y los que le corresponden en una explotación colectiva. Esta aclaración nos autoriza a interpretar tal artículo en el sentido de que el comunero puede ser sancionado con la suspensión de sus derechos, por un año, cuando incurra en el supuesto que establece el artículo que comentamos.

El régimen de propiedad de los bienes comu

nales esta regulado en el artículo 130 que señala que el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que el Código establece, a partir de la diligencia de posesión definitiva, de las tierras y aguas entregadas de acuerdo a la resolución presidencial correspondiente. Esta disposición da lugar a situaciones sumamente irregulares, tal y como lo señala el señor Licenciado Manuel Hinojosa Ortíz, (10) pues las ejecuciones de los fallos definitivos no se llevan a cabo, en todos los casos, de una manera inmediata y hay ocasiones en que transcurren años entre la fecha de publicación de la resolución y el momento de hacerla efectiva. En estos casos y cuando el núcleo solicitante no tiene la posesión provisional de los bienes demandados, se comete la grave injusticia de que aún a pesar de haberseles autorizado la restitución de sus tierras, el sujeto afectado sigue disfrutando de ellas hasta que se ejecuta la resolución y esto en perjuicio del núcleo beneficiado con la restitución.

Hacemos la aclaración de que el Código no hace alusión al estado en que se encuentran los bienes comunales de las comunidades, que no han sido objeto de alguna resolución presidencial.

Se aplica el mismo carácter de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e intransmibilidad de los bienes ejidales a los comunales, pero únicamente en relación a los que han sido reconocidos y titulados (art. 138). De tal suerte, e interpretando a contrario sensu la ley, todos aquellos bienes pertenecientes a las comunidades indígenas que no han sido reconocidos y titulados, si pueden enajenarse a cualquier persona; adquirirse por prescripción; embargarse; y transmitirse y por lo tanto las operaciones realizadas en tales sentidos son válidas. Esta interpretación constituiría una violación a los principios que originaron la constitución de una legislación especialmente elaborada para proteger a la clase campesina, por otro lado, estaría en contradicción con el espíritu del Código. Creemos, por lo tanto, que se trata de una lamentable omisión por parte del legislador y que debemos considerar, en tal virtud, aplicable el artículo 138 a todos los bienes que sin haber sido reconocidos ni titula

dos, pertenecen a los grupos comunales.

El Código señala las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e intransmisibilidad, en relación a los derechos que tienen los núcleos sobre sus bienes. Creemos correcta la interpretación que considere esas especiales calidades en relación a los bienes y no a los derechos que sobre éstos se tengan. La propiedad que tienen estos núcleos queda protegida de cualquier acto de particular y aún de autoridad que pretenda afectar, declarando inexistente cualquiera de estos actos.

Se prohíbe cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta de los terrenos ejidales, dice el Código (art. 140). Creemos que tal prohibición no solo se refiere a los terrenos ejidales, sino que comprende también a los comunales. Es este uno de los casos en que debemos considerar que el legislador está entendiendo por terrenos ejidales toda clase de terrenos, ya sean ejidales o comunales. Pero las excepciones que señala en el artículo siguiente (el 141), esto es, la posibilidad de celebrar permutas, entre ejidos y entre ejidatarios; la división y la función de ejidos, el señalamiento de nueva extensión de las parcelas; la explotación de la parcela por el legítimo sucesor en casos de sanciones; los arrendamientos o enajenaciones de solares excedentes, difícilmente la podemos considerar propia para los bienes comunales y en estos casos creemos que el legislador se refirió a los bienes ejidales exclusivamente.

El Código señala que el ejidatario tiene facultad para designar herederos en sus derechos agrarios "entre las personas que dependan económicamente de él, aunque no sean sus parientes" (art. 162), y en el artículo 163 se establece el orden de sucesión para el caso de que el ejidatario no hubiere designado sucesor o habiéndolo hecho, éste se ausentara. Sin embargo, en este punto nada dice acerca de los comuneros, no hay base legal para que el comunero nombre a su sucesor, aunque creemos que el comunero libre de hacerlo. Sobre la sucesión legítima queda la incógnita, en virtud de la laguna de la -

ley, y mientras no se legisle sobre esta materia, es conveniente seguir los lineamientos que establece este artículo en relación con el orden sucesorio del ejidatario, aunque esto no lo autorice expresamente en el Código.

La explotación y aprovechamiento de los bienes comunales no está determinado en el Código actual, - el capítulo correspondiente únicamente se refiere al régimen ejidal. En efecto, el artículo 210 únicamente establece que corresponderá al Presidente de la República la determinación de "la forma de organización agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales." Que dan pues pendientes la organización y la explotación de estos bienes, para la reglamentación que expida el Presidente de la República.

C.- Autonomía del Régimen Comunal.-

El Código vigente, según hemos visto, olvidó en gran parte, legislar sobre el régimen comunal, dejando en un estado de desamparo las comunidades indígenas que a través de la historia del país, han padecido toda clase de vejaciones. La redacción del Código en relación a las tierras comunales es desconcertante, en ocasiones hace la distinción clara, precisa, entre éstas y las ejidales, pero las más de las veces, las confunde dando la impresión de que el legislador ignoró la existencia de uno de los problemas agrarios más importantes: el de las comunidades indígenas. La principal preocupación de los legisladores fue la de señalar las formas de llevar a cabo la entrega de la tierra a los campesinos carentes de ella, y en este sentido es fácilmente apreciable la trayectoria que ha seguido la Reforma Agraria en México. Esta Reforma se ha llevado a cabo a través del proceso de dotación, debido a las mayores posibilidades de esta vía, que las que el procedimiento de restitución ofrece. Por otro lado, se facilita más la entrega de nuevas tierras a los campesinos necesitados, que la devolución de determinados bienes, que pertenecieron a un grupo de población comunal, debido a las comprobaciones a que está sujeta.

El sistema ejidal en el Código de 1942, constituye una institución distinta del comunal, es una creación propia de la Revolución y por ello no deben confundirse.

El ejido en nuestra época no corresponde al concepto que de éste se tenía durante la Colonia. Ya no es la tierra que se encontraba a la salida de los pueblos que servía de lugar de esparcimiento, de pasillo por donde cruzaba el ganado, de espacio que permitía el crecimiento de las poblaciones a su costa. En aquella época si constituía un bien comunal.

El ejido actual es totalmente diferente, es la tierra dada a un núcleo de población campesina que carece de ella o que no la tiene en cantidad suficiente para satisfacer a sus necesidades, con las características de ser inalienable, inembargable, intransmisible, e imprescriptible. (artículos 50 y 138 del Código vigente).

El régimen ejidal es pues, un sistema proprio, nuevo y completo, cuya base fundamental es el ejido, en su concepción moderna y cuya organización y funcionamiento queda regulada totalmente por el Código actual.

En virtud de lo anterior, disentimos con lo expresado por el Dr. Mendieta y Núñez al considerar la creación de ejidos, como la reconstitución del ejido colonial. (11) La intención del legislador del Código de 42 fue mas allá de la simple idea de repetir sistemas coloniales.

El Código de 1942 constituye la síntesis de los pensamientos, programas y leyes agrarias emanadas como consecuencia de la revolución. Las disposiciones expedidas durante el primer tercio del siglo, determinaron una gran evolución en cuanto a la reglamentación del régimen ejidal, sin embargo, no fue éste el caso del régimen comunal. En efecto, mientras aquél era objeto de intensa legislación éste relegado a un segundo plano, fue casi olvidado.

Por otro lado el uso del término ejidal pa-

ra referirse, indistintamente, al régimen ejidal y al comunal, creó confusión respecto del verdadero concepto de uno y otro régimen. Las diversas disposiciones que precedieron al Código de 42, y aún en éste mismo, son confusas y obscuras en cuanto a la regulación del régimen comunal, pues es frecuente encontrar el término ejidal - aplicado al comunal. Esto no ofrecería problema alguno si el legislador expresara que aquella denominación comprende tanto al régimen que lleva su nombre, como al comunal, cosa que, por otro lado no podríamos aceptar, por tratarse, precisamente, de dos formas distintas de propiedad. La dificultad resulta del hecho de que están - consideradas como regímenes diferentes. Esta confusión de conceptos origina el problema en cuanto a la regulación del régimen comunal. Este no posee una regulación adecuada y nuestro Código olvida varios de sus aspectos.

Por otro lado, el Código únicamente regula sobre aquéllos bienes de comunidades indígenas que les - han sido restituidos, quedando sin reglamentación algu-- na, los demás terrenos comunales que pertenecen y poseen estos núcleos de población. Sobre éstos, solo rige el - principio de ser inalienables, inembargables, imprescrip-- tibles e intransmisibles, por lo que el régimen comunal en estos casos, se tiene que apegar a los usos y costum-- bres de las comunidades respectivas.

Insistimos en que las tierras restituidas - son, en sentido estricto, tierras comunales, y que no de-- be llamárseles ejidales. Esta afirmación la fundamos en los antecedentes de la constitución de esta acción. La finalidad de esta vía era la de devolver a los pueblos, las tierras que les pertenecían por concesión del gobierno colonial o bien por que las habían recibido de sus antepasados. La Ley del 6 de Enero de 1915, se refirió en concreto a "Los terrenos, de propiedad comunal o de re--partimiento", según lo señalaba el párrafo primero de su único considerando. Las tierras que formaban los ejidos, en la época colonial, eran según lo hemos anotado, de carácter comunal. Si por otro lado se hablaba de restitu-- ción de ejidos era para referirse, necesariamente, a tierras comunales, y esto no debe dar lugar a confusión, ya que en aquel tiempo no podían restituir otra clase de -

tierras. La nueva concepción del ejido vino a confundir los términos. Sin embargo, claramente podemos ver que el ejido moderno, en la Ley de 6 de Enero, y en las disposiciones posteriores, se refiere exclusivamente a las tierras que, sin pertenecer a los campesinos, el gobierno les concede. En esta forma, y sobre lo que no existe ninguna duda, la acción de dotación ha sido la vía ejidal por excelencia.

Resulta lógico pues, que la acción de restitución solo se refiera a los bienes comunales, dados sus antecedentes y considerando que las leyes posteriores han seguido la misma trayectoria del pensamiento revolucionario. En la actualidad, si podría darse el caso de una restitución de ejidos, ya que a partir de la revolución, los pueblos han sido dotados de ellos, y en este sentido se podría presentar un despojo de ejidos en su concepto moderno, sin embargo no creemos que este caso se halla presentado todavía.

Esta aclaración adquiere relevancia cuando se desea determinar, si las tierras restituidas se acogen al régimen ejidal o no. En el primer caso, quedarían reglamentadas perfectamente por el Código; en el segundo caso, sólo se le aplicarían los preceptos que se refieren al régimen comunal.

Hacemos la aclaración de que por este régimen estamos entendiendo el régimen a que están sujetas las tierras de las comunidades indígenas, aquéllos bienes que pertenecen a los núcleos de población "que de hecho o por derecho guarden el estado comunal." Ya que el ejido dentro de sus características y como parte de él, comprende ciertos bienes de tipo comunal e inclusive existen ejidos de explotación colectiva.

En efecto, sabemos que la dotación de ejidos en la actualidad no solo comprende las tierras de labor, sino que además incluye, tierras suficientes para la zona de urbanización, para la parcela escolar y "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," según

lo dispone el artículo 80 del Código Agrario. Los bienes comunales en éste caso no ofrecen ningún problema, pues - por encontrarse formando parte del ejido quedan sujetos - al régimen ejidal. Estos bienes si son ejidales pues han sido dotados, y la característica primordial del ejido es, precisamente, el haber sido entregado en virtud de una dotación. Por otro lado, es propio del ejido moderno estar constituidos no sólo por tierras laborables. Su finali--dad es lograr el desarrollo de estos núcleos de población. El régimen ejidal no se reduce a proporcionar tierras para que el campesino pueda trabajar y en esta forma subsistir, sino que pretende elevar su nivel de vida, mediante la constitución de parcelas escolares destinadas "a la investigación, enseñanza y práctica agrícolas"; creando una zona de urbanización en donde los ejidatarios puedan construir sus casas, y dejando ciertos bienes de explotación comunal para que los campesinos esten en posibilidades de satisfacer sus necesidades colectivas.

D.- Diferencias entre el Régimen Comunal y el Ejidal.

Con objeto de limitar el campo del régimen - comunal y a fin de establecer sus diferencias del ejidal, procederemos a hacer un breve estudio comparativo, entre uno y otro régimen.

El régimen Comunal: "Este es el régimen para comunidades de población que de hecho o por derecho guardan estado comunal," (12) dice D. Angel Caso. Tal definición resulta exacta, en cuanto se refiere, en forma precisa y clara, al verdadero, al original régimen comunal. - Sin embargo, el maestro Caso lo considera como uno de los dos regímenes que establece el Código Agrario para "la explotación de la hacienda ejidal," siendo el otro, "el régimen ejidal propiamente dicho."

Si deseamos establecer en forma definitiva - los ámbitos de uno de otros sistemas, creemos menester no involucrar términos propios del ejidal en el comunal ni - viceversa. De lo contrario, resultaría imposible sentar

las bases para poder distinguir, con precisión, el régimen que nos ocupa. El Código Agrario señala, entre las formas de explotación de la tierra al régimen ejidal y al comunal pero estos los refiere en relación a la explotación de la tierra en general, y no solo como formas de explotación de tierra ejidal. Esta será explotada bajo el régimen que lleva su nombre, el cual es a tal grado complejo, que incluye formas de explotación comunal, reglamentadas por el mismo régimen ejidal.

1.- La diferencia con el régimen ejidal, - señala el Lic. Caso, "es que en estos vínculos también - las tierras laborables son comunales, al igual que los - pastos, bosques y aguas. Según el artículo 128 que reglamenta esta situación, se trata siempre de restituciones."

Como hemos manifestado con anterioridad, - las comunidades indígenas sólo encuentran protección legislativa sobre su régimen comunal, cuando se trata de - bienes restituidos, o en los casos en que se les confirman y titulan a su favor; aunque en éste caso las disposiciones contenidas en el ordenamiento en cuestión, no - son tan extensas como en el caso de los bienes restituidos. Es decir, que el Código Agrario solo reglamenta el régimen comunal de los bienes restituidos, confirmados y titulados, quedando en el olvido, y fuera de toda regulación, los bienes que poseen las tribus indígenas en estado comunal y que no corresponden a ninguno de aquellos - casos. Estos bienes también se encuentran bajo régimen comunal, pero su organización queda sujeta a los usos y costumbres de los grupos a que pertenecen, en virtud de las lagunas de la ley. Es por este olvido, por lo que - el artículo 128, al referirse al régimen comunal, considera únicamente los casos de restituciones, según apunta el maestro Caso. Desde este punto de vista, el artículo 128 está en perfecta concordancia con el espíritu del Código.

Por otro lado, consideramos que la diferencia que señala D. Angel Caso, no es suficiente para distinguir el régimen comunal del ejidal. En efecto, el Código mismo establece la posibilidad de que las tierras -

laborables de los ejidos sean explotadas en forma colectiva, esto es comunalmente (art. 200), no por ello podemos afirmar que ese simple hecho transforma el régimen ejidal en comunal, en el sentido en que lo entendemos, - esto es como el régimen de las comunidades indígenas.

2.- Es pues preciso atender a otros factores para determinar las diferencias entre estos regímenes. El sujeto poseedor constituye un carácter de suma importancia en la distinción del régimen comunal. Los bienes comunales pertenecen a una comunidad indígena, esto es, a una tribu cuyo origen se remonta, hasta la época precolombina. "Se trata de núcleos de aborígenes de cultura escasa y civilización poco menos que nula." (13) Son tierras que poseen las comunidades indígenas, cuyo desarrollo cultural se encuentra estancado debido al estado en que viven, alejados de los centros de civilización. Estos grupos forman verdaderos pueblos con lenguaje propio y costumbres y tradiciones que varían entre uno y otro núcleo de población. Conservan sus ritos y formas de organización que sus antepasados les legaron. Cada tribu esta formada por un grupo homogéneo, estrechamente unido.

Por otro lado, los miembros de las comunidades, esto es los comuneros, no requieren de especiales requisitos para pertenecer a la tribu, ya que el solo hecho de nacer en su seno, los hace acreedores a todos los derechos de cualquier comunero. Su capacidad depende, - en consecuencia, únicamente de que pertenezca a la tribu. Así pues, las comunidades indígenas tienen existencia propia, estén o no reconocidas por la ley. Constituyen una realidad innegable en la vida del campo del País; y por lo tanto la capacidad de las comunidades para solicitar la restitución de sus tierras no queda sujeta a ningún requisito, subjetivo del grupo.

En el régimen ejidal, el núcleo propietario se encuentra en un estado de desarrollo notablemente mas avanzado que el de las tribus indígenas. Su incorporación a la civilización es un hecho, participan de la vida pública del País y su organización está totalmente de

terminada por el Código Agrario.

Reciben el nombre del régimen a que están sujetos, en esta forma el núcleo de población se denomina ejidal, y sus miembros ejidatarios, y puede estar integrado por campesinos procedentes de distintos lugares.

El campesino requiere de diversos requisitos para poder ser ejidatario, esto es para ser miembro del núcleo de población ejidal, en virtud de que ésta es una categoría creada por el legislador. En efecto, el régimen ejidal es un sistema completo que encuentra su origen en los legisladores revolucionarios. Dada esta característica, se entiende que cualquier persona que reúna los requisitos establecidos en el Código Agrario, puede ser sujeto de unidad de dotación y por lo tanto, ser ejidatario. La capacidad del sujeto individual depende, además de que pertenezca al poblado solicitante, por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud, de otros requisitos que le señala el artículo 54. El núcleo de población requiere también de una capacidad especial para poder solicitar la dotación de ejidos: existir por lo menos seis meses con anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva, que carezcan de tierras, bosques y aguas o no los tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, que estén integrados por mas de veinte individuos capacitados etc... (artículos 50 y 51).

3.- El origen de la propiedad también permite establecer diferencias entre los regímenes a que nos estamos refiriendo. En el comunal el origen de la propiedad se remota en algunos casos a la época de los aztecas. Existen algunas comunidades que han venido poseyendo sus tierras desde antes de la llegada de los españoles y que las han recibido por simple tradición de sus antepasados. En otros casos, esas tierras las recibieron por concesión de parte de las autoridades de la Colonia. De cualquier forma, las tribus los han poseído desde la época de la colonia y en virtud de que han podido probar sus derechos sobre ellas, el Gobierno postrevolucionario se las ha reconocido y titulado o bien ha pro.

cedido a restituirlas en los casos en que han sido despojados de ellas. En este caso el núcleo de población pide la devolución de sus tierras, con base en el derecho que sobre ellas han tenido durante siglos.

En el régimen ejidal ocurre precisamente lo contrario. En éste, los grupos de campesinos carecen de tierras, bien porque nunca poseyeron, bien porque habiéndolas poseído no pueden probar su derecho sobre ellas. Es en el momento de la entrega de las tierras al núcleo peticionario, cuando se desarrolla el régimen ejidal. La dotación de tierras constituye la primera fase de este régimen. Los solicitantes no tienen ningún derecho de propiedad sobre los bienes que solicitan, su capacidad para obtenerlos se hace depender del cumplimiento de los requisitos que establece el Código.

Creemos que el régimen ejidal no es solamente una forma de propiedad agrícola, no pensamos que se reduce a esto. El régimen ejidal constituye un sistema nuevo completo que pretende abarcar todos los aspectos del problema agrario para procurar su solución. No creemos estar errados en tal concepción. En efecto, el régimen ejidal no solo se refiere a la forma de propiedad del núcleo de población, sino que se extiende a la forma de explotación y de aprovechamiento de la tierra; señalando la organización de las autoridades de estos núcleos, el modo de elegirlos, sus atribuciones, sus requisitos, estableciendo los requisitos para pertenecer a este régimen, tanto como individuo, como sujeto colectivo; indicando los procedimientos para adquirir tierras, etc.

Este sistema no ensaya una sola forma de propiedad, sino que precisamente abarca diversos tipos de propiedad según las características propias del grupo, de la tierra, etc. Esto da una idea de la elasticidad y de las características propias de este nuevo sistema que constituye el régimen ejidal.

4.- Es un sistema revolucionario que el Código consagra, con base en el ejido, que se ha ido de

sarrollando y perfeccionando a través de todas las leyes dictadas durante el presente siglo. Así pues, como último elemento de distinción, tenemos la antigüedad de uno y otro régimen. El comunal data desde la sedentari zación de los pueblos indígenas que arribaron a nuestro territorio. El ejidal es de reciente creación, su origen lo encontramos en la revolución y ha evolucionado desde entonces notablemente. Mientras el comunal constituye la forma de propiedad mas rudimentaria, éste comprende diversos tipos de propiedad, entre los cuales incluye el de explotación colectiva.

A nuestro juicio el régimen ejidal es un sistema moderno que tiene por finalidad encontrar la forma de propiedad mas adecuada que permita la mayor explotación y aprovechamiento de las tierras, estableciendo una serie de normas que protegen al campesino, señalando las formas de organización del ejido, y estableciendo los procedimientos que deben seguirse para actuar ante las autoridades agrarias.

El comunal es una forma de propiedad precaria, propia de tribus indígenas cuyo estado primitivo ha impedido el desarrollo de su régimen. La legislación agraria actual no comprende dentro de sus normas, disposiciones protectoras para estos núcleos, así pues la ignorancia de éstos ha impedido la evolución de su régimen.

El régimen comunal al igual que el ejidal, comprende diversos tipos de tierras de labor, de agostadero o pastales, forestales y montes. Ahora bien, la confusión ha surgido debido a que el régimen ejidal comprende entre sus formas de explotación, la colectiva; pero este tipo de explotación no lo determinan los ejidatarios, sino que depende de diversas circunstancias tales como las condiciones del terreno, los tipos de cultivo, o bien de que los estudios técnicos y económicos realizados en tierras, señalen mejores condiciones de vida para los campesinos, si se explotan colectivamente. Al respecto el Gobierno del Sr. Licenciado Díaz Ordáz, ha procedido a la colectivización de ejidos, -

en una tendencia para "obtener un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, como base del desarrollo regional y mejoramiento económico de la familia campesina," (14) estableciendo para ello el primer ejido colectivo en la región lagunera de Durango colectivizando 16 ejidos. Sobre este punto el Departamento de Asuntos Agrarios ha señalado que tal compactación de ejidos "constituye un paso trascendental en la ejecución de la Reforma Agraria, ya que se contará con una zona de riego mas compacta, donde la tierra tendrá un mayor indice de productividad." (15)

Ahora bien, esta explotación colectiva no puede confundirse con el régimen comunal de las comunidades indígenas, pues aquélla constituye el resultado de una serie de estudios sobre las tierras y por lo tanto se apega a los últimos cánones de la técnica moderna. Por el contrario, el régimen comunal es, como ya hemos indicado, la forma de propiedad mas rudimentaria.

La experiencia ha enseñado las conveniencias de la explotación colectiva y como consecuencia de esto, se ha modificado la tendencia de individualizar los ejidos. El trabajo en conjunto se ha visto, ofrece mayores rendimientos.

Sin embargo, en el caso de las comunidades agrarias el aprovechamiento de la tierra es mínimo, pero esto es debido a la falta de enseñanza técnica, a la falta de organización moderna, en resumen al abandono en que se ha dejado a estos grupos. Su régimen sigue la misma forma de explotación que la que les heredaron sus antepasados.

5.- En resumen, tenemos que el régimen ejidal comprende formas de explotación colectiva que le son propias, pues constituyen una de las formas que ensaya, para alcanzar su perfeccionamiento. Tras la experiencia de otras formas de explotación practicadas, se ha concluido que la colectiva puede rendir mayores beneficios. Esto no quiere decir que se pretenda retornar a las formas practicadas por los aztecas durante la co-

lonia, sino que, aprovechando los adelantos de la técnica, se procede a organizar a los campesinos en grupos - para obtener mayores rendimientos, esto facilita, entre otras, la compra de utensilios que en otras circunstancias, no podrían adquirir por si solos.

El comunal queda rezagado y solo podrán mejorar sus condiciones de vida las comunidades indígenas, cuando se establezca una regulación completa y adecuada que considere en todos sus aspectos las formas de vida de estos grupos, incorporándolos en esta forma al progreso de la vida del país.

Es pues clara la diferencia entre el régimen ejidal y el comunal y por lo tanto concluimos que - el caso de las restituciones de bienes no queda sujeto a las disposiciones que integran el régimen ejidal. Si bien, el Código aplica tácitamente en algunos casos, este régimen a los bienes restituidos, ello no debe interpretarse en el sentido de que estos bienes quedan amparados por el régimen ejidal. Debemos considerar únicamente aplicables los preceptos de este régimen, cuando así lo ordene el Código, pero teniendo presente siempre que son bienes que se devuelven a comunidades indígenas las que conservan las mismas formas de explotación de sus antepasados. El Código Agrario se concreta a señalar, en forma somera, una forma de organización, pero no mira a la resolución de los problemas propios y exclusivos de estos grupos.

Los bienes restituidos regresan a sus antiguos dueños sin los beneficios del crédito ejidal, sin los requisitos de capacidad para ser ejidatario etc.... Sin embargo, todo esto se puede obtener, si se opta por el del régimen ejidal. Hasta entonces, el Código Agrario será aplicable a estos grupos, que se transforman - en núcleos de población ejidal.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) MANUEL FABILA, "Cinco Siglos de Legislación Agraria," pág. 567
- (2) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, "El Problema Agrario en - México," pág. 240
- (3) MANUEL FABILA, op. citada pág. 696
- (4) CODIGO AGRARIO Y SUS REGLAMENTOS, COMENTARIOS DEL LIC. MANUEL HINOJOSA ORTIZ, pág. 3
- (5) Idem, pág. 5
- (6) Idem, pág. 99
- (7) Idem, pág. 100
- (8) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 265
- (9) LIC. ANGEL CASO, "Derecho Agrario," pág. 237
- (10) CODIGO AGRARIO Y SUS REGLAMENTOS, COMENTARIOS, pág. 101
- (11) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 308
- (12) LIC. ANGEL CASO, op. citada pág. 247
- (13) Idem, pág. 247
- (14) PERIODICO EXCELSIOR DE ENERO 25 DE 1968
- (15) Idem

CAPITULO IV

EL REGIMEN COMUNAL, PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

A).- LA RESTITUCION.-

Como hemos indicado anteriormente, el procedimiento de restitución de bienes constituye originalmente el primer paso decisivo que se llevó a cabo para dar comienzo a la Reforma Agraria. De acuerdo con la ley de 6 de Enero de 1915, la vía restitutoria constituía uno de los medios más importantes para "calmar el malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país", originado precisamente, por los "despojos de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena...."El otro lo era el de la dotación de ejidos.

El plan de Ayala proclamado por el General Emiliano Zapata, abogaba también por la restitución de las tierras, montes y aguas, y de tal programa se desprende que, para el caudillo del sur, la solución del problema agrario radicaba esencialmente en este procedimiento. Sobre el reparto de tierras señalaba como solución, la expropiación, "previa indemnización de la tercera parte de los monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a

fin de que los pueblos...obtengan ejidos, colonias, fondos legales...."

En rigor esta vía encierra un espíritu de - profunda justicia. El indio desamparado, vejado y despojado de sus propiedades ve surgir con la Revolución un - brillo de esperanza. El proceso de restitución le brinda la oportunidad de recuperar sus tierras. Naturalmente, que aún esta vía no es suficiente para solucionar - sus problemas. La dificultad para probar su derecho sobre las tierras despojadas constituye un obstáculo que - lo desanima, no obstante esto y conscientes de la situación que reina en el campo, el legislador ordena que, - junto con la iniciación de un expediente restitutorio, - se inicie, de oficio, uno de dotación.

En esta forma, el indígena carente de tierras que no tiene los medios suficientes para probar su derecho sobre los bienes despojados, conserva la posibilidad, por otro medio, de adquirir tierras y con ellas - un medio de subsistencia.

La iniciación simultánea de los procedimientos restitutorios y dotatorios, constituye un acierto notable en la legislación agraria. Su finalidad resalta a primera vista: no deja a la gente del campo sin la posibilidad de poseer tierras.

La primera restitución, nos dice el Lic. - Manzanilla Schaffer, (1) se llevó a cabo el 30 de abril de 1912, por las fuerzas Zapatistas en el pueblo de Ixcamilpa, Puebla.

A continuación resumiremos el procedimiento de restitución:

Las restituciones proceden cuando los núcleos de población comprueban:

"I.- Que son los propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan."

Que fueron despojados por cualquiera de los actos siguientes:

"a).- Enajenaciones hechas por los Jefes - Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas."

"b).- Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra Autoridad Federal, desde el día 10. de diciem---bre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución."

"c).- Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante - el período de tiempo a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u - ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite." (artículo 46).

Ahora bien, la comprobación del primer punto resulta, en la mayoría de los casos, sumamente difícil debido a la falta de documentos precisos que demuestren los títulos sobre las tierras. Los planos elaborados durante la Colonia resultan confusos, pues como puntos de referencia para fijar los límites de la superficie se utilizaban los accidentes de las tierras tales como cauces de los ríos, árboles, rocas, etc... que con el tiempo fueron modificándose o desapareciendo.

Es en este punto donde estriba la dificultad para lograr las restituciones.

En esta vía se respetan únicamente:

"I.- Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio - de 1856;

"II.- Hasta cincuenta hectáreas de tierra con las aguas correspondientes cuando sean de riego, - siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fe--

cha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud;

"III.- Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que los utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva;

"IV.- Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población agrícola;

"V.- Las aguas destinadas a servicios de interés público" (artículo 48).

El procedimiento de restitución puede iniciarse a solicitud de parte interesada, en este caso, un núcleo de población, o bien de oficio (artículo 218). El Código Agrario no señala requisitos subjetivos especiales que deban reunir los indígenas para solicitar esta vía. Tampoco ordena que sea un número determinado de indígenas los que hagan la solicitud. Esta deberá presentarse por escrito ante "el gobierno de la entidad federativa en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado" (artículo 217). No se requiere de formalidad alguna en la redacción de este documento, lo cual redundaría en beneficio de los indios, quienes, dado su escaso desarrollo cultural, encontrarían grandes dificultades para elaborar un documento que estuviera sujeto a un determinado formulismo.

El Gobernador del Estado, una vez recibida la solicitud correspondiente, deberá enviar una copia de ésta a la Comisión Agraria Mixta, publicándola en el Periódico Oficial del Estado y remitiendo el original de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta dentro de un plazo de diez días (artículo 217).

El plazo que se fija al Gobernador del Estado para hacer la publicación y remitir el original de la solicitud a la Comisión Agraria, tiene por objeto constreñirlo a iniciar, lo más pronto posible, el procedimiento. Por ello se ordena en el Código, que si pasados los diez días, el Ejecutivo Local no ha realizado tales trámites,

• la Comisión Agraria Mixta podrá iniciar el procedimiento con "la copia que le haya sido remitida" (artículo 217).

Coincidimos con el Dr. Mendieta y Núñez (2) en cuanto a la sugerencia de que la copia de la solicitud debería ser presentada por los campesinos directamente a la Comisión Agraria Mixta, ya que es ésta la que dá inicio al expediente respectivo. Este procedimiento permitiría asegurar la iniciación de la vía restitutoria en el término que fija la ley, abreviando trámites burocráticos innecesarios.

La publicación de la solicitud es de suma importancia ya que tiene el efecto de "congelar" los bienes que se pretenden afectar con la restitución. Desde este momento no pueden dividirse ni fraccionarse. Así mismo, surte efectos de notificación para todos los propietarios que se encuentren dentro del radio de afectación legal esto es, dentro de un radio de siete kilómetros contados a partir del núcleo solicitante. Sin embargo, y con objeto de hacer más efectiva la notificación, el Código ordena que, además, las Comisiones Agrarias Mixtas notifiquen, por medio de oficios, a los propietarios de los bienes afectables (artículo 218). Basta con que se deje el oficio en el casco de las fincas, para que tenga por hecha la notificación.

Sobre este trámite deben de estar muy pendientes los interesados, dados los efectos de la publicación.

Es conveniente que al hacer la solicitud, - el núcleo peticionario proponga en el mismo documento, - el nombre de tres de sus miembros para que integren el Comité Ejecutivo Agrario y en esta forma sean designados por el Gobernador. Si éste no hace la designación dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud, será la Comisión Agraria Mixta quien haga los nombramientos, expidiendo las credenciales correspondientes.

En la solicitud pueden venir señalados ya - los predios que se demandan y en tal caso, se cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de -

la fecha de publicación de la solicitud para que los solicitantes, por medio de un Comité Ejecutivo Agrario, presenten ante la Comisión Agraria Mixta los títulos de propiedad y los documentos que comprueben la fecha, y el acto del despojo de los bienes, en los que fundan su demanda. En este plazo los sujetos afectados deberán presentar, a su vez, la documentación en la que funden sus derechos.

En los casos en que no se señalan los pre--
dios que se demandan, toca a la Comisión Agraria Mixta -
estudiar el expediente para determinar cuales son los -
presuntos bienes afectables. La Comisión notificará a -
los posibles afectados por medio de cédulas y a partir -
de esta notificación se contará el término de cuarenta y
cinco días para que aleguen lo que a su derecho conven--
ga (artículo 225).

Todos los documentos que presentan, tanto -
el núcleo solicitante como los presuntos afectados, de--
ben ser remitidos por la Comisión Agraria Mixta al Depar--
tamento de Asuntos Agrarios y C. quien llevará a cabo el
estudio sobre la autenticidad de estos documentos (el Cód--
igo señala un plazo de quince días).

El resultado de este estudio lo constituye
el dictamen paleográfico que envia el Departamento de -
Asuntos Agrarios y C. a la Comisión con la opinión sobre
la autenticidad de los datos proporcionados, indicando -
el procedimiento que deba seguirse (artículo 226).

Hasta este momento el trámite se ha seguido
por la doble vía: restitutoria y dotatoria. El procedi--
miento dotatorio como lo hemos indicado anteriormente, -
se inicia de oficio en todos los expedientes de restitu--
ción, para el caso en que cuando ésta no proceda, el nú--
cleo solicitante esté en posibilidad de recibir tierras
por dotación, lo cual le permite resolver su problema de
falta de bienes.

Con el dictamen del Departamento de Asuntos
Agrarios y C. se concluye la doble vía. Si resulta favo--
rable para el grupo campesino, esto es, que del estudio
realizado se concluye que los títulos presentados son au--

auténticos y queda comprobada la fecha y forma del despojo de los bienes reclamados, se suspende la vía dotatoria, continuando la de restitución. Si por el contrario, el núcleo solicitante no comprueba su derecho, se prosigue el trámite por la de dotación únicamente.

Ahora bien, es posible que durante la tramitación de un expediente de dotación se solicite restitución, en este caso también se deberá seguirse la doble vía (artículo 221).

En el caso de que la restitución resulte procedente, la Comisión procede a realizar una serie de trabajos que comprenden: la identificación de los linderos y planificación en que aparezcan las propiedades inafectables, formación del censo agrario correspondiente, informe escrito explicativo de los datos anteriores, señalando la extensión y la clase de los bienes que se reclaman, etc... (artículo 227).

El censo tiene por objeto determinar el número de personas que se crean con derecho a recibir las tierras. La junta Censal, integrada por un representante de la Comisión Agraria Mixta y uno del núcleo de campesinos solicitante, es la que lleva a cabo los trabajos censales.

Una vez concluidos estos trabajos, y dentro de un plazo de cinco días, la Comisión emitirá su dictamen con base en las constancias del expediente, sometiendo a la consideración del Gobernador del Estado respectivo, quien deberá dictar su mandamiento en un plazo de diez días. De no hacerlo en dicho término, se considera desaprobadado el dictamen y la Comisión turnará el expediente al Departamento de Asuntos Agrarios y C. para que resuelva en definitiva.

Si es la Comisión la que no expide su dictamen en el plazo que se fija, el Gobernador puede emitir su mandamiento ordenando su ejecución, así mismo, recogerá el expediente respectivo de la Comisión enviándolo al Departamento de Asuntos Agrarios y C. para su resolución (artículo 229).

Existe un tercer caso en el que ni la Comisión, ni el Gobernador resuelven, entonces los representantes del núcleo, esto es el Comité Ejecutivo Agrario, - se deben dirigir al jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y C. pidiéndole que en virtud de que aquellas autoridades agrarias no expidieron sus dictámenes, considere la solicitud resuelta en sentido negativo en la primera instancia y que por lo tanto mande recoger el expediente para que se tramite la segunda instancia.

Cuando el mandamiento del Gobernador es favorable al núcleo solicitante, se le pone en posesión de las tierras reclamadas a través del Comité Ejecutivo Agrario. Esta resolución del Gobernador es provisional, ya que siendo forzosa la segunda instancia, toca al Presidente de la República resolver en definitiva la solicitud.

Una vez que el expediente se encuentra en el Departamento de Asuntos Agrarios y C. se inicia la segunda instancia. Toca entonces a esta dependencia revisar y completar el expediente respectivo, esto último por conducto de la Delegación Agraria en el Estado correspondiente. Esta deberá emitir un informe reglamentario en el que se sintetiza el procedimiento de la primera instancia, exponiendo su opinión en el sentido de si es de confirmarse, o modificarse total o parcialmente el mandamiento del Gobernador, así como el plano proyecto, para la dotación de tierras, formulando en su caso un nuevo plano.

La Delegación Agraria formula entonces un estudio sobre todo el expediente y lo remite al Consejero Agrario del Estado, que corresponda, junto con el plano proyecto. Este funcionario estudiará el expediente y emitirá un dictamen que se pondrá a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario. Aprobado el dictamen y el plano proyecto, se procede a elaborar el proyecto de resolución definitiva, ordenando su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado correspondiente.

Una vez publicada se ordena su ejecución. - Se inicia entonces el expediente de ejecución el cual deberá ser aprobado por el Consejo Consultivo Agrario.

Este es pues, el procedimiento de restitución de tierras bosques y aguas.

b).- Titulación y Deslinde de Bienes Comunales.-

Este procedimiento se inicia a petición de parte únicamente, a pesar de lo señalado en el Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales. En lo sucesivo, al mencionar los artículos de este ordenamiento lo denominaremos el Reglamento únicamente para distinguirlo del Código Agrario.

En efecto, el artículo 4o. de dicho Reglamento, señala que este procedimiento podrá iniciarse a solicitud de representantes de la comunidad, o bien, por acuerdo del jefe del Departamento Agrario, "cuando se lo soliciten por lo menos veinte comuneros o existan motivos que justifiquen el procedimiento, a juicio de dicho funcionario."

De acuerdo con la redacción de este artículo no procede la iniciación de oficio, ya que se requiere, en todos los casos, que el Departamento de Asuntos Agrarios y C. reciba la solicitud respectiva.

Se trata pues de tres formas para iniciar este procedimiento dentro de las cuales siempre interviene el núcleo interesado demandando la acción pública:

1.- Por solicitud hecha por los representantes autorizados por la comunidad;

2.- Por petición de cuando menos veinte miembros del núcleo comunal, y

3.- Cuando habiendo recibido la solicitud por menos de veinte miembros de la comunidad, el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y C. juzga justificada la iniciación del procedimiento.

Este procedimiento tiene por objeto "reconocer y titular concretamente los derechos sobre bienes co

munales, cuando no haya conflictos de linderos." El reconocimiento y la titulación se hacen en favor de la comunidad y de los comuneros en particular, cuando las tierras son poseídas individualmente por los miembros del grupo comunal. Esto cuando no existen conflictos sobre los límites, en cuyo caso se suspende el procedimiento iniciándose otro denominado "conflictos por límite de bienes comunales", cuando el conflicto es con un núcleo de población ejidal o comunal. Cuando el conflicto es con un particular, se inicia el procedimiento de restitución (artículo 2 del reglamento).

Tomando en cuenta que las más de las veces el núcleo comunal carece de títulos de propiedad y que cuando los poseen éstos son confusos, el legislador autoriza la procedencia de la confirmación y titulación, a falta de títulos, cuando posean en calidad de dueños, de buena fé y en forma pacífica, continua y pública (artículo 3 del reglamento).

El grupo de comunero debe designar, por mayoría de votos, a dos representantes, uno propietario y otro suplente, para que lo representen durante la tramitación del procedimiento.

La solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, debe ser publicada en el periódico Oficial del Estado respectivo, así como también, en la cabecera municipal y en "las delegaciones o subdivisiones municipales donde se encuentren o que colinden los terrenos en cuestión." Corresponde al Delegado Agrario gestionar estas publicaciones.

Una vez hechas las publicaciones, la Delegación Agraria debe convocar, en el lugar donde radiquen los comuneros, una junta, con intervención de los interesados y escuchando la opinión de las autoridades municipales. El objeto de esta junta es recabar información sobre los títulos de los comuneros y demás datos relativos a las tierras que se pretenden confirmar y titular. Así mismo, en esta junta, los comuneros deben nombrar a dos representantes para el levantamiento del censo general de habitantes (artículo 6 del reglamento).

El censo se lleva a cabo en presencia de los representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y C., de la Comunidad y de la autoridad municipal, señalándose nombre, edad, domicilio y ocupación de cada uno de los miembros de la comunidad.

Con objeto de dar oportunidad a aquellas personas que, creyendo tener derecho a estar en el censo, no fueron incluidas, así como, para que se hagan las reclamaciones necesarias, se convoca a todos "los jefes de familia y a los mayores de dieciseis años que no la tengan", a una junta dando a conocer, en ésta, el resultado del censo. Los inconformes cuentan con un plazo de quince días para alegar lo que a su derecho convenga.

En el caso de que no haya reclamaciones dentro de ese plazo, el censo se tiene por definitivo. Cuando si las hay, toca a una nueva Asamblea resolver. En su defecto, el representante del Departamento de Asuntos Agrarios y C. resolverá tomando en cuenta las pruebas y opiniones de los comuneros (artículo 7 del reglamento).

Los comuneros censados nombran, por mayoría de votos a las personas que los representarán durante la tramitación del procedimiento.

Elegidos los representantes se procede a la identificación de los terrenos cuya confirmación solicitan. La diligencia la realiza el representante del Departamento de Asuntos Agrarios y C., con asistencia del representante de la autoridad municipal, de los de la comunidad y de todos los colindantes de los terrenos que se especifiquen en los títulos que presenten los comuneros. Estos deben presentar también todas las pruebas y demás informaciones que comprueben la validez y exactitud de sus títulos, con objeto de que no se les objeten durante el proceso.

A falta de títulos, la diligencia se desarrolla sobre las tierras que señalen los representantes de la comunidad. En un tercer caso, cuando los comuneros desconocen la localización de sus terrenos, toca al Departamento de Asuntos Agrarios y C. realizar todos los traba

jos topográficos e informativos para determinar la propiedad comunal.

En cualquiera de los tres casos, los colindantes tienen el derecho de objetar los linderos señalados, presentando para el objeto títulos, pruebas y demás documentos en los que funden su objeción. En caso de que surja alguna objeción, el trámite se seguirá, según proceda, por la vía restitutoria o bien por el procedimiento de conflictos por límite.

Quando dentro del terreno comunal existen tierras poseídas en particular por miembros de la comunidad, o bien, por persona ajena a la comunidad, se deben realizar los mismos trabajos que, para la localización y determinación de la superficie del terreno comunal en general, se llevaron a cabo. Es de tomarse en cuenta también una serie de datos que deben recabarse sobre la superficie, calidad, uso a que se destinan, si la comunidad acepta y reconoce la adjudicación individual, etc....

En todos los casos es preferible lograr la conformidad y el acuerdo de todos los comuneros, para lo cual las autoridades agrarias deben de desempeñar el cargo de amigables compondores, si acaso, señalándoles una posible solución. Sin embargo, es conveniente solicitar la intervención de aquellas personas que, en virtud de su prestigio, de su edad, sean respetadas, para ayudar a la solución de alguna posible controversia.

El Delegado Agrario debe pues, integrar el expediente con los títulos, cuando existan, con los resultados de los trabajos practicados sobre los terrenos, el censo levantado, las informaciones recabadas, las actas de conformidad levantadas con los núcleos colindantes, las diligencias de localización de los terrenos comunales de la zona urbana y, en su caso, de las posesiones de comuneros que soliciten el reconocimiento de sus derechos individualmente, etc... Formado el expediente, el representante del Departamento de Asuntos Agrarios y C. lo remite, con su opinión, a esta dependencia. Toca entonces, al Cuerpo Consultivo Agrario, dictaminar sobre el expediente para que posteriormente se formule el proyecto de

resolución presidencial, para que, puesta a consideración del Presidente de la República, se expida la resolución definitiva.

La resolución debe contener:

"1).- El censo de quienes constituyen la comunidad."

"2).- La superficie, calidad y localización de los terrenos poseídos en común que se confirman."

"3).- Los terrenos o parcelas poseídas individualmente por los comuneros."

"4).- En su caso, las superficies que, por corresponder a propietarios particulares ajenos a la comunidad, no deben quedar incluidas en la confirmación." - (artículo 15 del reglamento).

En relación a la fracción cuarta de este artículo, es menester que se especifiquen los nombres de los particulares y las superficies que posean para que se respeten sus propiedades. Ahora bien, estos pueden obtener también el reconocimiento de sus bienes para lo cual debe desarrollarse un procedimiento análogo, comprendiendo la investigación que debe realizar la Delegación Agraria y el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

El artículo 16 del reglamento respectivo, se ñala como requisito, para que los particulares tengan derecho a pedir el reconocimiento de sus propiedades, que las resoluciones confirmatorias de bienes comunales contengan alguno de los puntos resolutivos que a continuación transcribimos:

"I.- Las pequeñas propiedades particulares que pudieran encontrarse enclavadas dentro de los terrenos comunales que se confirman, quedarán excluidas de esta titulación si reúnen los requisitos establecidos por los artículos 66 y 306 del Código Agrario vigente, a cuyo efecto se dejan a salvo los derechos de esos poseedores."

"II.- Todas las superficies de propiedad particular que quedaran incluidas dentro del perímetro de los terrenos que se confirman, no serán materia de confirmación en el presente caso."

Sobre este particular señala el licenciado Hinojosa Ortíz: "Este punto resolutivo es una peligrosísima válvula de escape, injustificada legalmente. Por medio de ella pueden, prácticamente nulificarse las resoluciones confirmatorias y consumarse despojos en perjuicio de las comunidades.

"El artículo 66 del Código se refiere única y exclusivamente a los casos de dotaciones ejidales. Está colocado en el título denominado "Dotaciones de Tierras y Aguas" y en el capítulo III relativo a los "Bienes Afectables". Establece un caso de excepción, exclusivamente en el procedimiento de dotaciones, para proteger al ranchero que, por diversas causas sociales, con frecuencia carece de un título correcto pero tiene una buena, pacífica y pública posesión como dueño. En consecuencia, es absurdo aplicar dicho artículo al caso de las confirmaciones. El artículo 306 establece simplemente dos posibilidades:

1a.- El reconocimiento y titulación de bienes comunales.

2a.- El reconocimiento y titulación de bienes que individualmente pertenezcan a los comuneros. Esto quiere decir que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no tiene porque andar "reconociendo" o "segregando" bienes de particulares que no sean comuneros. Los actos de esta naturaleza son violatorios del Código Agrario y nulos y sin valor conforme al artículo 139." (3)

Los terrenos comunales confirmados adquieren el carácter especial de inalienables, inembargables e imprescriptibles. Por otro lado, y según lo dispone el artículo 8 del reglamento que estudiamos, tales bienes quedan sujetos a las limitaciones y modalidades establecidas por el Código Agrario para los terrenos ejida-

les.

La ejecución de las resoluciones presidenciales, estaba encomendada al Departamento de Asuntos Indígenas. Como esta dependencia quedó suprimida, corresponde ahora al Departamento de Asuntos Agrarios y C. ejecutar estas resoluciones. Los comuneros pueden recurrir al Instituto Nacional Indigenista, o bien a la Dirección de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública, para que se lleve a cabo correctamente la ejecución.

La persona comisionada por el Departamento de Asuntos Agrarios y C. para ejecutar la resolución convocará a una Asamblea a los comuneros con objeto de que se haga la elección del Comisariado y del Consejo de Bienes Comunales. A continuación procederá a deslindar y a localizar los bienes que confirma y titula la resolución de acuerdo con ésta y con el plano proyecto aprobado.

En caso de que si haya conformidad con la ejecución de la resolución presidencial, adquiere el carácter de irrevocable y se manda inscribir en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad que corresponda.

El artículo 313 del Código Agrario ordena, con gran acierto, que el Departamento de Asuntos Agrarios y C. "hará de oficio los siguientes estudios con respecto a los bienes comunales":

"I.- Económico social de la comunidad de que se trate, incluyendo avalúo de sus bienes, para los efectos de tributación fiscal.

"II.- Sobre conflictos por límites entre los núcleos de población comprendidos en los terrenos comunales, o con las colindantes de éstos.

"III.- Los necesarios para resolver las dotaciones complementarias, o la adquisición de bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad.

"IV.- Sobre los fraccionamientos que existan dentro de los terrenos comunales, haciéndose el levantamiento de conjunto de las pequeñas propiedades."

"V.- Sobre los fundos legales y las zonas de urbanización."

Resalta la importancia de los estudios anteriores pues permiten conocer más a fondo los problemas existentes en el seno de las comunidades. Así mismo, se establece un mayor contacto con estos grupos lo cual repercute, necesariamente, en su beneficio. Constituyen estos estudios un primer paso hacia la incorporación de las tribus a la civilización.

c).- Procedimiento para los Conflictos por Límite de Bienes Comunales.-

En los casos en que existen conflictos sobre límites de tierras entre un núcleo de población comunal y otros núcleos, ejidales o comunales, puede iniciarse, de oficio o a petición de parte, un procedimiento especial denominado "para los conflictos por límite de bienes comunales."

Este procedimiento procede aún cuando no exista inconformidad por parte de los núcleos, ya que el Departamento de Asuntos Agrarios y C. puede, de oficio, iniciarlo. Dado el primitivo estado de las comunidades, el Código Agrario se refiere a conflictos tanto de hecho como de derecho por límites de terrenos. Es natural que las más de las veces los problemas surjan por determinadas situaciones de hecho, que no se funden en derecho alguno. Toca entonces al Departamento de Asuntos Agrarios y C. avocarse el conocimiento de los mismos, con objeto de resolver las disputas existentes.

Los conflictos por límite revisten una gran importancia en la vida del campo de nuestro país, pues estos son, en ocasiones la causa de exterminios de pueblos enteros. En efecto, la falta de tino en la solución de un problema de esta especie, puede originar san-

grientas luchas entre los vecinos de los pueblos en conflicto. Es por esto que, debe buscarse la solución más apropiada y que, por otro lado, sea precisamente la que acepten los vecinos del lugar.

Es hipotético imaginar que los pobladores de las comunidades acepten y acaten un fallo que no satisfaga sus pretensiones. Las consecuencias que origina un fallo desafortunado, pueden ser más peligrosas que el conflicto mismo. La labor del Departamento de Asuntos Agrarios y C. debe estar enfocada a lograr de los poblados en disputa, una solución equitativa, que prevenga cualquier inconformidad de parte de los pobladores afectados. Así pues, no es posible decidir en estos casos sin tomar muy en cuenta las soluciones propuestas por los pueblos afectados. Esto con objeto de que la resolución definitiva se apegue a las realidades sociales y no quede como un fallo jurídicamente perfecto, pero inaplicable y contrario a la situación de hecho en el caso en cuestión.

Una vez iniciado el procedimiento, ya sea de oficio o a petición de parte, cada pueblo interesado debe nombrar a dos representantes, uno propietario y otro suplente, para que los represente durante la tramitación del procedimiento. Estos sujetos deben aportar todos los documentos que estimen convenientes para reforzar sus argumentos. Así mismo, quedan autorizados para celebrar convenios en los casos en que proceda.

El Departamento de Asuntos Agrarios y C. lleve a cabo el levantamiento de los planos topográficos de los terrenos de las comunidades en conflicto y procede a "practicar los estudios a que se refiere el artículo 313", que señalamos con relación al procedimiento de titulación y deslinde. Concluidos estos trabajos, esa dependencia fija a las partes un término, que no excede de 60 días, para que presenten y rindan todas las pruebas que estimen necesarias. Con base en los estudios realizados y en las pruebas aportadas, queda integrado el expediente, el cual es remitido al Cuerpo Consultivo Agrario.

El consejero del Estado que corresponda, de

pués de estudiar el expediente, formulará un dictamen, el cual someterá a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario. Aprobado el dictamen se procede a elaborar el proyecto de resolución definitiva. Esta es dada a conocer a la Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública, para que en un plazo de diez días, dé a conocer su opinión sobre la misma. Pasado el término anterior se somete el proyecto de resolución a la decisión del Presidente de la República, para la expedición de la resolución definitiva.

El Código Agrario señala en su artículo 318, un plazo de cinco días contado a partir de la fecha de la presentación de la última prueba, para que el Departamento de Asuntos Agrarios y C. dicte el proyecto de resolución definitiva.

La resolución definitiva expedida por el Presidente de la República, decidirá el conflicto, determinando:

"I.- La extensión y localización de las tierras, pastos y montes que pertenezcan a cada uno de los poblados en litigio y la superficie o superficies que correspondan a los fundos legales o a las zonas de urbanización."

"II.- Los volúmenes de agua que correspondan a cada poblado y la forma de aprovecharlos."

"III.- La compensación que en su caso, se otorgue" (art. 319).

"Si los pueblos se conforman con la resolución presidencial, ésta será irrevocable, se mandará inscribir en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; pero aunque no estuvieren conformes se ejecutará por el Departamento de Asuntos Indígenas y se notificará a los Ejecutivos locales" (art. 320).

En los casos en que haya inconformidad, es claro que el fallo no se registra.

Debido a la desaparición del Departamento de Asuntos Indígenas, la dependencia que lleva a cabo la ejecución del fallo respectivo, es el Departamento de Asuntos Agrarios y C. Por otro lado, y en virtud de que el artículo 321 señala que el Departamento de Asuntos Indígenas "podrá ocurrir al Departamento Agrario en demanda de personal técnico para realizar los trabajos que se requieran," resulta que prácticamente siempre ha sido esta dependencia y no aquélla quien ha ejecutado las resoluciones.

La ejecución de resoluciones que los pueblos no han aceptado, puede resultar sumamente peligrosa y ocasionar graves problemas de difícil solución. Puede suceder inclusive que el representante del Departamento, encargado de realizar la ejecución, se vea impedido por el pueblo inconforme para cumplir con su deber.

La persona comisionada por el DAAC. para ejecutar la resolución, deberá convocar a los integrantes del núcleo de población a una Asamblea General, en la que se elegirá al Comisariado de Bienes Comunales y al Consejo de Vigilancia, determinandose así mismo:

"I.- El número de cabezas de ganado y su clase, que pertenezcan a los integrantes del núcleo, y que puedan pastar libremente."

"II.- La cuota anual por cabezas de ganado sobre excedentes del número fijado, de acuerdo con la fracción anterior."

"III.- El número de cabezas de ganado y su clase que deba desalojarse de los terrenos comunales."

"IV.- Las características de los terrenos ocupados por bosques y las de su explotación" (art. 322).

La ejecución deberá de comprender la posesión de los bienes que a cada pueblo reconozca la resolución, mediante localización y deslinde de las tierras de cada parte y la determinación de los volúmenes de agua (art. 321).

El capítulo tercero, del título quinto del libro cuarto del Código Agrario, se denomina "Segunda Instancia para los Conflictos por Límites de Bienes Comunales," pero según afirma, muy acertadamente, el Dr. Mendieta y Núñez, (4) más que una segunda instancia, se trata en realidad de un verdadero juicio.

Cuando un poblado no está de acuerdo con la resolución presidencial respectiva, puede promover, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un juicio de inconformidad. Para ello deberá presentar la demanda ante ese tribunal, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución.

La demanda no requiere de formalidad alguna, basta con que sea por escrito, señalando los puntos de inconformidad y las razones en que la fundan. Se deberán --acompañar las copias necesarias para las contrapartes y --para el Departamento de Asuntos Agrarios y C. En substitución del Departamento de Asuntos de Indígenas, es conveniente que se envíe una copia de la demanda a la Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública.

El Departamento de Asuntos Agrarios y C., que actúa en el juicio como representante del Ejecutivo Federal, cuenta con un plazo de quince días, a partir de la fecha en que se le notifique la demanda, para contestar, remitiendo además el "original del Expediente de primera instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación", dice el artículo 325 del Código.

Las contrapartes cuentan con el mismo plazo - a partir de la fecha del emplazamiento para contestar.

Una vez comprobada la personalidad de los representantes de los pueblos en litigio, y si así lo hubiere solicitado alguno de ellos, "la Corte mandará abrir el juicio a prueba por un término improrrogable de veinte - días." Las reglas que deberán regir en materia de pruebas son las siguientes:

"I.- Las diligencias practicadas en la prima

ra instancia harán prueba plena, salvo que fueran redar--
güidas de falsas."

"II.- Dentro del término señalado, sólo se recibirán pruebas que se refieran a hechos supervenientes o que, ofrecidas ante el Ejecutivo, hubieran sido indebidamente desechadas, o no hubieran podido recibirse en todo o en parte, por motivo no imputable a quien las ofreció" (art. 326).

La Corte puede ordenar que se practiquen las diligencias que estime necesarias para lograr obtener un mayor conocimiento del caso y en esta forma emitir su fallo con mayor apego a la realidad.

Concluido el período probatorio se abre un -
plazo de cinco días para que "por escrito aleguen lo que a sus intereses convenga."

Quince días después de vencido el plazo para alegar o de la práctica de las diligencias ordenada por -
la Corte para mejor proveer, la Suprema Corte emitirá su sentencia, con expresión de cuales son los puntos de la -
resolución presidencial que se confirman, revocan o modifican, causando ejecutoria desde luego.

El fallo es notificado a las partes, siendo el juzgado de Distrito respectivo, el encargado de ejecutarlo para lo cual se le envía una copia certificada del mismo. También deberá ordenar su inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente (art. 330).

Los jueces de Distrito carecen, obviamente, de los medios necesarios para llevar a cabo la ejecución de las sentencias agrarias, por lo que el artículo 331 ordena que: "La Corte remitirá copia certificada de la sentencia al Departamento de Asuntos Agrarios y C. y al Departamento de Asuntos Indígenas, siendo éste último el -
encargado de ejecutar, con el auxilio del Departamento -
de Asuntos Agrarios y C., los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de la sentencia." Es pues, en última instancia el Departamento de Asuntos Agrarios y C.

quien debe ejecutar la sentencia, certificando el juzgado de Distrito el cumplimiento de este trámite.

Por último el Artículo 333 señala al Código Federal de Procedimientos Civiles como supletorio del Código Agrario en el procedimiento que nos ocupa.

Este juicio de inconformidad en realidad no resuelve los conflictos que pueden surgir cuando no se acepta la resolución presidencial respectiva. En rigor, el problema es más de hecho que de derecho. Es precisamente la conformidad, el acuerdo de los interesados lo que puede resolver la controversia. El fallo de la Corte viene a constituir otra nueva imposición a las partes. Nada puede garantizar que este fallo sea acatado. Para las comunidades afectadas el mismo rango tiene la resolución presidencial, que la sentencia de la Corte. Lo que ellos buscan es una solución a sus problemas y lo mismo renegarán contra el fallo del ejecutivo que contra el de la Corte, si no les satisface.

Por otro lado, la falta de asesoramiento técnico de las comunidades les impide defenderse con la propiedad que amerita el seguir un juicio ante un tribunal de estricto derecho. En este sentido debería existir un organismo que cuidara y asesorara debidamente al campesino en la defensa de sus derechos desligado totalmente de todo cariz político. Un organismo creado con una finalidad estrictamente social.

Por esto creemos que más que un juicio de in conformidad, lo que debería procurarse es la conciliación de los intereses de los pueblos en disputa, encausar las pláticas en un diálogo de entendimiento y convencimiento para que ellos mismos lleguen a un acuerdo y en esta forma poner fin a sus conflictos.

d).- Cambio de Régimen Comunal al Régimen Ejidal.-

El artículo 144 del Código Agrario señala:
"Los núcleos de población que posean terrenos comunales -

'podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes, tramitándose este cambio por conducto del Departamento Agrario; pero cuando sean beneficiados en virtud de una resolución dotatoria, quedarán automáticamente sujetos, por lo que toca a todos sus bienes, al régimen ejidal."

Oportuna y muy útil resulta la inclusión de este artículo en el Código Agrario. En efecto, este precepto señala una puerta por donde las comunidades indígenas pueden ingresar en un régimen mejor organizado y más protegido desde el punto de vista legislativo. El régimen ejidal, como hemos anotado con anterioridad, se encuentra en un plano muy por encima del comunal. La legislación sobre ese punto es más completa. Con especial cuidado se ha insistido en lograr la evolución del régimen ejidal, considerado, por otro lado, como el único que puede solucionar el problema agrario de nuestro país.

En contraste con éste, el régimen comunal ha conservado la misma estructura desde su origen. La legislación sobre este sistema es deficiente, el Código Agrario únicamente lo regula de soslayo, sin profundizar en él. Ante esta circunstancia, y no como una solución, sino como un simple medio que permita a los núcleos comunales mejorar sus condiciones, a cambio de renunciar al régimen que les legaron sus antepasados, el legislador los faculta para que adopten el régimen ejidal.

Insistimos en que ésta no es la solución a los problemas de las comunidades, pues no se está comprendiendo en el problema en sí. El régimen comunal de los núcleos indígenas que no adoptan el ejidal, continúa en el mismo estado de desamparo. Resulta pues, benéfico únicamente para quienes aceptan renunciar a su antiguo régimen, pero no para quienes desean mejorar su situación conservando el régimen comunal. Con todo esto, y ante las lagunas de la ley, este artículo constituye una válvula de escape para ciertos grupos.

El trámite se inicia con la solicitud presentada ante el Departamento de Asuntos Agrarios y C., pre-

vio acuerdo de la Asamblea General de comunero. Esa dependencia procede a realizar los estudios sobre la procedencia de la solicitud, y ratificando la conformidad de los comuneros, se integra el expediente, levantándose el censo y formulándose el plano proyecto. El expediente es enviado al Consejero por el Estado que corresponda, para que formule su dictamen. Con base en éste, se elabora el proyecto de resolución presidencial, para ser sometido a la consideración del Presidente de la República. En su oportunidad se publica en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, ordenándose entonces su ejecución.

e).- Constitución Política del Estado de Michoacán.-

Como hemos dejado acentado, nuestro Código no plantea la solución a la situación jurídica de las comunidades. Continúan pues, sin ninguna regulación que las ampare. Podríamos considerar esta laguna como un vestigio de la tendencia de los legisladores del siglo pasado para eliminar este régimen. Ahora bien, la Constitución mexicana señala la capacidad de los núcleos comunales y deja en libertad a los Estados para que reglamenten este régimen ya que en ningún momento faculta expresamente a la Federación para que legisle sobre este particular. En esta forma, y siendo además la única, es posible cubrir las lagunas de ley que existen en relación a la materia que nos ocupa. A pesar de esto, son contados aquellos estados que se han preocupado por amparar, legislativamente, a las comunidades. Un ejemplo de estos, lo es el Estado de Michoacán. En efecto, entre las reformas hechas a la Constitución de ese estado en el año de 1959 durante el Gobierno del Lic. David Franco Rodríguez, se procuró sentar las bases para una legislación protectora de los grupos comunales. En esta forma, se fijan los puntos fundamentales con base en los cuales, "la Legislatura del Estado dictará una ley que regule su funcionamiento y proteja debidamente los bienes que constituyan su patrimonio (de las comunidades)" (art. 145 de la Constitución Política del Estado de Michoacán).

Estas bases son las siguientes:

"I.- Siguiendo un procedimiento democrático y de acuerdo con las costumbres establecidas, se hará la designación de los representantes legales de las comunidades, las cuales acreditarán su personalidad con credenciales que deberá expedirles el Gobernador del Estado."

Resalta la visión profundamente realista - que tuvo el legislador al respetar las costumbres de estos grupos para designar a sus representantes. Ya hemos señalado que son las comunidades indígenas las que conservan celosamente sus tradiciones y costumbres, legadas por sus antepasados desde épocas inmemoriales. No resultaría práctico aplicar sistemas desconocidos para ellos, ya que esto daría como resultado, un descontento y división en el seno de las comunidades. Utilizando - sus mismos medios se les dá una mayor confianza y en el futuro ya se podrá estar en posibilidades de improvisar nuevos métodos.

"II.- Se formulará el censo de las personas que deban ser reconocidas como comuneros, dando amplia oportunidad de defensa a todos los que se crean con tal derecho y se establecerán las bases para determinar la forma en que se transmitan los derechos de cada comunero."

Este constituye un paso importantísimo, ya que tiene por objeto determinar quienes y cuantos sujetos son comuneros. Se establece entonces, un control en cada comunidad que permite organizar mejor al grupo. Se respeta el derecho de aquéllos que, creyéndose con derecho a ser considerados como comuneros, no se les incluye en el censo, éstos pueden pelear su derecho para que sean incluidos.

La regulación sobre la transmisión de derechos entre comuneros, resulta también otro buen acierto. Dada las lagunas de la ley, la transmisión de derechos - entre comuneros queda desamparada, pudiendo acogerse a los ordenamientos: el que regula al régimen ejidal y el del derecho civil. En ambos casos las especiales características de estos grupos pondrían en aprietos a estas

legislaciones por lo que resulta imprescindible elaborar un régimen jurídico propio y exclusivo que se apegue a todas las circunstancias que rodean la vida de las comunidades.

"III.- La autoridad suprema de los núcleos de población comunal será la Asamblea General de Comuneros. Las funciones de ésta, así como las facultades de los representantes que legalmente elijan, serán fijados en la ley respetando las limitaciones establecidas en este artículo."

Esta fracción sigue los lineamientos del Código Agrario en su artículo cuarto al señalar como "autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras: "I Las Asambleas Generales."

Y sujeta sus funciones a la ley reglamentaria que deberá emitir la legislatura local.

"IV.- Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales o del Estado, así como de las autoridades judiciales del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos a los núcleos de población comunal. Se exceptúa únicamente el caso de expropiaciones por causa de utilidad pública que en forma muy limitada y expresa, se establecerán en dicha ley y que se tramitarán y resolverán, oyendo los puntos de vista de la Asamblea General de Comuneros. La indemnización se destinará a la adquisición de otros terrenos."

Esta fracción protege con amplitud los derechos de las comunidades, ya que, elimina prácticamente toda posibilidad que pueda lesionar sus derechos. La expropiación de estos bienes si procede, pero únicamente en aquellos casos señalados expresamente por la ley. Aún en estos casos, se debe escuchar la opinión de la Asamblea General de Comuneros, por lo que el trámite de las expropiaciones no se lleva a cabo sin intervención -

de los afectados. Esto permite que la expropiación se realice con un mínimo de perjuicio para los comuneros.

La indemnización debe destinarse a la compra de otros terrenos. Así los comuneros no se verán privados de su único medio de vida, como lo es la tierra. Podrán entonces, continuar trabajando en el campo, sin afectar sus medios de vida.

"V.- Las tierras, pastos, bosques, aguas, plantas, canteras, arenas y demás recursos propiedad de las comunidades, se explotarán directamente por ellas mismas con el asesoramiento técnico del Gobierno o de las instituciones y organismos que para tal efecto se funden."

Siguiendo los postulados de la Reforma Agraria en el sentido de que la tierra es de quien la trabaja, los comuneros deben explotar por sí mismos sus propiedades. No es aceptable la intromisión de gente extraña en el seno de las comunidades para que trabajen sus propiedades. La historia nos demuestra las nefastas consecuencias de esto. La Revolución mexicana pugna por la devolución de las tierras a sus legítimos dueños, y en esta forma se les dió un medio de sustento ya que sus vidas dependen del campo.

Ahora bien, la fracción que comentamos va mas allá de la prohibición que impide la explotación de los bienes comunales por gentes distintas de la comunidad. Con gran acierto y encarando uno de los problemas mas importantes de la vida del campo, señala que la explotación de esos bienes se hará con asesoramiento técnico que proporcionen el Gobierno Federal ó las instituciones que expresamente se establezcan para este fin. La importancia de este punto resalta de la crítica situación en que se encuentran la mayoría de las comunidades. La falta de conocimientos técnicos les impide lograr una explotación racional de sus bienes. Es indispensable llevar técnicos a las comunidades con objeto de que los familiaricen con los métodos modernos, impidiendo así que agoten sus bienes por la desmedida explotación.

tación de ellos. Con un asesoramiento debido es posible obtener un mayor aprovechamiento y en consecuencia, es posible elevar el nivel de vida de la gente del campo. Considero que éste es uno de los renglones de mas importancia, ya que la falta de ayuda técnica es la que ha impedido el progreso del campesino en México.

"VI.- Se establecerá en favor de las comunidades un régimen fiscal de protección, semejante al de los ejidos;"

Esta fracción cubre otra de las lagunas de nuestro Código Agrario ya que en su capítulo VII, relativo al régimen fiscal de los núcleos de población, no hace referencia a las comunidades. Estableciendo un régimen fiscal en favor de las comunidades se las protege de la acción fiscal de la Federación, de los Estados y de los Municipios, determinando las facultades de estas entidades, para que no se excedan en su poder.

"VII.- Con la participación de las propias comunidades, se crearan organismos adecuados que, por medios conciliatorios, busquen la resolución amistosa de los conflictos entre las comunidades."

Como se indicó anteriormente los conflictos entre las comunidades requieren de un tratamiento especial. La solución de esas disputas debe ser cuidadosamente buscada. No es posible someter a las comunidades a un fallo de estricto derecho, ya que si no es aceptado por éstas, las luchas seguirán. La única forma de terminar con sus conflictos es, precisamente, logrando el acuerdo de estos grupos lo cual no puede obtenerse sin una resolución en términos amistosos. La idea de crear un organismo, con participación de las comunidades, para que, conciliatoriamente, se busque una solución amistosa, no puede ser mas oportuna. La emisión de un fallo dado por un organismo perteneciente a las comunidades, facilita su sometimiento, por parte de los grupos en disputa. Ya no se trata de una solución técnicamente perfecta, dada por una autoridad extraña. Se trata ahora de un fallo que, conciliando intereses,

parece ser el mas apropiado para ambas partes, Una re-
solución amistosa termina, en forma tajante, con todo -
resentimiento posible. La solución podrá no ser la más
perfecta técnicamente, pero si la más apropiada de acuer-
do a las circunstancias y la que evitará posteriores -
disputas.

"VIII.- Se formularán también las normas
que regulen el manejo honrado y el conveniente destino
de los fondos comunales que deriven de la explotación o
aprovechamiento de los terrenos comunales."

La falta de honestidad de lideres, dirigen-
tes etc.. ha sido la causa de que los ahorros de los -
trabajadores que, con sacrificios han llevado a cabo, -
desaparezcan, dejándolos en un estado de desolación. -
Es preciso por esto pues, que se reglamente el manejo,
el destino mas apropiado, de los fondos que se deriven
de la explotación o aprovechamiento de los terrenos co-
munales. Estos fondos constituyen el patrimonio de los
comuneros y debe ser cuidado con objeto de lograr su me-
jor inversión. Estos fondos permiten resolver proble-
mas inesperados que afectan a las comunidades. La es-
tricta vigilancia del manejo de estos fondos, de acuer-
do a las normas que lo reglamenten, debe ser de vital -
importancia para las comunidades.

Las reformas realizadas al artículo 145 de
la Constitución del Estado de Michoacán apuntan el inte-
rés del legislador en reglamentar sobre un medio olvida-
do con frecuencia y el cual representa, por otro lado,
uno de los problemas nacionales de mayor importancia, -
dada su naturaleza. El estado de Michoacán ha tenido -
especial interés en estudiar los problemas de los indí-
genas. Así es como, ante las lagunas de la ley en mate-
ria de las comunidades, ha sentado las bases fundamenta-
les que protegerán a estos grupos. Pero el problema no
hallará su solución hasta que cada uno de los Estados -

de la Federación se preocupe un poco sobre este punto - y sigan el ejemplo del estado de Michoacán.

Es preciso darles armas legales a estos - grupos para que puedan defenderse, es indispensable ir hasta ellos con la ayuda técnica que tanto necesitan y que esperan con ansiedad. La revolución mexicana no de be quedarse en discursos demagógicos, debe actuar so--- bre los hechos haciendo justicia a la población que le permita alcanzar el triunfo, al campesino mexicano que en lugar de ser una carga para el país, sea un elemento más que contribuya con su esfuerzo al progreso y mejoramiento de nuestra nación.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) LIC. VICTOR MANZANILLA SHAFFER, "Reforma Agraria Mexicana," pág. 13
- (2) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, "El Problema Agrario en México," pág. 354
- (3) CODIGO AGRARIO Y SUS REGLAMENTOS, COMENTARIOS, pág. 252
- (4) DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, op. citada pág. 384
- (5) MANUAL DE TRAMITACION AGRARIA, PUBLICACION DEL D.A.A.C., 1964
- (6) 6 AÑOS DE LABOR AGRARIA DEL LIC. MIGUEL ALEMAN, PUBLICACION DEL DEPARTAMENTO AGRARIO, 1952

CONCLUSIONES.-

Las comunidades indígenas se encuentran en un desamparo absoluto, ya que, como hemos visto en el curso de este estudio, únicamente en casos excepcionales, el Código Agrario dicta algunas disposiciones aplicables a estos grupos. En efecto, solo encuentran protección legislativa las comunidades agrarias que:

1.- Por acuerdo de sus integrantes adoptan el régimen ejidal (artículo 144).

2.- Cuando son beneficiados en virtud de una resolución dotatoria, entonces quedan sujetos, por ley, al régimen ejidal (artículo 144).

3.- Cuando sus bienes son reconocidos y titulados por las autoridades agrarias (artículo 138).

4.- Cuando son beneficiados por una resolución restitutoria.

Los tres primeros casos están regulados por nuestro Código Agrario y para cada uno de ellos la legislación es distinta.

En los primeros dos casos, no existe duda respecto a la legislación a que quedan sujetas las comunidades. La adopción del régimen ejidal termina con la falta de reglamentación de que carecen estas comunidades. Como hemos manifestado con anterioridad, el régimen ejidal ha sido objeto, por parte del legislador, de una atención especial. Este régimen es poseedor de una copiosa legislación que abarca, si es que no todos, casi todos los aspectos de la vida del campesino ejidal.

En el tercer caso también quedan sujetas al régimen ejidal ya que, aunque no en forma tan clara como lo hace en los primeros dos casos, encontramos disposiciones en el Código que las someten a lo establecido para el régimen ejidal. Es este el caso del artículo 138, que señala las características de las tierras pertenecientes a los núcleos ejidales, inalienables, imprescriptibles, inem

bargables e intransmisibles, pues en su párrafo final indica que "esta disposición es aplicable a los bienes que reconozcan y titulen en favor de las comunidades." Por otro lado, el reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales ordena, en su artículo 18, que "las resoluciones presidenciales, confirmatorias deberán expresar que los terrenos comunales confirmados.....quedan sujetos a las limitaciones y modalidades establecidas por el Código Agrario para los terrenos ejida---les."

De lo anterior puede deducirse que el Código - Agrario está incorporando al régimen ejidal, las comunida--des indígenas que sean beneficiadas por una resolución confirmatoria. Quedan en esta forma amparadas por dicho régi--men.

Respecto al cuarto caso, ya hemos apuntado con anterioridad, que en ningún precepto de la ley encontramos una autorización para que, las comunidades que se encuen---tran en esta situación, queden sujetas al régimen ejidal. No desconocemos cual es la realidad y consideramos que es - mejor que de hecho queden incorporadas al régimen ejidal. Pero siguiendo, la letra de la ley no es aplicable este régi--men a las comunidades que reciben una restitución. Se tra--ta pues de una laguna de la ley que a la que no se le ha dado la importancia debida, en virtud de que desde un princi--pio la restitución de bienes se ha incorporado al régimen - ejidal.

Es pues necesaria una reglamentación adecuada que cubra las lagunas de la ley por lo que respecta a las comunidades indígenas. De acuerdo con la tendencia que - existe en nuestro Código, una resolución podría ser la de ordenar la aplicación del régimen ejidal a las comunidades indígenas, naturalmente tomando en consideración las espe--ciales circunstancias que rodean a estos grupos. En esta forma debería reformarse el artículo 27 Constitucional en su fracción VII en la siguiente forma:

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

ren, quedando sujetos a lo establecido para el régimen ejidal en lo que no se oponga a su naturaleza especial."

Otra solución podría ser la de legislar con carácter federal, esta materia, para lo cual sería necesario reformar la fracción VII del artículo 27 Constitucional, añadiéndole únicamente:

"de acuerdo con la ley reglamentaria que al efecto expida el Congreso de la Unión."

Considero que esta sería la mejor solución ya que regiría en toda la República una ley de carácter federal en la misma forma en que rige nuestro Código Agrario. La ley especial tendría las ventajas de ser aplicable a las diversas y especiales características que hacen de las comunidades indígenas un grupo distinto de todos los demás. Además obligaría a un estudio profundo sobre estos grupos, lo que permitiría proporcionar una ayuda mas efectiva a los mismos, incorporándolos, en esta forma, al progreso del país.

Una tercera solución nos la proporciona la constitución michoacana. Esto es, legislar en forma local sobre esta materia, ordenando, como lo hace la constitución del Estado de Michoacán la expedición de una ley reglamentaria sobre este punto. Esto obligaría a cada una de las legislaturas locales a modificar sus constituciones políticas para iniciar así la reglamentación necesaria de las comunidades indígenas.

Cualquiera que sea la solución, es innegable la necesidad de cubrir las lagunas de nuestro Código Agrario, pues las comunidades indígenas requieren de una reglamentación que les permita recibir los beneficios del crédito ejidal, del seguro social, que les señale un adecuado régimen fiscal etc.... Solo en esta forma podrán gozar estos núcleos de los beneficios y alcances logrados en la Revolución mexicana.

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

- LIC. GONZALO AGUIRRE BELTRAN.- "Formas de Gobierno Indígena." México, 1953
- MANUEL FABILA.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria." México, 1941.
- DR. ALFONSO CASO.- "La Religión de los Aztecas." México, 1927.
- LIC. ANGEL CASO.- "Derecho Agrario." México, 1950.
- DRA. MARTHA CHAVEZ.- "El Derecho Agrario en México." México, 1964
- DESIDERIO GRAUE Y DIAZ GONZALEZ.- "Contribución al Estudio del Problema Agrario Mexicano." Tesis México, 1937.
- LIC. MANUEL HINOJOSA ORTIZ.- "Código Agrario y sus Reglamentos" Comentarios. México, 1960.
- PROF. J. KOHLER.- "El Derecho de los Aztecas." México, - 1924.
- GRAL. GILDARDO MAGAÑA.- "Emiliano Zapata y el Agrarismo - en México." Tomo IV. México, 1952.

LIC. VICTOR MANZANILLA SHAFFER.- "Reforma Agraria Mexicana". Universidad de Colima, 1966.

LIC. E. MAQUEO DE CASTELLANOS.- "Algunos Problemas Nacionales". México, 1910.

DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.- "El Problema Agrario en México". México, 1966. Novena edición.

DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.- "El Sistema Agrario Constitucional." México, 1940. Segunda edición.

LIC. MANUEL M. MORENO.- "Organización Política y Social de los Aztecas". México.

LIC. WINSTANO LUIS OROZCO.- "La Organización de la República". México.

LIC. IGNACIO L. VALLARTA.- "Votos" Tomo IV. México, 1897.

LIC. JORGE VERA ESTAÑOL.- "Al Margen de la Constitución de 1917". Los Angeles, E.U.A. 1920.

Manual de Tramitación Agraria, publicación del DAAC, 1964.

Seis años de Labor Agraria del Lic. Miguel Alemán, publicación del Departamento Agrario, 1952.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Morelia, Mich. 1960.

I N D I C E
EL REGIMEN COMUNAL

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROPIEDAD EN MEXICO.-	Pág.
a).- Organización de la Propiedad Agraria Durante la Epoca - Precolonial.....	1
b).- La Colonia:	
1.- Fundamentos de la Propiedad Hispánica en América....	10
1.- Bula Inter Caetera.....	11
2.- Otros Títulos.....	12
3.- Tratado de Tordecillas.....	13
4.- La Conquista y la Prescripción Positiva.....	13
2.- Diversas Formas de Propiedad en la Nueva España....	14
I.- Propiedad Privada.- a).- Encomiendas; b).- Merce des Reales; c).- Caballerias; d).- Peonias; e).- Confirmaciones; f).- Prescripción; g).- Composi- ción.....	15
II.- Propiedad Pública.- h).- Montes, Pastos y Aguas; i).- Realengos; j).- Capitulaciones; k).- Reduc- ciones Indígenas; l).- Fundo Legal; m).- Ejido; n).- Dehesa; o).- Propios; p).- Obvenciones; - q).- Tierras de Común Repartimiento; r).- Cofra- días; s).- Propiedad Eclesiástica.....	17
III.- Decretos publicados durante la guerra de indepen- dencia. Conclusiones.....	21
c).- México Independiente:	
1.- Período comprendido entre los años de 1811 a 1856 - Leyes de Colonización.....	23
2.- Período comprendido entre los años de 1856 a 1910...	29
a).- Ley de Desamortización.....	29
b).- Ley de Nacionalización.....	34
c).- Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos - Baldíos de 1863.....	35
d).- Decreto sobre Colonización y Compañías Deslinda- doras.....	36
e).- Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos - Baldíos de 1894.....	36
f).- Otras Leyes.....	38
g).- Conclusión.....	38
d).- La Revolución Mexicana.....	39

	Pág.
3).- Origen de la Propiedad.....	142
4).- Antigüedad del Régimen.....	143
5).- Resumen.....	145

CAPITULO IV

EL REGIMEN COMUNAL, PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.-

a).- Restitución.....	149
b).- Titulación y Deslinde de Bienes Comunales.....	156
c).- Procedimientos para los Conflictos por Límite de - Bienes Comunales.....	164
d).- Cambio de Régimen Comunal al Ejidal.....	170
e).- Constitución Política del Estado de Michoacán.....	172

CONCLUSIONES