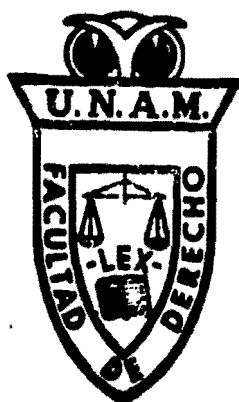


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**



**LOS PROBLEMAS DE LA EXPLOTACION
DE LAS TIERRAS COMUNALES.**

— TESIS —

**Que Para Obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
Rosa Maria Rangel Nafaile.**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 A CARGO DE SU DIREC--
TOR EL LIC. RAUL LEMUS GARCIA Y ASESORA-
DA POR EL LIC. ALVARO MORALES JURADO

A MIS PADRES

A MIS HERMANOS

A MIS MAESTROS

A MIS AMIGOS

A JORGE RICARDO

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

No es mi propósito al tratar este tema, llegar a un estudio exhaustivo y completo sobre la situación de la explotación de las tierras comunales, solamente hacer un llamado para que tal vez ya no ésta, sino las futuras generaciones, puedan lograr un mayor y mejor nivel de vida para este sector campesino en especial.

Debo advertir que una de las más grandes dificultades al abordar este tema ha sido la falta de documentación, de material bibliográfico, ya que como más adelante señalo, ha sido el sector comunal al que se ha dado menor importancia hasta en nuestra legislación.

Es indudable que el movimiento armado con mayor trascendencia para el campesino fue el de -- 1910 que dio fin a una clase social: el aristocrático feudalismo agrario.

Sin embargo, a más de cincuenta años de la - Revolución nos encontramos con que todavía hay haciendas y latifundios de diversos tipos, las leyyes se han modificado innumerables veces y los objetivos no han sido claros.

La aplicación de las leyes a menudo ha sido débil y a veces corrompida, lo que quiere decir - que la lucha continuó. El problema agrario se está viendo más en el aspecto de aumentar la cantidad de tierra de cultivo y elevar los rendimientos por hectárea, que en términos de repartir a - los campesinos la tierra disponible.

Se ha llegado a pensar que lo mejor sería haceer que el ejido produzca todo lo que consume, o sea hacer su economía cerrada, esto es erróneo, - ya que lo que se trata es de incorporar al ejidatario al impulso del desarrollo económico del -- País.

Aun cuando la aplicación de la reforma agraria produjo consecuencias sociales y económicas - de suma trascendencia, ya que el antiguo peón de las haciendas recobró su libertad y su facultad - de autodeterminación, condiciones necesarias para que un hombre pueda realizar sus destinos finales.

Así fue como se sintió ya no parte de una hacienda, sino de una nación que busca los cauces de su progreso y desenvolvimiento.

El ejido tendrá que ser hoy una unidad integral que sirva al ejidatario para ser social y económicamente libre, lo que conseguirá cuando aproveche al máximo el fruto de su trabajo.

Los excedentes de población ejidal pueden encontrar trabajo en las industrias derivadas del ejido.

Es necesario hacer comprender al campesino que para lograr el desarrollo social y económico de sus propias colectividades es indispensable la unidad y la solidaridad del grupo social.

LOS PROBLEMAS DE LA EXPLOTACION DE LAS TIERRAS COMUNALES

- I - Antecedentes en el pueblo azteca:
 - a) La explotación de las tierras del Calpul-li.
 - b) Explotación de tierras en el Altepetla--lli.
- II - Los sistemas de explotación comunal en la época colonial:
 - a) Explotación de las tierras de común reparto o parcialidades.
 - b) El exitus como terreno de agostadero para el ganado del pueblo.
 - c) Explotación de las tierras y montes de los pueblos.
 - d) Los propios o bienes agrarios para gastos de funcionarios municipales.
- III - El artículo 27 y la explotación de los bienes agrarios:
 - a) Explotación de los bienes ejidales.
 - b) Explotación de los bienes comunales.
- IV - Situación actual en nuestro país sobre la explotación de los bienes comunales:
 - a) Datos estadísticos.
- V - Reglamentación sobre explotación de los bienes comunales de los ejidos:
 - a) Explotación de las tierras comunales de los ejidos.

b) Explotación de los terrenos y aguas comu
nales en un ejido colectivo e individua-
lizado.

VI - Entidades que intervienen en la explotación
de los bienes comunales de los pueblos:

- a) El Presidente de la República.
- b) Los Gobernadores Estatales.
- c) El Secretario de Agricultura y Ganadería.
- d) El Departamento de Asuntos Agrarios y Co
lonización.
- e) Los Bancos de Crédito Agrícola.
- f) Los Comisariados de bienes comunales.
- g) Los Comuneros.

VII - Sugerencias de orden legal:

- a) Necesidad de reglamentar la explotación
de los bienes comunales.
- b) Crédito que se debe dar al comunero.
- c) La necesidad de organizar por primera
vez al comunero.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES EN EL PUEBLO AZTECA:

- a) *La explotación de las tierras del Calpulli.*
- b) *Explotación de tierras en el Altepetlalli.*

I - ANTECEDENTES EN EL PUEBLO AZTECA:

a) LA EXPLOTACION DE LAS TIERRAS DEL CALPULLI.

Con la fundación de la ciudad de Tenochtitlán, las tribus nahoas inician su sedentarización y en esta misma medida se inicia su propiedad original que fue de tipo comunal.

La propiedad de la tierra de los aztecas se puede agrupar en 3 clasificaciones generales: I.- Propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros. II.- Propiedad de los pueblos. III.- Propiedad del ejército y de los Dioses.

Dentro de la propiedad de los pueblos la más interesante son los Calpullis porque además de dar una idea de la organización en su aspecto fundamental proporciona la institución sobre la cual más tarde surge el ejido. 1/

Calpullalli quiere decir tierras del Calpulli.

La parcela del Calpullalli era una especie de pequeña propiedad de las tierras, pertenecía al Calpulli, pero el usufructo de las mismas pertenecía a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados.

Era por esto mismo que las tierras no podían

1/ "El Problema Agrario en México". Lucio Méndez y N. Pág. 48

enajenarse pero sí dejarse en herencia. El usufructo era transmisible de padres a hijos sin limitación y sin término, pero estaba sujeto a 2 condiciones esenciales: la tierra debía cultivarse sin interrupción, si se dejaba de cultivar durante 2 años consecutivos o un ciclo agrícola, el jefe de la familia era llamado y amonestado por el jefe del barrio o Calpullalli y si el siguiente año reincidía en su falta perdía el usufructo irremisiblemente. La otra condición era la residencia y permanencia en el barrio al que pertenecía la parcela usufructuada, ya que bastaba con el cambio de un barrio a otro para perder el usufructo. Las tierras que quedaban libres eran repartidas nuevamente por el jefe del barrio con la opinión de los ancianos. 2/

Los Calpullis constituían la pequeña propiedad de los indígenas y aún cuando se carece de antecedentes sobre la extensión de las parcelas, estas se encontraban perfectamente separadas unas de otras por cercas de piedra o magueyes.

b) EXPLOTACION DE TIERRAS EN EL ALTEPETLALLI:

Había tierras cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos del pueblo. Estas eran tierras que se dividían en tantas partes cuantos --

2/ "Derecho Agrario en México". Dra. Martha Chávez P. Págs. 36 y 42

eran los barrios de cada población y cada barrio poseía su parte.

Los terrenos llamados Altepetlalli eran de propiedad comunal y se trabajaban colectivamente por todos los trabajadores a determinadas horas y sus productos se destinaban a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributos.

Esta institución tiene perfiles similares a la que los españoles llamaban Propios. 3/

3/ "Derecho Agrario Mexicano". Angel Caso. Pág. 53

C A P I T U L O I I

LOS SISTEMAS DE EXPLOTACION COMUNAL EN LA EPOCA COLONIAL

- a) *Explotación de las tierras de común repartimiento o parcialidades.*
- b) *El exitus como terreno de agostadero para el ganado del pueblo.*
- c) *Explotación de las tierras y montes de los pueblos.*
- d) *Los propios o bienes agrarios para gastos de funcionarios municipales.*

II - LOS SISTEMAS DE EXPLOTACION COMUNAL EN LA EPOCA COLONIAL

En la época colonial se afirmaba que la Bula de Alejandro VI dio a los reyes católicos la propiedad absoluta y la plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias. La propiedad se dividió en individual y comunal.

Individual: Las mercedes que los monarcas concedieron a los que tomaron participación en la conquista según sus méritos.

La encomienda y repartimientos que son el pretexto de convertir a los indios a la fe católica, educarlos y protegerlos se les entregó a los españoles grandes extensiones de terrenos, los baldíos pertenecían al rey, la eclesiástica distribuidos en diversas comunidades religiosas destinadas al sostenimiento del culto y a obras de beneficencia pública, y por último, los mayorazgos consistentes en perpetuar en la familia la posesión de ciertos bienes en favor del primogénito en orden sucesivo.

En cuanto a la propiedad comunal se dice que se distinguen según su origen y aplicación. Cuatro clases de éstos a saber: El fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento.

El fundo legal debe entenderse como la única extensión que debería tener cada pueblo, era el -

terreno en donde se asentaba la población. Era el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores.

En la cédula de 26 de mayo de 1567, el virrey Márquez de Santiesteban señaló que para el fundo legal debían medirse 500 varas de terreno hacia los cuatro vientos 1/. La Real Cédula de 4 de junio de 1687 aumentó a 600 la medida, siempre que la población fuera ordinaria, y en caso de que aumentara dicha población, aumentaría también la medida del fundo legal a fin de que los indios vivieran y sembraran sin limitación alguna ni escasez.

En 1695, las protestas españolas hacen que la medida se modifique quedando 600 varas a los cuatro vientos contadas desde el centro de los pueblos y no desde la última casa.

a).- EXPLOTACION DE LAS TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO O PARCIALIDADES.- Eran tierras comunes pero de disfrute individual se otorgaban a las familias en usufructo para que las utilizaran siempre.

Por mandato de cédula de 19 de febrero de 1560 2/, se ordenó respetar las tierras ya repartidas entre las familias de los barrios de los

1/ "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Manuel Fabila. Pág. 12

2/ Leyes de Indias. Tomo II, Libro IV, Título 12. Tomado del libro de Manuel Fabila "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Págs. 8 a 10

pueblos de fundación indígena. Eran otorgadas para su cultivo y el ayuntamiento era su autoridad, cuando eran abandonadas volvían a otorgarse a quien las solicitara y su extensión probablemente era el de una suerte.

b) EL EXITUS COMO TERRENO DE AGOSTADERO PARA EL GANADO DEL PUEBLO.- La Bula Noverunt Universi de 4 de mayo de 1493 expedida por el Papa Alejandro VI Ley XII "ordenó que se señale exido competente para el pueblo. Los exidos sean tan en competente distancia que si creciera la población siempre quede bastante espacio, para que la gente pueda recrear y salir los ganados sin hacer daño".

3/

Ley XII.- "Que las estancias para ganados se den apartados de pueblos y sementeras de indios.- Porque las estancias de ganados vacunos, yeguas, puercos y otros mayores y menores hacen gran daño en los maizales de los indios, y especialmente el que anda apartado y sin guarda. Mandemos que no se den estancias ningunas en partes y lugares de donde puedan resultar daños, y no pudiéndose excusar sean lexos de los pueblos de indios y sus sementeros, pues para los ganados hay tierras apartadas y hierbas donde pastorear y pastar sin perjuicio y los justicias hagan que los dueños del ganado e interesados en el bien público pongan -

3/ Leyes de Indias. Tomo II, Libro IV, Título - 12. Tomado del libro de Manuel Fabila "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Págs. 8 a 10

tantos pastores y guardas que basten a evitar el daño y en caso que alguno sucediere le hagan satisfacer". 4/

"Escriche define el ejido diciendo que es el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra y es común de todos los vecinos y viene de la palabra latina exitus que significa salida". 5/

El ejido se ubicaba a la salida del pueblo, era de uso y disfrute comunal, inajenable e imprescriptible. Felipe II mandó el primero de diciembre de 1573 que los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, labranza y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles.

El ejido para la población era un terreno comunal que no podía adjudicarse en propiedad privada.

Se ha llegado a confundir la dehesa con el ejido. El diccionario Latino de Balbuena dice que la dehesa es la parte o porción de tierra acotada que se destina regularmente para pastos de ganado.

4/ Manuel Fabila. Obra citada. Pág. 103

5/ Lucio Mendieta Nájera. "El Problema Agrario en México". Págs. 63 y 64

La Real Academia dice que el ejido es el campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni labra y es común para todos los vecinos y suele servir de dehesa para el uso de los vecinos del lugar.

En realidad eran dos instituciones distintas que quisieron introducirse en la Nueva España; sin embargo, los españoles se olvidaron del término dehesa, ya que en la Nueva España concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos.

La legislación posterior dejó de hablar de dehesa y el ejido se convirtió del lugar para solaz y divertimento en lugar donde pastaran los ganados.

c) EXPLOTACION DE LAS TIERRAS Y MONTES DE LOS PUEBLOS.

Leyes de Indias.- Ley VII.- "Que los montes y pastos de las tierras de señorío sean bienes comunales.- Los montes pastos y aguas de los lugares y montes contenidos en las mercedes, que estuvieren hechas o hiciéremos de señoríos en las Indias deben ser comunes a los españoles e indios y así mandamos a los virreyes y audiencias que lo hagan guardar y cumplir.

Igualmente en la Ley V se dispone.- "Que los montes, pastos y aguas y términos sean comunes y lo que se ha de guardar en la Isla española.- 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 que ninguno ponga corral ni buhio, no traiga 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 ahora son y después fueren para que los puedan gozar libremente y hacer junto a cualquier buhio sus cabañas, traer allí los ganados juntos o apartados como quisieren sin embargo de cualesquier ordenanzas que si necesario para en cuanto a esto las revocamos y damos por ningunas y de ningún valor y efecto. Y ordenamos a todos los consejos, justicias y regidores que guarden y cumplan y hagan guardar y cumplir lo contenido en esta nueva Ley y cualquier persona que lo estorbare incurra en pena de cinco mil pesos de oro que sea executada en su persona y bienes para nuestra Cámara y en cuanto a la Ciudad de Santo Domingo de la Isla Española se guarde lo referido conque esto se entienda en lo que estuviere dentro de diez leguas de la dicha Ciudad en circunferencia, siendo sin perjuicio de tercero y fuera de las diez leguas permitimos y tenemos por bien que cada hato de ganado tenga de término una legua en contorno, para que dentro de ella otro ninguno pueda hacer sitio de ganado, corral ni casa conque el pasto de todo ello sea asimismo común como está dispuesto; y --

donde hubiere hatos se puedan dar sitios para hacer ingenios y otras heredades, y en cada asiento haya una casa de piedra y no menos de dos mil cabezas de ganado y si tuviere de seis mil arriba, tres asientos y precisamente en cada uno su casa de piedra y ninguna persona pueda tener más de - hasta tres asientos y así se guarde donde no hubiere título o merced nuestra, que otra cosa disponga". Leyes de Indias.- Tomo 2o., Libro IV, Título XVII.- 3a. Edición. Pág. 112. 6/

Debido a la gran preocupación que en la época colonial hubo por la ganadería la hermandad de la MESTA se trasplanta a la Nueva España y los montes, pastos y aguas se declaran comunes.

Carlos V en una cédula expedida el año de 1533 establece que tanto indios como españoles deben disfrutar en común los montes, los pastos y las aguas.

d) LOS PROPIOS O BIENES AGRARIOS PARA GASTOS DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

Ley XIV.- "Que se señalen dehesas y tierras para propios; habiendo señalado competente cantidad de tierra para exido de la población y su crecimiento, en conformidad de lo proveído, señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva población dehesas que confinen con

6/ Manuel Fabila. Obra citada. Pág. 10

los exidos en que pastar los bueyes de labor, caballos y ganados de la carnicería, y para el número ordinario de los otros ganados, que los pobladores por ordenanza han de tener y alguna buena cantidad más que sea propio del consejo y lo restante en tierras de labor de que hagan fuertes y sean tantas como los solares que puede haber en la Población; y si hubiere tierras de regadío así mismo se hagan fuertes y sean tantas y repartan en la misma proporción a los primeros pobladores y las demás queden baldías para que nos hagamos merced a los que de nuevo fueren a poblar; y de estas tierras hagan los virreyes separar las que parecieren convenientes para propios de los pueblos que no las tuvieran, de que se ayuden a la paga de salarios de los Corregidores dexando exidos, dehesas y pastos bastantes como está proveído y así lo executen". 7/

El propio se cultivaba colectivamente y aun cuando es de carácter español coincide fundamentalmente con el Altepetlalli de los Aztecas, ya que los productos de ambas Instituciones se dedicaban a la sufragación de gastos públicos.

Eran propiedad de los Ayuntamientos, de las poblaciones, como las casas de Cabildo, las de Beneficencia, las Cárceles, las fincas rústicas y urbanas, los de Arbitrios eran los que en determinadas circunstancias se arbitra el común.

Se entiende en consecuencia que hay propios urbanos (terrenos, casas, capitales a censo) y propios rústicos. El Municipio tenía tierras que rentaba o esquilaba, es decir, tierras con cuyas rentas y esquilmos cubría los gastos que su existencia demandaba.- En suma, los terrenos de propios y de Arbitrios eran propiedad de la población pero particularmente del Ayuntamiento; en muchas ocasiones disfrutaban de ellos los particulares con un disfrute absolutamente individualizado y mediante el pago de una renta o un canon en el caso de que se tratara de un censo. Se hallaban enclavados en el casco de la población y aún entre los terrenos de uso comunal. 8/

Existe discrepancia entre algunos autores, ya que unos consideran que se cultivaban en forma colectiva y otros opinan que los ayuntamientos que eran la autoridad encargada de su administración los otorgaba en censo o los arrendaba entre los vecinos del pueblo y lo que se percibía se aplicaba a los gastos públicos los propios eran propiedades públicas concedidas a entidades morales llamadas pueblos. 9/

8/ Derecho Agrario Mexicano.- Angel. Caso. Págs. 54 y 55

9/ El Derecho Agrario en México.- Martha Chávez P. de Velázquez.- Pág. 112

C A P I T U L O I I I

EL ARTICULO 27 Y LA EXPLOTACION DE LOS BIENES AGRARIOS

- a) EXPLOTACION de los bienes ejidales,
- b) EXPLOTACION de los bienes comunales.

III - EL ARTICULO 27 Y LA EXPLOTACION DE LOS BIENES AGRARIOS.

Según lo señala el Art. 27 Constitucional - en su párrafo 1o., el titular de los derechos de propiedad originaria de tierras y aguas es la Nación. Es el Estado el sujeto con capacidad plena para gozar de los derechos y cumplir los deberes establecidos en el citado precepto.

En su párrafo 3o., el Art. 27 señala: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el -- aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribu-- ción equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dicta-- rán medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la crea-- ción de los nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensa-- bles; para el fomento de la agricultura y para - evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población 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 agrícola en explotación", y se complementa con la Frac. VI del Artículo mencionado al disponer: "fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III y IV así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola ninguna otra corporación civil podrá tener una propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente el objeto de la institución".

De todo esto podemos deducir que la propiedad agraria debe cumplir una función social, que no se constituyan privilegios individuales sino más bien se contraen compromisos con la colectividad, por esto es una propiedad sujeta a las modalidades que dicte el interés público. Se declara de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor. Por lo tanto, la Nación podrá en todo tiempo disponer temporalmente para fines agrícolas de aquellas que sean laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultiven.

Con esta modalidad se muestra claramente la intervención del Estado que va directamente a afectar un interés particular, las tierras que permanecen ociosas, para tratar de favorecer un interés colectivo: la producción requerida por el resto de la población y la escasez de tierras de

cultivo que demandan los núcleos de población.

Para saber cuál era la forma de propiedad - que el constituyente deseaba establecer, veamos - la iniciativa del Art. 27: "El proyecto que nosotros formulamos reconoce las tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país: la de la propiedad privada plena que puede tener sus dos ramas o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueños de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de las posesiones de hecho cualquiera que sean su motivo y su condición".

El constituyente de 17 quiso que las tierras dadas a los núcleos nunca fueran explotadas en forma definitiva, en comunidad; esta comunidad era transitoria. Se quería que los ejidatarios adquirieran una propiedad privada plena. En consecuencia, todas las disposiciones que hoy padecemos y por las cuales el ejido continúa siendo una propiedad comunal no son el espíritu del artículo 27.

a) EXPLOTACION DE LOS BIENES EJIDALES.- Artículo 27 fracción X.- Los núcleos de población - que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de título por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población sin que -

en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin tomándolo del que se encuentre inmediato de los pueblos interesados". 1/

Ejido.- La actual institución tiene muy pocas semejanzas con la de la colonia, esta consistía en tierras que se daban al núcleo, con diversos propósitos; los cuales se modificaban, según se tratara de una población fundada por españoles o de una reducción de indígenas a pueblo, el ejido era un terreno comunal, nunca para sembradura, para uso del núcleo quien era su titular y nunca podía uno de los moradores apropiárselos.

En la Ley de 6 de enero de 1915 al restituir y dotar de ejidos a los pueblos; no se trata de revivir las antiguas comunidades ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esas tierras a la población rural miserable que hoy carece de ella, la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio aún cuando con limitaciones para no recaer en el latifundismo.

El artículo 27 en su primitiva redacción sólo estableció la dotación de tierras en favor de los poblados campesinos que las necesitaran y en consecuencia las leyes que reglamentaron ese pre-

1/ Derecho Agrario Mexicano. Angel Caso. Pág. - 148

cepto en un principio, consideraron en las dotaciones únicamente las extensiones laborables. Pero durante el régimen del Presidente Abelardo Rodríguez fue reformado el citado artículo 27, dejándose el párrafo tercero relativo a la dotación de tierras y agregándose otro en el que se mandó que los poblados que necesitaran ejidos deberían ser dotados de ellos.

Desde la fecha de la Reforma, los núcleos de población adquirieron así el derecho a recibir en toda dotación, además de los terrenos de cultivo, otros de uso comunal para reconstruir sus ejidos.

Es claro que puesto que el artículo 27 Constitucional en su redacción actual separa claramente la dotación de tierras de la dotación de ejidos, los núcleos de población que tengan tierras de labor, pero no ejidos puedan solicitar únicamente la dotación de estos últimos, pero tal cosa significa la duplicación innecesaria de trámites que podían reducirse a un solo acto.

Ley de ejidos del 30 de Diciembre de 1920.-- Como consecuencia del artículo 27 Constitucional y a fin de expedir un ordenamiento legal que responda a un plan sistemático jurídico, nace la primera ley agraria de ejidos de 30 de diciembre de 1920, la exigencia de los campesinos que habían luchado en la Revolución de 1910 para el cumplimiento del artículo 27 Constitucional, pero la generosidad de dicho artículo debía de ponerse en juego con la dinámica social y crearse una legis-

lación secundaria que respetando sus grandes principios, llegara hasta la Reforma Agraria en consecuencia con las necesidades nacionales del momento. Esta ley constó de 42 artículos y 9 transitorios.

Respecto de la capacidad jurídica estableció que tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución en toda la República. 2/

I. Los pueblos. II. Las rancharías. III. - Las congregaciones. IV. Las comunidades. V. Los demás núcleos de población de que trata esta ley. El artículo 13 estableció "que la tierra dotada a los pueblos se denominará ejido". Más tarde el citado precepto explica la extensión de los ejidos diciendo "que el mínimo de tierras de una dotación será tal que puede producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad". En el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922 se fijó la extensión del ejido abandonando el sistema empleado por la Ley de Ejidos de 1920.

El artículo 9 señaló de 4 a 6 hectáreas en los terrenos de temporal que aprovecha una precipitación pluvial anual abundante y regular y de 6 a 8 hectáreas en los terrenos de temporal de -- otras clases. 3/

2/ El Derecho Agrario en México. Martha Chávez P. Pág. 46

3/ El Problema Agrario en México. Lucio Mendietta y Núñez. Págs. 312 y 313.

Esta ley estaba redactada sin técnica en -- cuanto a su ordenación de los preceptos, su conte-- nido siguió ocupándose sólo del reparto de tie-- rras para constituir ejidos, pero no de los otros aspectos del ejido ni de la pequeña propiedad; el problema agrario seguía pues sin ser atendido en muchas de sus fases.

Lo importante de estas disposiciones fue que se estableció la naturaleza inalienable, impres-- criptible, inembargable e inajenable de las tie-- rras ejidales, indivisas, o parceladas, crea los Comisariados no sólo para que administren los eji-- dos sino para que los representen como apoderado legal señala los diversos destinos que tendrían - los bienes ejidales y en consecuencia cómo se re-- partirlan las tierras.

Por medio del artículo 27 Constitucional se eleva a la categoría de Ley Constitucional la de 6 de enero de 1915, además de introducir inovacio-- nes en materia de propiedad.

En el derecho de propiedad se pueden presen-- tar 2 formas: el régimen comunal y el régimen eji-- dal. En el régimen ejidal o bienes integrados - por dotación se establece que la propiedad de di-- chos bienes es en favor de los ejidatarios benefi-- ciados. Bajo este régimen el núcleo de población originalmente es propietario y poseedor de las - tierras y aguas que de acuerdo con la Resolución Presidencial se le entreguen.

Los ejidatarios en particular sólo tienen - los derechos que proporcionalmente les corresponden para la explotación y aprovechamiento de los bienes indivisibles, antes del fraccionamiento, - conforme a lo dispuesto en la ley, según las formas de organización y de trabajo que en el ejido se adopten, y se les respetará la posesión provisional de los lotes que les hayan correspondido - al efectuarse el reparto económico de las tierras de labor. Una vez que se efectúa el fracciona-- miento de los terrenos de cultivo, la propiedad - de estas pasa con las limitaciones que establece el Código Agrario a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas.

De ahí que los derechos de los ejidatarios o individuos capacitados para obtener tierras en do tación como lo dice el Dr. Mendíeta y Núñez "se - pueden clasificar en dos clases: derechos propor- cionales y concretos. Los primeros son los que - le corresponden sobre la totalidad del ejido an- tes de que sea fraccionado y sobre los bienes in- dividuales, montes, pastos, etc. y los segundos - recaen precisamente en la parcela asignada a cada uno cuando se lleve a cabo el fraccionamiento".

En el régimen ejidal el derecho de propiedad sufre modalidades, que lo apartan del concepto - clásico de la propiedad privada, pues al fraccio- narse las tierras de cultivo y pasar en propiedad a los beneficiarios, no pueden gravarse por nin- - gún concepto; no pueden ser objeto de contratos -

de aparcería, arrendamiento o cualquier otro que implique la explotación indirecta o el empleo del trabajo asalariado, excepto en los siguientes casos:

1.- Cuando se trate de mujeres con familia a su cargo incapacitadas para trabajar directamente la tierra por sus labores domésticas y la atención de los hijos o menores que de ellas dependan; siempre que vivan en el núcleo de población.

2.- Los menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario.

3.- Los incapacitados cuando la incapacidad haya sobrevenido por lo menos un año después de trabajar en el ejido.

4.- Los ejidatarios que hubieren sufrido accidentes o padezcan enfermedades que los imposibiliten para el trabajo agrícola, siempre que aquéllos o éstas hayan sobrevenido cuando menos un año después de trabajar en el ejido.... (Art. 159), es inalienable e inembargable.

Estos derechos de propiedad proporcionales y concretos le pueden ser suspendidos al ejidatario, si "durante un año deja de cultivar su parcela o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva (Art. 174). Esta suspensión es por un año agrícola.

Los derechos de propiedad proporcionarles y concretos los pierde definitivamente el ejidatario

rio "cuando durante dos años consecutivos o más - 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 (Art. 169).

A pesar de las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e intransmisibilidad que por disposición expresa de la ley, le concede al derecho de propiedad en el régimen ejidal, la misma ley concede excepciones facultando al ejidatario al decir que: una parcela ejidal puede permutarse por otra. Cuando la permuta se efectúe dentro del mismo ejido bastará....la conformidad de los interesados y la -- aprobación del Departamento Agrario, y cuando se realice entre ejidos distintos, se requerirá además la conformidad de las asambleas generales de ejidatarios (Art. 161).

También tiene derecho el ejidatario "para designar heredero que le suceda en sus derechos -- agrarios, entre las personas que dependan económicamente de él, aunque no sean sus parientes" (Art. 162).

Con lo anteriormente expuesto, observamos - que la ley faculta al ejidatario a realizar actos de dominio y que para su eficacia deben cumplirse con las formalidades exigidas, actos que a pesar que sólo puedan efectuarse en los casos especiales que señala la ley, son verdaderos actos de do

minio, porque significan aunque limitadamente, la facultad que tiene el ejidatario para disponer de sus bienes agrarios. Consideramos que tales actos de dominio son una excepción al principio que declara a los bienes agrarios inalienables e intransmisibles, porque pensamos que este principio no ha sido violado, ya que los actos de disposición que autoriza la ley, no llevan una finalidad de lucro, ni menos aún ponen en circulación esos bienes, sino que los citados actos han sido establecidos en beneficio de los propios ejidatarios.

Se puede decir que la propiedad ejidal es el derecho de goce y de disfrute que tiene el ejidatario sobre su parcela adquirida por Resolución - Presidencial, con las modalidades y limitaciones que las leyes agrarias establecen.

b) EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES. - El Art. 27 Constitucional en su Frac. VII nos dice: "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituido o restituyeren". corresponde a la Srta. de Agricultura y Fomento la organización general y particular. y de los núcleos que de hecho o por derecho guarden estado comunal y "el Presidente de la República por conducto de la Srta. de -- Agricultura y Fomento y oyendo la opinión del Departamento Agrario determinará la forma de organi

zación agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales" (Arts. 199 y 210 del Código Agrario).

A pesar del reconocimiento de la capacidad jurídica de las comunidades que hace el Art. 27. Constitucional y el Art. 128 del Código Agrario, como sujeto de derecho, también es cierto que en el Código Agrario no se encuentra determinada la forma de ejercicio de tal capacidad, por no consignar en su articulado el régimen a que ha de sujetarse la propiedad comunal.

El Art. 27 Constitucional en su redacción original decía: Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras. Más tarde con la modificación que se le hizo al párrafo anterior quedó en la forma siguiente: "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán, capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".

Luego por disposición constitucional las co-

comunidades agrarias vuelven a adquirir personalidad jurídica para poseer bienes ya sea que les pertenezcan, que les hubieren restituido o restituyeren, constituyéndose así en comunidades agrarias por adquirir en común derechos sobre los bienes que forman la comunidad de explotación y disfrute y dejaron de ser comunidades indígenas por cuestión étnica como antes se les consideró.

Respecto a la explotación colectiva podemos distinguir la explotación comunal por el atraso en que el núcleo de población se encuentra y aquella que se impone por la ley en virtud de la calidad del mismo bien. Cuando el ejido es provisional se puede explotar colectivamente por acuerdo del Gobernador del Estado, pero es el Presidente de la República a quien compete decidir la forma de explotación de un ejido definitivo y en qué casos la explotación colectiva es forzosa.

Deberán trabajarse en forma colectiva las tierras que por constituir unidades de explotación infraccionables, exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido.

En igual forma se explotarán los ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyan zonas agrícolas tributarias de una industria. En este caso también se determinarán los cultivos que deban llevar a cabo.

Podrá asimismo adoptarse la forma de explotación colectiva en los demás ejidos cuando por los estudios técnicos y económicos que se realicen se compruebe que con ellos pueden lograrse mejores condiciones de vida para los campesinos y que es factible implantarla (Art. 200 del Código Agrario).

El Código Agrario reconoce las mismas características de la propiedad ejidal a la propiedad comunal como lo señala el Art. 128: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte".... Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades.

Y asimismo sucede para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, los núcleos de población que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ejidos (Art. 129), lo que hace pensar que a la explotación de los bienes comunales se les aplicará la de los bienes ejidales en cuanto sean aplicables.

Como los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan un estado comunal, se trata de núcleos de aborígenes de escasa cultura y civilización poco menos que nula, el régimen es de -

propiedad comunal, por lo que también las tierras laborables son comunales al igual que los pastos, los bosques y las aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o se les restituyeren (Art. 128).

En tanto que a partir del acto en el que se le hace al núcleo la entrega definitiva de las tierras, éste adquiere la posesión y la propiedad del fundo ejidal o ejido y el cortejo de éste -- (Art. 130); que en estado comunal deben conservar se los agostaderos o pastales, los montes y las aguas, en tanto tengan tales características y por ello no se apliquen individualmente (Art. -- 131).

Siendo el Presidente de la República por conducto de la Sría. de Agricultura y Ganadería y oyendo el parecer del Departamento Agrario, quien determina la forma de organización agrícola y explotación de los bienes comunales, pudiendo delegar la Sría. de Agricultura la función de organización ejidal o comunero al Banco Nacional de Crédito Ejidal o en otras organizaciones legalmente capacitadas para realizarlas y en el acuerdo que con tal objeto se dicte, se delimitarán las zonas ejidales cuya organización se encomiende; reservándose la Sría. el derecho de vigilar los trabajos de esta índole (Arts. 199 y 200).

La explotación de los bienes de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden -

el estado comunal trátase de tierras de labor, de agostadero o pastales, lo mismo que el uso y el aprovechamiento de las aguas siempre será comunal, por lo que puede ser aplicable para la explotación de bienes comunales las reglas del Art. 206 del Código Agrario.

En cuanto la explotación de los montes y terrenos forestales, debe hacerse según la especie forestal de la que se trata, con aplicación de la Ley Forestal y su Reglamento, la que dice: "El Ejecutivo Federal organizará los núcleos de población ejidal y a los que de hecho o de derecho guarden la situación comunal, para alcanzar las siguientes finalidades:

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

2.- Que las comunidades indígenas y los ejidos puedan asociarse con los particulares propietarios de bosques para constituir unidades de ordenación forestal o unidades industriales de explotación forestal (Art. 95 de la Ley Forestal).

Cuando los predios ejidales o comunales formen parte de una unidad de ordenación forestal, dichos ejidos y comunidades tendrán el carácter de asociados de las mismas y quedando los propietarios y poseedores de los bosques, ejidatarios,

comuneros o particulares con el carácter de asociados entre sí y sus organizaciones se asociarán con la industria (Art. 96 y párrafo 4o. del 106 - de la Ley Forestal).

El Ejecutivo Federal promoverá y autorizará aprovechamientos en zonas que comprendan distintos predios para que se lleven a cabo conforme a las normas económicas y sociales adecuadas.

Estos aprovechamientos serán de interés público y constituirán unidades de ordenación forestal cuando sólo tiendan a obtener mejor rendimiento forestal y unidades industriales de explotación forestal, cuando además los productores forestales queden afectos como materia prima a una planta industrial (Art. 106). Estas unidades de explotación industrial se establecerán por Decreto Presidencial oyendo a la Sría. de Industria y Comercio (Art. 107).

Los montes ejidales comunales sólo podrán ser explotados directamente por los propios ejidatarios o miembros de la comunidad, previo acuerdo de la mayoría de los interesados. Cuando la explotación forestal requiera inversiones mayores a los recursos de los ejidatarios o comuneros se gestionará en las instituciones oficiales el crédito necesario. Si no fuere posible obtener crédito de fuentes oficiales, los ejidos o comunidades podrán asociarse con particulares (Art. 210 - del Reglamento de la Ley Forestal).

Para planear las explotaciones en ejidos y comunidades forestales, se constituirá un Comité Asesor de los aprovechamientos forestales de los ejidos y comunidades, integrado por dos representantes de la Srta. de Agricultura y Ganadería, dos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y uno del Comité Técnico y de inversiones de fondos comunes ejidales (Art. 211 del Reglamento).

El Comité antes mencionado tendrá las siguientes funciones:

1.- Dar asistencia técnica a los Comisarios Ejidales o de Bienes Comunales para el trámite y obtención de los permisos de explotación.

2.- Gestionar los créditos necesarios para las explotaciones.

3.- Estudiar las bases y formular los proyectos de asociación de los ejidos o de las comunidades con los particulares y vigilar el cumplimiento de esos contratos.

4.- Cuidar que en las explotaciones se dé trabajo preferentemente a los miembros de los propios ejidos o de las comunidades, y

5.- Vigilar la debida aplicación de las utilidades (Art. 212 del Reglamento de la Ley Forestal).

Es en la explotación de los montes y terrenos forestales, bienes comunales por excelencia,

donde la aplicación del sistema de explotación colectiva demuestra su bondad, pues es la forma que ofrece mayores ventajas tanto al individuo como - al grupo; por obtenerse mayores y mejores beneficios que se traducen en una mejora tanto social como económica para el ejidatario y su familia y como consecuencia el progreso y desarrollo del núcleo de población de que forma parte. 4/

4/ Reglamento de la Ley Forestal. (28 de junio de 1944).

C A P I T U L O I V

SITUACION ACTUAL EN NUESTRO PAIS SOBRE LA EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES.

a) DATOS ESTADISTICOS.

IV - SITUACION ACTUAL EN NUESTRO PAIS SOBRE LA EX PLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES.

En algunas Entidades de nuestro País existen grupos que han conservado porciones de tierra desde las épocas Precolonial o Colonial, tierras que han disfrutado en forma común. El Artículo 27 - Constitucional confirma la propiedad comunal de estas tierras y se trata de reglamentar por medio del Código Agrario la forma de Titulación y deslinde.

El Código Agrario en vigor en lo que se refiere a estos problemas (Titulación y deslinde), crea confusión entre los Tribunales y autoridades encargadas de conocer de estos asuntos. El artículo 129 en su parte final previene que "...los núcleos de población que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ejidos...". Esta disposición es un tanto vaga y por su misma ambigüedad provoca infinidad de problemas.

Se pueden presentar conflictos entre poseedores de terrenos comunales o entre éstos y ejidatarios por lo que se refiere a sus linderos, en estas circunstancias aún cuando pudiera suceder que entre las partes interesadas por desconocer el alcance de sus títulos, o aun cuando lo conozcan, - toleran las anomalías existentes por convenir así a sus intereses y por esto se debió establecer en el Código Agrario no sólo un procedimiento conten

cioso sino otro conciliatorio.

Corresponde al Departamento Agrario de acuerdo con el Artículo 314 iniciar el procedimiento - como autoridad administrativa con facultades Jurisdiccionales existiendo como en todos juicios - dos partes, período de pruebas, alegatos y finalmente sentencia. El mismo Departamento Agrario - una vez tramitado el juicio formulará su proyecto de sentencia definitiva que someterá para su sanción al Ejecutivo de la Nación, no sin antes recabar la opinión del Departamento de Asuntos Indígenas (Art. 138 del Código Agrario).

La resolución definitiva que dicte el Presidente de la República comprenderá:

I.- La extensión y localización de las tierras, pastos y montes que pertenezcan a cada uno de los poblados en conflicto y la superficie o superficies que correspondan a los Fondos legales o a las zonas de urbanización, para tierras comunales.

II.- Los volúmenes de aguas que correspondan a cada poblado y la forma de aprovecharlos.

III.- La compensación que en su caso se otorgue.

Esta resolución será irrevocable si los pueblos en litigio se conforman con ella, pero aún - en contra de su inconformidad la ejecutará el Departamento de Asuntos Indígenas. El Departamento

de Asuntos Indígenas incapacitado técnicamente para llevar a cabo la ejecución de la sentencia, - ocurre al Departamento Agrario en demanda de personal capacitado, para que lo auxilie en su cometido.

Si existiera inconformidad con la Resolución Presidencial dictada se podrá interponer demanda de amparo ante la Suprema Corte; trámite este mal llamado por el Código Agrario como de Segunda Instancia, ya que en realidad se trata de un juicio Autónomo porque no conoce una Autoridad Superior de la misma categoría Jurisdiccional, cambia la situación jurídica de las partes y el Departamento Agrario es demandado en su carácter de representante del Presidente de la República.

El artículo 210 del Código Agrario dice: "... El Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Agricultura y oyendo la opinión del Departamento Agrario, determinará la forma de Organización Agrícola y el sistema de explotación de los bienes comunales". El precepto antes citado señala en forma ambigua la explotación de los bienes comunales, es necesario que se reglamente con mayor claridad la forma de explotación de dichos bienes. Es por esto necesario aplicar lo referente a los bienes ejidales.

El Código Agrario al tratar de los bienes comunales no hace más que transcribir el párrafo séptimo del Artículo 27 Constitucional al decir:

"Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar un común las tierras, bosques y --- aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren" (Art. 128).

Para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, los núcleos de población que guardan el estado comunal, tendrán las mismas preferencias que los ejidos (Art. 129).

El Código Agrario faculta a 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 (Art. 143).

Los bienes comunales son propiedad de las Comunidades Agrarias; el Estado reconociendo este derecho debe convertirlas en sujetos de crédito para que puedan desarrollarse y organizarse en forma tal que se llegue a una explotación completa de todos los bienes que les pertenecen ya sea de terrenos cultivables, montes, pastos y --- aguas.

El crédito es uno de los factores determinantes para la mejor explotación sin éste el comunero se dedica a una explotación primitiva, con la esperanza de sólo obtener lo indispensable para no morir, limitándose a cultivar lo que su propio

esfuerzo le permite hacer.

Los núcleos de población poseedores de bienes comunales, que fueran despojados y se encuentren nuevamente en posesión de sus tierras, bosques y aguas, o que se les vayan a reintegrar a su patrimonio se rigen exclusivamente por el procedimiento Administrativo para lograr la titulación y confirmación de sus bienes (Título Quinto del Código Agrario).

El peligro de nuevos despojos aumenta considerablemente:

- 1.- Debido a la poca atención que se les ha prestado a las comunidades.
- 2.- Al procedimiento complejo y dilatado para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales.

Según datos oficiales del D.A.A.C., los Estados de la República que cuentan con mayor índice trival en su población son los que tienen más expedientes pendientes de resolución - Oaxaca: 851, Chiapas: 163, Chihuahua: 407 y Sinaloa: 89; sin contar con los que no intentan tramitar la titulación de su posesión por su extrema ignorancia. 1/

El procedimiento continúa en la Delegación Agraria del Estado en donde se encuentre ubicado el bien del que se ha solicitado el Título (Art.

1/ Libro de Estadística.- Departamento Agrario.

50. del Reglamento), publicar en el Periódico Oficial del Estado la solicitud o el acuerdo respectivo así como avisar al Presidente Municipal para que le dé publicidad a dicha solicitud. 2/

La Delegación Agraria designará el personal necesario para los trabajos directos en la comunidad como son: Convocar y celebrar Asamblea General del núcleo solicitante para designación de los representantes, levantar el censo general y la información directa de parte de los comuneros respecto a los títulos de su terreno y la superficie, calidad y ubicación (Art. 60. del Reglamento).

Quedando firme el procedimiento que se deberá seguir (para la titulación), el Departamento Agrario recabará las pruebas necesarias sobre la exactitud de los títulos que determinen la localización de las tierras y el área de éstas, y en caso de que aquéllas y éstas queden debidamente verificadas sobre el terreno, dictará orden para la inscripción del bien comunal en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente (Art. 308 del Código Agrario).

El Artículo 11 del Reglamento obliga a las autoridades agrarias que ejecuten los trabajos topográficos e informativos para precisar la exten-

2/ Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales

sión de la propiedad comunal.

Cuando se hayan ejecutado todos estos trabajos el Delegado Agrario remitirá el expediente al Jefe del Departamento anexando la opinión de este funcionario.

El Cuerpo Consultivo Agrario deberá dictaminar sobre la procedencia de la confirmación y titulación. Se formulará el proyecto de Resolución Presidencial que contiene:

a) El censo de quienes constituyen la comunidad.

b) La superficie, calidad y localización de los terrenos poseidos en común, que se confirman.

c) Los terrenos o parcelas poseidos individualmente por los comuneros.

d) En su caso la superficie que, por corresponder a propietarios particulares ajenos a la comunidad no deben quedar incluidos en la confirmación (Art. 15 del Reglamento).

De todo esto se desprende lo dilatado que es el procedimiento para obtener la titulación y confirmación de los núcleos de población.

La acción restitutoria es el procedimiento - que sigue un núcleo de población y se promueve - con el fin de recuperar ya sea tierras o aguas de los que fueron desposeídos.

Este procedimiento debe iniciarse ante el Go

bernador del Estado en donde se encuentre ubicado el bien simultáneamente de oficio se sigue la acción dotatoria sobre el mismo bien (Arts. 317 y 219 del Código Agrario). "La publicación que se haga de la restitución surtirá efecto de notificación para iniciar el doble procedimiento a que se refiere este artículo".

El Código Agrario en su Artículo 225 concede un término de 45 días para que los solicitantes y los posibles futuros afectados presenten los títulos de propiedad en que funden su acción restitutoria los unos y los otros hagan valer sus derechos.

Los títulos presentados por el núcleo solicitante ante la Comisión Agraria Mixta deberán ser remitidos al cuerpo consultivo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a fin de que se certifique la autenticidad de ellos, fijándose a este Organismo un plazo improrrogable de quince días de ser real la titulación presentada por el núcleo solicitante, por lo que la acción dotatoria que de oficio se sigue ya no continúa y de ser propiedad particular el bien del que se pretende la restitución, la Comisión Agraria Mixta tendrá que reunir todos los elementos que la misma Ley establece como son el Censo Agrario correspondiente, el deslinde y la descripción de las propiedades inafectables, si no procede la acción restitutoria se continuará el expediente de dotación.

Con los mismos elementos con que se integró el expediente de restitución fallado en contra se forma el de dotación por lo que en cinco días se deberá mandar al Gobernador para que en un plazo máximo de diez días dicte su resolución, y si pasado este término el Ejecutivo Local no resuelve, se entenderá que no se aprobó el dictamen de la Comisión Agraria Mixta, por lo que la resolución final la dictará el Jefe del Departamento Agrario previa aprobación del C. Presidente de la República. 3/

La aplicación de la Reforma Agraria en nuestro País produjo consecuencias sociales y aún económicas, el cambio operado por virtud de la reforma en México produjo un nuevo tipo de campesinos. La movilidad territorial, así como la igualdad ante la Ley, hicieron que nuestro campesino adoptara una posición diferente frente a la vida.

El desplazamiento territorial del antiguo peón le permitió su diversificación ocupacional o sea el cambio de oficios y dedicación a diversas artesanías. En estas circunstancias el hijo del peón no tendría que ser necesariamente peón.

Como consecuencia importante de la Reforma Agraria se aseguró la tenencia de la tierra, creó un patrimonio propio, sustituyó el tipo de explotación agrícola capitalista por la agricultura -

familiar, terminó con el esclavismo rural. No obstante esto, las tierras repartidas por los distintos procedimientos agrarios no fueron suficientes para alimentar al campesino y su familia; no hubo una previsión sobre el aumento constante de la población, ya que se olvidó verificar los Índices del crecimiento demográfico del País. Por otra parte, los diferentes criterios de la política agraria han hecho que el reparto de tierras no se continúe en intensidad. Esto ocasionó que la primitiva parcela destinada para la explotación de un campesino, al crecer los hijos de éste y formar nuevas familias fuera insuficiente para la manutención de todos. La consecuencia natural fue el bajo ingreso y una muy pequeña mejora en la economía familiar del campesino.

El ejido cuenta con su propio capital, el cual se forma con la explotación de los bienes comunales que integran sus fondos comunales, que debido a la ausencia de una legislación protectora, los productos derivados de las tierras, bosques, canteras y otros bienes con que cuentan los ejidos son continuamente materia de explotación comercial, por minorías privilegiadas.

La falta de créditos suficientes y oportunos así como los malos manejos de los funcionarios encargados de otorgarlos, tuvo como consecuencia que los campesinos cayeran nuevamente en manos de agiotistas y prestamistas sin escrúpulos.

En el desarrollo de la Política Agraria la falta adecuada de técnica legislativa y en algunos aspectos la falta total de concordancia de los procedimientos empleados con los textos constitucionales provocan serios problemas. Los actuales ordenamientos legales agrarios, en ciertos aspectos, retrasan los procedimientos agrarios y los hacen más complicados, resultando anacrónica nuestra Ley Agraria.

1960
TIERRAS EJIDALES (hectáreas)
Forma de explotación

	Superficie de labor			Número de parcelas
	Total	Individual	Colectiva	
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	10 329 247.4	9 990 625.6	338 621.8	1 491 455
NORTE	2 485 326.0	2 388 905.3	96 420.7	299 223
GOLFO DE MEXICO	1 812 208.0	1 686 498.5	125 709.5	227 061
PACIFICO NORTE	1 095 068.1	1 055 624.9	39 443.2	85 036
PACIFICO SUR	1 622 474.2	1 596 029.9	26 444.3	216 095
CENTRO	3 314 171.1	3 263 567.0	50 604.1	664 040

En 1960 se registraron 10.3 millones de hectáreas de superficie de labor - ejidal; de éstas, 10.0 millones de cultivaron en forma individual y el resto (3.3%) en forma colectiva; el 44% de los ejidatarios se localiza en la zona central de la República y sólo el 6% en la zona Pacífico Norte.

EJECUCION DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES POR ENTIDADES
(POSESIONES DEFINITIVAS)
RESTITUCIONES, DOTACIONES, AMPLIACIONES, NUEVOS CENTROS DE POBLACION
Y CONFIRMACION DE TERRENOS COMUNALES DE 1915 AL 31 DE AGOSTO DE 1968

	Número	Superficie	Beneficiados
Estados Unidos Mexicanos	27 876	62 926 132	2 554 625
Aguascalientes	290	256 093	16 232
Baja California (Estado)	125	956 742	11 214
Baja California (Territorio)	44	1 106 227	4 299
Campeche	313	2 181 138	35 814
Coahuila	888	4 532 907	79 361
Colima	166	252 281	15 045
Chiapas	1 472	2 301 031	158 369
Chihuahua	972	7 389 317	103 732
Distrito Federal	108	47 311	20 330
Durango	1 208	4 613 172	91 554
Guanajuato	1 468	1 081 805	106 046
Guerrero	1 241	3 692 540	122 332
Hidalgo	1 273	818 520	97 023
Jalisco	1 664	2 339 679	151 873
México	1 412	907 325	169 068
Michoacán	1 834	2 057 063	157 801
Morelos	318	301 850	30 524

	Número	Superficie	Beneficiados
Nayarit	492	1 713 844	57 137
Nuevoñ León	716	1 484 630	39 558
Oaxaca	1 015	4 304 427	132 273
Puebla	1 416	1 194 342	133 965
Querétaro	466	501 626	35 149
San Luis Potosí	157	1 638 153	14 139
Sinaloa	1 275	3 256 468	100 566
Sonora	778	1 895 062	78 592
Tabasco	471	2 101 306	40 716
Tamaulipas	510	708 376	43 213
Tlaxcala	1 143	1 611 618	54 438
Veracruz	259	179 313	37 171
Yucatán	2 781	2 135 752	225 996
Zacatecas	529	1 677 554	81 887

Libro de Estadísticas.
Departamento Agrario.

C A P I T U L O V

REGLAMENTACION SOBRE EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES DE LOS EJIDOS

- a) *Explotación de las tierras comunales de los ejidos.*
- b) *Explotación de las terrenos y aguas comunales en un ejido colectivo e individualizado.*

V - REGLAMENTACION SOBRE EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES DE LOS EJIDOS.

a) EXPLOTACION DE LAS TIERRAS COMUNALES DE LOS EJIDOS

Quando nos referimos a bienes comunales, debemos distinguir entre bienes que son de uso colectivo, de disfrute común o sean los terrenos comunales que se conceden a los núcleos de población ejidal como complementarios a los cultivos con que se les dota y, bienes pertenecientes a los núcleos de población que de hecho y por derecho guardan el estado comunal.

Efectivamente, en uno y otro caso se trata de bienes, es decir, de terrenos comunales, pero se deben distinguir los que se conceden a los núcleos ejidales, de aquellos que vienen poseyendo con mucha anterioridad los núcleos de población que guardan el estado comunal.

Primeramente nos referimos a la explotación de los terrenos comunales concedidos a los núcleos de población por concepto de Dotación, es decir, los que se les concede como complemento de cultivos, o sean: pastos, montes y otros recursos naturales.

"Las tierras de agostadero y los terrenos forestales serán aprovechados y administrados, de conformidad con las siguientes disposiciones:

I.- Todos los ejidatarios podrán usar libremente de las extensiones de terreno y de pasto suficientes para el sostenimiento del número de ca-

bezas y clase de ganado que la asamblea general de ejidatarios determine pagando por los excedentes, las cuotas que la misma fije;

II.- El núcleo de población, una vez satisfechas las necesidades de los ganados de sus componentes, está capacitado para vender los excedentes de pastos de los terrenos de agostadero que le pertenezcan;

III.- Deberá intensificarse el establecimiento de praderas artificiales y de aguajes, así como la construcción de cercas, para la mejor explotación del ganado;

IV.- La explotación y aprovechamiento de los terrenos forestales de los ejidos se hará de --- acuerdo con las siguientes prevenciones, teniendo en cuenta lo que dispongan la Ley Forestal, su Reglamento y las disposiciones que dicten las autoridades encargadas de aplicarlas:

a) Los ejidatarios podrán usar libremente de la madera muerta para usos domésticos;

b) Tratándose de maderas vivas que deben utilizarse en la construcción de habitaciones, edificios públicos y, en general, en otras de beneficio colectivo, el comisariado ejidal deberá obtener el permiso de las autoridades competentes; y

c) La explotación comercial de los terrenos comerciales deberá hacerse por acuerdo de la mayoría de los ejidatarios y a través de los comisa--

riados.

Los planes de explotación deberán formularse por la Secretaría de Agricultura o por la Institución de crédito que refaccione al ejido. 1/

Lo anterior se refiere a ejidos agrícolas, - es decir, partiendo del supuesto de que el núcleo de población cuenta con terrenos de cultivo, y - que del aprovechamiento del mismo viven los ejidatarios, pues en los ejidos ganaderos no se debe - permitir la venta de pastos, sino al contrario, - debe ayudarse a los ejidatarios a la adquisición de más ganado. En cuanto a los ejidos forestales debe estarse a lo dispuesto en la Ley Forestal.

En los terrenos ejidales puede haber además de recursos agrícolas, otros de diversa naturaleza, y la explotación de estos recursos no vegetales, como piedras calizas, canteras, etc., que no forman parte del subsuelo ni está sujeto su aprovechamiento a concesiones o permisos del Gobierno y que se encuentran en los terrenos comunales de los ejidos, pertenecen a la comunidad, y los contratos que el núcleo de población celebre con terceros deberá someterse a la aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se - realizarán por el término de un año pudiendo renovarse, si hay conformidad de la mayoría de ejidatarios, expresada en la asamblea general.

1/ Código Agrario vigente.- Artículo 206

Por lo que respecta a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, corresponde al "Presidente de la República, por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, determinar el sistema de explotación de los bienes comunales".

El artículo 213 fracción I del Código Agrario en vigor, ordena que pasen a formar parte del fondo común, "lo que se obtenga por concepto de la explotación hecha por cuenta de la comunidad de los montes, pastos u otros recursos del ejido", cabe aclarar que esto se ordena cuando el ejido es agrícola.

La organización general de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, corresponde en la actualidad, al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pudiendo delegar estas funciones en el Banco Nacional de Crédito Ejidal, o en otras organizaciones legalmente capacitadas para ello, reservándose el Departamento citado la facultad de revisar los trabajos citados que se realicen.

El artículo 27 Constitucional nos da la pauta a seguir en lo que se refiere al concepto de la génesis de la propiedad agraria ejidal; en efecto, dicho precepto en su fracción VIII establece:

VIII.- Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, - -

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

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechos por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, desde el primero de Diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado (ilegítimamente) los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o ventas practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por Compañías, jueces, u otra autoridad de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la mitad 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 poseído en nom-

bre propio exceda de cincuenta hectáreas.

El aspecto de dotación de las tierras y ---
aguas, se encuentra contenido en la parte final -
del párrafo tercero del artículo 27 Constitucio--
nal, al señalar, "los núcleos de población que ca
rezcan de tierras y aguas, o no las tengan en can
tidad suficiente para las necesidades de las pro-
piedades inmediatas".

En el mismo párrafo mencionado, se autoriza
la ampliación, no tiene límite aparente, pues se
encuentra supeditada a las necesidades de la po--
blación en cuanto a su evolución demográfica o -
bien por deficiencias de la dotación: pudiera --
existir un grupo aislado de campesinos sin medios
necesarios de vida a esta nueva dotación el Códí-
go Agrario la denomina AMPLIACION según lo esta--
blece en su artículo 97.

Para llevar a cabo esta ampliación, el mismo
artículo señala que el núcleo de población debe
rá comprobar que se encuentra en explotación la -
totalidad de las tierras de cultivo así como tam-
bién que aprovecha íntegramente, las tierras de -
uso que les fueron asignadas.

El mismo ordenamiento Constitucional, señala
y autoriza la creación de Nuevos Centros de Pobla-
ción para el fomento de la agricultura; tratándo-
se de una materia especial, el Código Agrario la
reglamenta en forma subsidiaria para satisfacer -
las necesidades y exigencias de la Reforma Agra--

ria, y por tal motivo concede cierta preferencia al problema de dotación de tierras para labor y - si no las hubiere en cantidad suficiente, manda - se procure aumentarlas en las siguientes formas: abriendo nuevas tierras de cultivo o convirtiendo en agrícolas tierras inaprovechables y si por ninguno de estos medios es posible dotarlos, manda - que los campesinos sin parcela ocupen los ejidos vacantes o bien se les envíe a poblar parcelas en otros ejidos (Artículos 78 y 79 del Código Agrario).

La Resolución Presidencial en la propiedad ejidal es determinante; el Artículo 319 del Código Agrario en vigor, establece con respecto a este tema lo siguiente:

.....La extensión y localización de tierras, pastos y montes que pertenezcan a cada uno de los poblados en litigio, así como las superficies que corresponden a Fundos Legales o zonas de urbanización; también establece los volúmenes de agua que correspondan a cada poblado y la forma de ser -- aprovechados y por último, la compensación por - tierras que en su caso, se otorgue; en tales circunstancias la propiedad ejidal enclavada en un - pueblo con Resolución Presidencial, debe contar - con lo establecido.

Por lo que se refiere al posible litigio por límite de bienes comunales, el actual Código Agrario no establece regla alguna.

Si el procedimiento se sigue de oficio o si el conflicto se debe a una defectuosa titulación, o bien, por falta de título el Código es francamente obscuro, pues da lugar a situaciones en que se pueda condenar a cualquiera de las partes a pagar determinada cantidad por el uso de tierras que conforme a derecho no le pertenecían; esto da manifiesto la falta de normas en la actual codificación en tema de tal importancia.

Los fraccionamientos pueden ser declarados nulos según el Artículo 302 del Código Agrario, cuando así lo soliciten las dos terceras partes de los vecinos que están en posesión de una cuarta parte de los terrenos; este artículo remite para su completa interpretación a la fracción novena del Artículo 27 de la Constitución.

Una vez llenados los requisitos de orden procesal, el Delegado del Departamento Agrario que tomó conocimiento de la solicitud de los adjudicatarios, remitirá el expediente al Jefe del Departamento Agrario, quien a su vez, rendirá un informe al C. Presidente de la República a fin de que resuelva en definitiva sobre la procedencia a lo solicitado.

Es de entenderse, aún cuando el Código es obscuro en este punto que dentro del límite o término que señala de noventa días para la presentación de pruebas y alegatos, podrán presentarse indistintamente ante el Delegado del Departamento -

Agrario o bien directamente ante el mismo Departamento.

Por lo que hace a la nulidad del fraccionamiento el procedimiento que se sigue es contencioso y por tanto la Resolución Presidencial se toma como sentencia definitiva sin ulterior recurso, - es procedente el juicio de amparo en contra de la Resolución Presidencial por alguna de las partes.

El artículo 80 del Código Agrario señala en su fracción II la necesidad de señalar en las dotaciones ejidales, la superficie necesaria para la zona de urbanización.

¿Qué se entiende, dentro de un ejido, por zona de urbanización?; desde la época precolonial - independientemente de las tierras de cultivo, se destinaba una porción de tierra dedicada al caserío de los integrantes de la población, costumbre que se transmitió en la época colonial y que en el México Independiente se siguió, conservando y llegando a formar cuerpo en la actual Legislación Agraria, que finalmente la denomina zona de urbanización; esta porción de tierra según nuestra legislación debe encontrarse en situación cómoda para el campesino, esto es, en cuanto al lugar apropiado para la construcción de sus casas cerca de las tierras dotadas.

Oportuno es citar la interferencia entre la Secretaría de Agricultura y el Departamento Agrario; la primera se ocupa de los asuntos relaciona

dos con la explotación ejidal, y comunal, de suerte que al llevarse a cabo la dotación provisional o definitiva dejaban de conocer de los asuntos pasando a manos de las autoridades agrarias; lo anterior llevado a la práctica, daba lugar a casos de interferencia entre ambas dependencias del Ejecutivo, toda vez que las actividades agrarias se relacionaban íntimamente con la situación legal de la tierra y los derechos de los ejidatarios, - causas éstas que originaban a menudo la falta de planificación de un ejido en atención a su debida explotación porque se originaban cambios en la secuela de las tramitaciones, o bien, se alteraba sustancialmente los derechos de las personas a quienes se les había asignado.

En atención a lo expuesto y queriendo darle una solución al problema creado, en el período de Gobierno del Licenciado Alemán, se dictó el Decreto de veinticuatro de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, mismo que vino a confundir más a las autoridades mencionadas, dejando en pie la intervención de las autoridades agrarias y agrícolas sin limitar en debida forma las atribuciones de cada una; multiplícanse las tramitaciones, manteniendo un estado de incertidumbre dentro del campesinado que, dada su baja cultura, no sabe a quien dirigirse para la resolución de sus problemas; esta causa y otras de orden administrativo han originado un notorio atraso en la organización de la agricultura ejidal y comunal.

Nuestra Carta Magna dice que los títulos de bienes comunales son, los núcleos de población - que de hecho o por derecho guardan el estado comunal porque es a ellos a quienes se les reconoce - la capacidad jurídica para disfrutar y gozar de - esos bienes.

Entre los tratadistas del Derecho Agrario el Maestro Lucio Mendieta y Núñez opina que: "La propiedad de las tierras y aguas corresponde a la persona jurídica núcleo de población y que los miembros de este núcleo tienen iguales derechos, para el goce y disfrute de los mismos, derechos que se transmiten sin formalidad alguna a las sucesivas generaciones". 2/

Nuestro Artículo 27 Constitucional en su fracción VII dice: 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 restituyeron. El Código Agrario actual no hace más que repetir esta misma disposición y sólo agrega que los derechos de las comunidades serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, según el párrafo final del Art. 138.

Art. 144.- Los núcleos de población que posean tierras comunales pueden optar por el cambio

2/ "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria".
Silva Herzog J.- Pág. 572

régimen ejidal el que opera por Ley y con la intervención del Presidente de la República, del Departamento Agrario (hoy Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización), previo acuerdo de los comuneros; pero cuando sean beneficiados por resolución dotatoria quedarán automáticamente sujetos al régimen ejidal.

González Aparicio no está de acuerdo con la tesis de Cabrera al considerar las tierras del ejido tan solo como complemento del salario del peón, ni tampoco con su idea de resolver el problema agrario fundamentalmente con la creación de la pequeña propiedad. Por el contrario, piensan que la solución definitiva del problema de la tierra en nuestro país se encuentra en la entrega de terrenos ejidales a todos los campesinos y en la explotación colectiva de esas heredades relativamente extensas.

En 1937, González Aparicio publicaba un tercer folleto acerca del crédito agrícola en México y decía: "La reforma agraria persigue la disolución de las formas semif feudales que han prevelado en nuestros campos y para el logro de este objetivo que por si solo justificaría el desarrollo de la Revolución Mexicana, es indispensable, como se ha visto la más amplia y adecuada distribución del crédito para los campesinos; constituye no sólo un poderoso auxiliar en el cumplimiento de la política agraria, sino también un medio eficaz pa

na acelerar la transformación de las condiciones de vida y de trabajo de las masas campesinas haciendo de los actuales trabajadores rurales productores agrícolas o autónomos". 3/

Durante el período Presidencia del Gral. -- Obregón hubo abusos y errores en la ejecución de las Leyes y Reglamentos Agrarios. En cuanto a -- las ideas importadas se pusieron de moda entre al -- gunos dirigentes agraristas el Georgismo y las -- Doctrinas Cooperativas. Con el cooperativismo hi -- cieron numerosos esfuerzos para implantarlo en -- los ejidos. El fracaso fue inevitable a causa -- del bajo nivel cultural de los ejidatarios y en -- ocasiones también de los mismos improvisados pro -- pagandistas.

"Pensamos que lo fundamental consistente en elevar el nivel económico y cultural de las grandes masas de la población campesina no sólo por -- razones humanas, sino también por razones económi -- cas.

Es menester incorporar de prisa y definitiva -- mente a los habitantes del campo tanto indios pu -- ros como mestizos, a la civilización; es preciso robustecer el mercado interno elevando en alto -- grado la capacidad de compra del proletariado ru -- ral, sin lo cual no será posible la industrializa -- ción de México. Creemos que ha sido un grave --

3/ "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria".
Silva Herzog J. - Pág. 572

error la parcelación de numerosos ejidos, creando minifundios que imposibilitan su cultivo con técnica y procedimientos modernos y que no han sacado de la miseria o la pobreza a los usufructuarios de ellos. De aquí que tenemos la convicción más firme de que es necesario, urgente e inaplazable reformar la Reforma Agraria con el fin de que cada ejido se explote colectivamente, sin excepción alguna, a fin de constituir unidades agrícolas organizadas bajo normas cooperativas. De esta manera los ejidos podrán usar tractores, camiones, abonos, semillas mejoradas, para ser sujetos de crédito solventes e incrementar la producción y la productividad. Por supuesto que el número de campesinos de cada unidad ejidal deberá limitarse con el propósito concreto de que cada familia disfrute de un mediano bienestar económico lejos de la pobreza o la miseria en que hayan vivido sumergidos sus padres, sus abuelos y todos sus antepasados durante más de cuatro siglos. Los campesinos sobrantes a los que ya no sea posible dotar de terrenos productivos por absoluta carencia de ellos, podrán ser absorbidos por la industria del país, cada vez más importante, resultado de una creciente demanda interna de sus mercancías". 4/

4/ "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria".
Silva Herzog Jesús.- Págs. 485 y 573

b) EXPLOTACION DE LAS AGUAS COMUNALES EN UN EJIDO COLECTIVO E INDIVIDUALIZADO. - El agua constituye un factor básico pero fortuito en el nivel de producción agrícola. - Aunque la situación no ha mejorado con la construcción de grandes presas y con el aumento en el número de pozos para el riego, no ha desaparecido hasta la fecha esta Dependencia del elemento fortuito del agua.

El agua continúa siendo el elemento escaso por excelencia. -

Ahora que el problema de la tierra se puede decir que ha sido resuelto, la lucha entre los dos grandes grupos agrarios (ejidos y fincas privadas), continúa sobre la distribución equitativa del agua. Actualmente el agua es asignada en todos los Distritos de Riego, de acuerdo a la siguiente escala de preferencia: 1) Usos domésticos públicos. 2) Ejidos y pequeñas propiedades que no excedan de veinte hectáreas. 3) Propiedades de veinte a ciento cincuenta hectáreas; y 4) Todos los restantes. 5/

Uno de los factores que obraron para que el cultivo colectivo fuese la solución más apropiada fue el sistema de riego practicado por las viejas haciendas y continuado por los ejidatarios. 6/

5/ El Ejido Colectivo. Salomón Eckstein. - Pág. 115

6/ Obra antes citada. - Págs. 117 y 118

Grandes lotes generalmente de 100 hectáreas cada uno, eran anegados por 20-25 días pasando - después el agua al siguiente lote. Estos son regados por canales auxiliares derivados de los canales secundarios y principales, los cuales conducen el agua de los ríos.

En las últimas décadas se ha venido marcando la tendencia de utilizar agua de pozo, ya sea como fuente exclusiva o complementaria de riego. El número de pozos aumentó de 160 en 1928 a 363 en 1936. En 1948 ya había 1500 pozos de los cuales 587 eran propiedad de los ejidos. En 1949 se decretó una veda parcial que se generalizó a toda la región en 1958, prohibiendo nuevas perforaciones debido al descenso tan acelerado en los mantos acuáticos y al resultante agotamiento de las aguas subterráneas y su excesivo encarecimiento. En 1963 se registraron 2,558 pozos, 1053 ejidales y 1505 privados.

Un pozo generalmente sirve a una superficie de 25 a 30 hectáreas, lo cual facilita la división de las sociedades colectivas en sectores o grupos, con frecuencia el grupo se concentra alrededor de un pozo que es posesión colectiva y así pierde los nexos con el resto de la sociedad, aunque hay muchos sectores que poseen varios pozos.

Tierras de riego.- Debido a las condiciones meteorológicas tan peculiares de México, las tierras que cuentan con riego son de una importancia

económica mucho mayor que las tierras de labor - sin el que muchas regiones rinden muy poco.

La agricultura de temporal en México es muy aleatoria debido a un régimen pluvial desfavorable e irregular que imparte un alto grado de incertidumbre a todos los cultivos que dependen por completo de las condiciones climáticas. De acuerdo con un estudio autorizado y para citar un ejemplo, las lluvias de mayo son perjudiciales al crecimiento del maíz en un 71% de todos los años, y las de junio en un 43% debido ya sea a la falta o al exceso de agua. De ahí las altas probabilidades de que los cultivos sufran un daño parcial o aún la pérdida total de las cosechas. En consecuencia, el riego es en muchos casos el requisito para una mayor inversión de capital aplicado a la tierra, a la maquinaria o a los fertilizantes y - en consecuencia, para cualquier intento para aumentar la productividad agrícola.

El censo clasifica como "tierras de humedad" a aquellas que conservan de manera natural la humedad necesaria para los cultivos, y como "tierras de riego" a las que cuentan con agua por medios artificiales. En 1950 se cuantificaron ---- 668,000 Ha. de las primeras y 2.432,000 Ha. de las últimas, arrojando un total de 3.1 millones de Ha. Debe subrayarse que el 78% de esta superficie el agua se proporciona por medios artificiales o sea mediante obras de riego.

En 1957-58 solamente el 23% de la superficie

con riego en los Distritos de Riego recibió agua por bombeo y el resto se regó con agua procedente de grandes construcciones sobre los ríos.

La superficie de riego por ejidatario muestra una variabilidad mucho más amplia en el espacio que las superficies de labor y parecen explicar en muchos casos las grandes variaciones de los ingresos ejidales. 7/

La agricultura mexicana depende para su desarrollo y mejora, de las grandes obras de riego y drenaje que por su magnitud y alcance son función exclusiva del Estado por medio de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, encargada de construir los Distritos de Riego.

Desde Porfirio Díaz hasta 1958 se había dado riego o estabilizado el riego en dos millones seiscientas diez mil hectáreas que se manejaban y administraban por los Distritos de Riego.

La verdad es que los distritos que son la verdadera base de la agricultura mexicana están cultivados en su mayor parte por ejidatarios y pequeños propietarios. El crecimiento de la producción y de la productividad agrícola se debe en gran parte a las obras de riego; y si los ejidatarios y los pequeños propietarios cultivan la mayoría de las superficies de riego son dignos de crédito y por lo tanto de la contribución tan impor-

7/ El Ejido Colectivo. Salomón Eckstein.- Págs. 89 y 90

tante en el desarrollo de la economía en general.

Si la antigua hacienda llegó a hacer una utilización óptima de la tierra, lo logró en mucho - mayor grado en el caso del agua que es el elemento escaso por excelencia en la agricultura mexicana. Los pocos proyectos particulares de irrigación y de redes de distribución que existían en la década de los años treinta se utilizaron con eficiencia relativamente alta, sobre todo en las zonas especializadas tales como La Laguna, El Yaqui, etc. 8/

Cuando todas las parcelas constituyen un solo lote, cultivado en su totalidad ellas pueden ser regadas como una unidad para luego ser labradas individualmente por cada campesino. Sin embargo, esta continuidad se pierde cuando se deja ociosa una parte de cada parcela, o cuando se practica la rotación de cultivos. Atender lotes separados de cuatro hectáreas es mucho más complicado y más caro que atender un solo lote de cien hectáreas. Ello implica también un desperdicio - considerablemente mayor de agua, debido al gran número de sublaterales y de zanjas, así como a la evaporación y filtración en la detallada red de distribución.

El mismo efecto se produce en los años de se

8/ La Política de Irrigación en México. Adolfo Oribe. Pág. 86

quía, cuando las presas no acumulan suficiente - agua, el líquido se raciona: una determinada cuota para todos los edjataríos y pequeños propietarios de menos de veinte hectáreas, otra inferior para las propiedades de mayor extensión, etc. Si la cuota es, digamos el 50% un año determinado, - el costo de distribución y el desperdicio originado por la evaporación y la filtración se incrementarán todavía mucho más cuando el agua se aplica a la mitad de cada una de cien parcelas discontinuas y dispersas que cuando se trata de regar una sola superficie de cien hectáreas, en tanto que - las otras doscientas permanecen ociosas.

En el transcurso de la última década la irrigación por medio de pozos ha estado ganando importancia en la agricultura mexicana.

Los problemas de organización y administrativos inherentes a la distribución del agua procedente de un pozo entre varios edjataríos son mucho menos complejos que los inherentes a un vasto programa de irrigación.

En consecuencia, las deseconomías causadas por la parcelación son menos severas. Además, un ejido necesitará varios pozos (aproximadamente un pozo por cada cincuenta hectáreas), y siguiendo - la tendencia general de división dentro de los ejidos se han formado sectores alrededor de cada pozo. Así se estrecha la unidad productiva en - cuanto ésta se determina por las fuentes del agua

y las técnicas de riego.

Pueden observarse muchas combinaciones diferentes en los ejidos de hoy, en cuanto a pozos de propiedad privada o comunal que sirven a parcelas cultivadas individual o colectivamente. Al considerar ahora la escasez de agua juntamente con la escasez de tierra. 9/

La distribución de agua.- El uso y aprovechamiento de las aguas, de acuerdo con el Art. 132 del Código Agrario en vigor se sujeta a la determinación de los volúmenes y gastos que deberán de hacerse tomando en cuenta lo que establezca la resolución presidencial o acuerdo respectivo. El uso de las aguas de acuerdo con lo que establece el Código Agrario puede decirse tal y como preceptúa dicha Ley que deben existir uno o más reglamentos interiores dados por la asamblea general de ejidatarios y con aprobación del Departamento Agrario y la Secretaría de Agricultura, y tomando en cuenta las disposiciones sobre la distribución de corrientes de agua que establezcan la reglamentación para el uso y aprovechamiento de las mismas. Si se trata de aguas nacionales, el núcleo será sólo concesionario de ellas.

El Art. 27 Constitucional dispone: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas entre

9/ "El Ejido Colectivo". Salomón Eckstein.- Págs. 234 y 235

los límites del territorio nacional corresponde - originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad - privada".

"Son también propiedad de la Nación las --- aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y exteriores de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que están ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes - desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corra al mar o que cruce dos o más Estados, la de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más - Estados; en su rama principal; las aguas de los - ríos, arroyos o barrancos cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las - aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos o corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Cualquiera otra corriente de aguas no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados".

El Código Agrario en su Cap. V contiene disposiciones por las que se ha tratado de proteger al campesino para una efectiva irrigación de su parcela.

Al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras según lo preceptúa el Art. 86 del Código Agrario.

En sus Artículos siguientes manifiesta: "Las aguas de propiedad nacional y las de propiedad privada son afectables con fines dotatorios en los términos de este Código".

Cuando se dote exclusivamente de aguas a un núcleo de población la dotación se fincará únicamente sobre los excedentes que los propietarios o usuarios no utilicen en el riego de sus tierras, o sobre el volumen que exceda al necesario para el riego de la propiedad inafectable, cuando se compruebe que puede aprovecharse más económicamente por los ejidos.

Las fuentes de aprovechamiento y las obras hidráulicas se expropiarán y pasarán a ser propiedad de la Nación en los siguientes casos:

1) Cuando la totalidad de las aguas se afecte en favor de uno o varios ejidos.

2) Cuando un volumen mayor de 50% de las aguas se concenda a uno o varios ejidos respetándose en este caso los derechos adquiridos por ter

ceros así como los aprovechamientos a que se refiere el Art. 111 del Código Agrario.

En los demás casos fuentes y obras quedarán en poder de sus dueños quienes están obligados a reconocer los derechos que sobre las aguas se hayan conferido a núcleos de población ejidal.

Las servidumbres de uso y de paso existentes se respetarán haya o no expropiación de las fuentes y obras hidráulicas. La conservación y el mantenimiento de las obras hidráulicas y los gastos de distribución del agua, serán costeados por los ejidatarios y los propietarios, en proporción con los volúmenes que uno y otro utilicen, y se ajustarán a lo que se disponga en los términos de los reglamentos expedidos por la Srta. de Agricultura y Fomento oyendo el parecer del Departamento Agrario.

Los ejidatarios podrán aportar mano de obra a juicio de la autoridad competente. A los usuarios particulares y a los ejidatarios que se negaren a contribuir a la conservación de las obras o a los gastos de distribución de las aguas en la proporción que les corresponda, se les suspenderá en el aprovechamiento de ellas hasta que cumplan con sus obligaciones. Cuando convenga económicamente a los fines de la dotación utilizar una obra hidráulica ya existente, mediante su ensanchamiento o refuerzo, el Presidente de la República podrá establecer en su acuerdo, la servidumbre

necesaria y los vecinos del núcleo de población beneficiado quedarán obligados a ejecutar por su cuenta los trabajos que sea preciso. Los interesados costearán en estos casos el mantenimiento de las obras con aportaciones proporcionales a los volúmenes de agua que para cada quien conduzcan.

Los núcleos de población beneficiados con aguas correspondientes a un Distrito de Riego, es tán obligados a cubrir las tarifas usuales. Los aguajes comprendidos dentro de las dotaciones o restituciones ejidales quedarán siempre que las circunstancias lo requieran, de uso común, para abrevaderos de ganados y para usos domésticos de ejidatarios y propietarios, respetándose las costumbres establecidas. Los aguajes que queden fu era de los terrenos ejidales serán aprovechados en igual forma, siempre que hubiesen sido utilizados para dichos fines con anterioridad a la afecta --- ción ejidal. La autoridad competente, fi jará en cada caso, la forma de aprovechamiento de los -- aguajes teniendo en cuenta las necesidades de eji datarios y propietarios y los usos establecidos, y sancionará con multa a quienes infrinjan las - disposiciones que dicte. 10/

El Código Agrario ordena que en caso de dota ción de aguas se lleven a cabo investigaciones -

10/ Código Agrario (vigente).- Págs. 36 y 37.

previas para determinar con exactitud la situación en que se encuentran las aguas que riegan la zona de que se trate. Estas investigaciones deben hacerlas la Comisión Agraria Mixta una vez que el Ejecutivo Local le envíe la solicitud presentada por los peticionarios y abarca los siguientes puntos:

1.- La posibilidad de realizar el riego de las tierras ejidales o comunales de los solicitantes.

2.- La localización de los aprovechamientos existentes que puedan ser afectados y de las fuentes de éstos.

3.- El aforo de las corrientes y de los diferentes aprovechamientos afectables, y los datos técnicos del sistema de riego.

4.- El coeficiente de riego para los cultivos de la región y la fecha y la forma en que se suministran los riegos a los diferentes cultivos.

5.- Las superficies de riego, gastos y volúmenes que correspondan a las propiedades inafectables.

6.- La extensión de tierras de riego de los aprovechamientos inafectables.

7.- Las servidumbres impuestas y las que deban imponerse a las obras ya establecidas o a los terrenos que deban ocupar las que se proyecten para el pueblo solicitante.

8.- La extensión y calidad agrológica de las tierras y las condiciones climatológicas de la región en relación con los aprovechamientos afectables, y

9.- Las obras hidráulicas abandonadas y la posibilidad de su aprovechamiento.

Las dotaciones de aguas son como las de tierras, provisionales y definitivas.

El volumen y gasto que deben darse dice el Art. 266 del Código Agrario se determinarán tomando en consideración el volumen y el gasto netos, o sea los necesarios para la superficie que técnica y económicamente pueda aprovecharlos; los coeficientes de riego para los cultivos que puedan emprenderse en los terrenos ejidales por regar o de las obras proyectadas, y los volúmenes y pérdidas que correspondan, según las obras que se proyecten.

Una vez determinado lo antes expuesto, el mandamiento que el Ejecutivo Local dicte con base en esa determinación se ejecuta y se notifica a la Sría. de Agricultura "para el reajuste provisional de los aprovechamientos y la expedición de los reglamentos respectivos y para que ésta ordene la ejecución de las obras limitadoras de carcter provisional para realizar los aprovechamientos otorgados".

Cuando el Presidente de la República pronun-

cia la resolución definitiva restitutoria o dotatoria de aguas, la Sría. de Agricultura hará en su caso, el reajuste definitivo de los aprovechamientos afectados y ordenará la ejecución de las obras hidráulicas necesarias. 11/

Con fecha 4 de enero de 1926 se expide la Ley sobre Irrigación con aguas federales que vino a ser la reglamentación del párrafo V del Art. 27 Constitucional. 12/

La mencionada Ley establece que se declare de utilidad pública la irrigación agrícola privada, cualquiera que sea su extensión y cultivo, siempre que se aprovechen aguas de irrigación en la República: se crea la Comisión Nacional de Irrigación, dependiente de la Sría. de Agricultura y Fomento y sus atribuciones son: estudiar las posibilidades de irrigación, hacer los proyectos de las zonas que deban irrigarse; dar por el Gobierno Federal la aportación económica de éste en el costo de la obra; se entregará parte de las tierras irrigadas a la Comisión en proporción con el valor fiscal de las tierras, también se crea un fondo de irrigación con dinero del Gobierno Federal de la venta de las tierras y de otros derechos y lo manejará la Comisión Nacional de Irrigación.

11/ "El Problema Agrario en México". Lucio Méndez y Núñez.- Pág. 362

12/ "La Política de Irrigación en México". Adolfo Oribe de Alba.- Pág. 39

Lo más importante de esta Ley fue la creación de la Comisión Nacional de Irrigación, pues fue ésta la que proyectó y construyó los primeros sistemas de riego.

El 7 de Agosto de 1929 se expide la Ley de Aguas de Propiedad Nacional y en su Art. 8 Frac. II, establece que corresponde al Poder Ejecutivo de la Unión respecto a los bienes de propiedad nacional y materia de esta ley...."reglamentar y regularizar los aprovechamientos de los bienes objeto de ésta, para usos domésticos, de servicios públicos, industriales, de riego, de producción, de fuerza, de lavado y entarquimiento de terrenos, etc., expedición de disposiciones relativas de policía y vigilancia sobre la materia". El Art. 9 establece que estas facultades se ejecutarán por medio de la Srta. de Agricultura y Fomento. 13/

Esta Ley señala un orden de preferencia cuando concurren varias solicitudes para distintas aplicaciones en el aprovechamiento de las aguas en las cuales se observará el siguiente orden: para usos domésticos de los habitantes de poblados, cualquiera que sea el carácter y la importancia de éstos y para abrevadero del ganado; para servicios públicos o poblaciones, abastecimientos de ferrocarriles y demás sistemas de transporte, pa-

13/ "La Política de Irrigación en México". Adolfo Oribe de Alba.- Pág. 54

ra usos industriales distintos de la producción de fuerza hidráulica; para riego teniendo derecho la zona ribereña colindante con la corriente o depósitos de que se solicite el agua, y las pequeñas propiedades o zonas colonizadas, producción de fuerza; cuando concurren varias solicitudes para una misma aplicación en el aprovechamiento de las aguas, será preferida la del solicitante, que de buena fe esté realizando ese aprovechamiento o al primero en que mediare esta circunstancia y que hubiere presentado su solicitud. La avocada para dar permisos para la construcción de obras de aprovechamiento de las aguas según esta Ley es la Secretaría de Agricultura y Fomento. Cuando el aprovechamiento se solicite para el riego de terrenos ajenos y sólo se cuente con la conformidad de parte de los propietarios de bienes que puedan regarse, la Secretaría oirá previamente a la Comisión Nacional de Irrigación; pero en el concepto de que el empresario aportara el costo de las obras, reembolsándose de él mediante las cuotas que se autoricen.

Con fecha 30 de diciembre de 1946 se promulgó la Ley de Riegos actualmente en vigor, obedeció la promulgación de esta Ley a que la experiencia demostró que la iniciativa privada no era capaz de promover y financiar todas las obras de riego porque algunas de ellas exigían inversiones a largo plazo demasiado costosas y frecuentemente difíciles de ser amortizadas, por lo que corres-

ponde al Estado desarrollarlas no con fines de lu
cro ni siquiera de una recuperación directa de la
inversión sino como una obra de interés social, -
obras de utilidad pública y beneficio colectivo.
La Ley de Riegos tiene la finalidad de promover,
fomentar y encauzar la planeación de las obras de
riego y saneamiento y protección de tierras com-
plementarias, así como colonizar las tierras bene-
ficiadas para aumentar, mejorar y asegurar la pro-
ducción agrícola procurando el máximo aprovecha-
miento de los recursos hidráulicos del país. 14/

14/ "La Política de Irrigación en México". Adol-
fo Oribe de Alba.- Pág. 63

C A P I T U L O VI

ENTIDADES QUE INTERVIENEN EN LA EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES DE LOS PUEBLOS

- a) El Presidente de la República.
- b) Los Gobernadores Estatales.
- c) El Secretario de Agricultura y Ganadería.
- d) El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- e) Los Bancos de Crédito Agrícola.
- f) Los Comisariados de bienes comunales.
- g) Los Comuneros.

VI - ENTIDADES QUE INTERVIENEN EN LA EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES DE LOS PUEBLOS.

Por autoridad en términos generales debe entenderse la que realiza actos de decisión y ejecución en ejercicio de las facultades que le son otorgadas por su esfera de competencia.

Considerada así la autoridad ésta puede abarcar en el ejercicio de sus facultades, la decisión y ejecución; pudiendo suceder en ocasiones, que sólo tenga la decisión, y carecer de ejecución, en cuyo caso, sus determinaciones serán realizadas por autoridad diferente.

Atendiendo a lo anterior podemos afirmar que las autoridades agrarias son aquellas que se encuentran facultadas para realizar actos de decisión y ejecución dentro de la competencia que les otorga nuestra Ley suprema y las leyes secundarias emanadas de la misma para resolver los problemas relativos a la tierra y los conglomerados que la posean.

Las atribuciones del Estado se realizan como ya lo vimos mediante 3 funciones jurídicamente distintas: La legislativa, la ejecutiva y la judicial, de acuerdo con la división de poderes.

Estas funciones son ejercidas por órganos o autoridades estatales diferentes, en atención a la creación que de ellos hace la Constitución o la Ley Agraria y a las facultades propias y especiales que ambas les otorgan.

Atendiendo a tal situación las autoridades Agrarias realizan su función mediante la aplicación y ejecución de normas de derecho positivo que les atribuyen facultades o señalan su esfera de competencia en forma especial y exclusiva.

El Código Agrario señala:

ARTÍCULO PRIMERO.- Son autoridades Agrarias:

- 1.- El Presidente de la República. 2.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. -
- 3.- El Jefe del Departamento Agrario. 4.- El Secretario de Agricultura y Fomento, y 5.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

a) EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.- Los problemas comunales son de orden y resolución administrativa, contra la resolución dictada por nuestra máxima autoridad Agraria que es el Presidente de la República, no hay recurso alguno ni aún el juicio de Amparo (Art. 320 del Código Agrario). - "Si los pueblos se conforman con la Resolución Presidencial esta 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.

ARTÍCULO 33 del Código Agrario.- El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, sus resoluciones definitivas, en ningún caso

podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva para los efectos de esta Ley, la que ponga fin a un expediente de restitución o de dotación de tierras o aguas, de ampliación de las ya concedidas y de reconocimiento de la propiedad de bienes comunales.- El Presidente como Suprema Autoridad Agraria dictará resoluciones definitivas:

- 1.- De ampliación o dotación de tierras y -
aguas.
- 2.- De ampliación de las ya concedidas.
- 3.- De creación de nuevos Centros de Población agrícola.
- 4.- De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales.
- 5.- De reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectables.

Para dictar sus resoluciones es auxiliado por el Cuerpo Consultivo Agrario.

B) LOS GOBERNADORES ESTATALES Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- Los Gobernadores de los Estados son de elección popular; una vez que han tomado posesión de la Gubernatura nombran a sus colaboradores para que los auxilien en el desempeño de sus atribuciones correspondientes.

Artículo 34 del Código Agrario.- Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y Terri

torios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

1.- Dictar mandamientos para resolver en prima instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotaciones complementarias y ampliaciones, de ejidos.

2.- Emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población agrícola, y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales.

3.- Proveer en lo administrativo cuanto fuere necesario para la sustanciación de los expe---dientes y ejecución de los mandamientos, en cum---plimiento de las leyes locales, o de las obliga---ciones derivadas de los convenios que celebren - con el Ejecutivo Federal.

4.- Nombrar y remover libremente a sus repre---sentantes en Comisiones Agrarias Mixtas.

5.- Nombrar y remover a los Comités Particu---lares Ejecutivos.

6.- Poner en conocimiento del Departamento - Agrario las irregularidades en que incurran los - funcionarios y empleados dependientes de éste, y

7.- Los demás que les señalen este Código, - otras Leyes y los Reglamentos. 1/

1/ Código Agrario (vigente).

C) EL SECRETARIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

El antecedente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería es la Ley del 22 de abril de 1853 que crea el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria, ya que dicho Ministerio estuvo encargado de todos aquellos asuntos administrativos que posteriormente formaron parte de las funciones de las Secretarías de Economía Nacional (hoy Secretaría de Industria y Comercio) y de Agricultura y Fomento.

En la Ley de Secretarías de Estado de 22 de Marzo de 1934 expedida por el C. Presidente Abelardo L. Rodríguez, se menciona la Secretaría de Agricultura y Fomento, citando el artículo séptimo de dicha Ley todo lo relativo a la competencia de esa Secretaría. 2/

Corresponde al Secretario de Agricultura y Ganadería en materia procesal ejidal las atribuciones siguientes: Ejecutar las Resoluciones Presidenciales en materia de bienes comunales.- Intervenir en los conflictos sobre límites de los mismos y en la ejecución de las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, en la materia de los mismos conflictos. Dictaminar en los expedientes de restitución de bienes comunales en cuanto se refiera a titulación de bienes comunales y deslinde de los mismos.

2/ "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Manuel Fabila.- Págs. 564 y sigs.

Artículo 90. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.- A la Secretaría de Agricultura y Ganadería corresponde el despacho de los siguientes asuntos: 1.- Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos. 2.- Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura. 3.- Organizar y encauzar el crédito ejidal agrícola, forestal y ganadero con la cooperación de la Secretaría de Hacienda. 4.- Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario. 5.- Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero. 6.- Organizar los servicios de defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal. 7.- Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura y las Escuelas Superiores de Agricultura y Ganadería y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura en los lugares que procedan. 8.- Organizar y fomentar las investigaciones avícolas, ganaderas, apícolas y silvícolas estableciendo estaciones experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de caza,

semilleros y viveros. 9.- Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas. 10.- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas, definiendo la técnica y procedimientos aplicables y difundiendo los métodos convenientes para dichas labores. 11.- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los Municipios o los particulares. 12.- Organizar y mantener al corriente los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla. 13.- Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos creando el sistema meteorológico nacional y participar en los convenios internacionales de la materia. 14.- Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República. 15.- Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener rendimientos de los bosques. 16.- Vigilar la explotación de los recursos forestales y de la fauna y flora silvestres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos. 17.- Organizar y manejar la vigilancia forestal y decretar las vedas

forestales y de caza. 18.- Fomentar la reforestación y realizar planes para reforestar directamente algunas zonas. 19.- Organizar y administrar los parques nacionales. 20.- Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos y nacionales. 21.- Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación, así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos con la cooperación de las autoridades locales. 22.- Llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos y notables del país. 23.- Hacer el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar, manejar la cartografía y estadísticas forestales. 24.- Organizar y administrar museos nacionales de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y arboledas. 25.- Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestres. 26.- Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la Flora y de la Fauna Terrestres. 27.- Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales y de caza. 28.- Promover la Industrialización de los productos forestales. 29.- Las demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos. 3/

3/ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1958

ORGANOS AGRARIOS

El antecedente más importante en el estudio de los Organos Agrarios lo encontramos en la Ley del 6 de enero de 1915, que fue promulgada durante el gobierno de Don Venustiano Carranza y por medio del cual se creó la Comisión Nacional Agraria.

A través de este organismo se estuvieron resolviendo los problemas que en materia agraria surgieron y se puede afirmar que cumplió satisfactoriamente con su cometido, hasta que desapareció dando origen al Departamento Agrario.

ART. SEGUNDO DEL CODIGO AGRARIO. - - - - -

D) DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION. - Creado por Decreto de 9 de enero de 1934 siendo Presidente de la República, Gral. Abelardo L. Rodríguez, a partir del año de 1958 cambió su denominación, siendo anteriormente Departamento Agrario. Este organismo auxiliar en las labores del Poder Ejecutivo Federal, tiene su origen como Departamento autónomo en la fracción XI del Artículo 27 Constitucional que ordenó que para cumplir las disposiciones que contenía el precepto constitucional antes señalado, así como para las demás leyes reglamentarias que sobre la materia se expidieron más tarde, se creara una Dependencia Directa del Poder Ejecutivo Federal y encargada de la aplicación y ejecución de las Leyes Agrarias.

rias.

La legislación agraria con multitud de Decretos y Leyes expedidos por los diversos gobiernos Revolucionarios, había originado una situación caótica y era de urgente necesidad unificar aquéllas y ponerlas de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional todo lo cual se intentó en el Primer Código Agrario de marzo de 1934.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 22 de marzo de 1934 se señala la existencia de cinco Departamentos de Estado entre los cuales figura el Departamento Agrario.

Artículo 17.- De la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.- Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1.- Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional así como las leyes agrarias y sus reglamentos.

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

3.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente.

4.- Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal.

5.- Hacer y tener al corriente el registro agrario nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.

6.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales.

7.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.

8.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras entidades u organismos.

9.- Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

10.- Estudiar el desarrollo de la industria rural, ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.

11.- Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y conservación de las tierras y las aguas ejidales y comunales con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

12.- Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales.

13.- Manejar los terrenos baldíos y nacionales.

14.- *Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos promoviendo el mejoramiento de la población rural, y en especial, de la población ejidal excedente, y*

15.- *Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.*

E) LOS BANCOS DE CREDITO AGRICOLA.- *Los ejidos y los núcleos de población comunal pueden obtener crédito de instituciones oficiales y de instituciones y personas privadas.- El Código Agrario señala entre las primeras a las siguientes:*

1.- *En forma preferente al Banco Nacional de Crédito Ejidal y las similares que se funden.*

2.- *El Banco Nacional de Fomento Cooperativo y demás instituciones que se funden.*

3.- *Instituciones descentralizadas del Estado a las que se les delegue o encomiende la organización de los ejidos o suministro de créditos.*

ARTICULO 212 del Código Agrario.- *Los núcleos de población a los que se hayan reconocido derechos sobre tierras, bosques y aguas, están capacitados para recibir los beneficios del crédito, de acuerdo con las leyes de la materia, equiparándose para ese efecto los comisariados de bienes comunales o los comisariados ejidales.*

Con la Reforma Agraria se vió la necesidad de la creación de un programa de organización --

agrícola en el ejido; la circular No. 51 de la Comisión Nacional Agraria, expedida en octubre de 1922 constituye el primer antecedente importante en la organización agraria mexicana.

Era la primera ocasión en que se planteaba la conveniencia de que fuese una unidad agrícola el ejido, que tuviera un plan que se empleara en común el equipo de la granja, con la cooperación frente al mercado y ante los servicios públicos.

Se constituyó un fondo común del ejido con el producto de 15% de las cosechas, 5% para la atención de los impuestos prediales, para la escuela rural y servicios públicos y el 10% restante para contribuir cada año un fondo de impulsión cooperativa agrícola, capaz de resolver la falta de recursos para la vida agrícola y económica del ejido.

Va al fundarse los Bancos Agrícolas Ejidales, a partir de marzo de 1926, se estableció a través del crédito ejidal de modalidad del préstamo refaccionario o de carácter colectivo, para el empleo en común del equipo de trabajo y realización de obras de provecho general.

Después de fundarse el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. en el mes de diciembre de 1935, se dan programas más firmes para el desarrollo del colectivismo agrario; al establecerse la Ley de Crédito Agrícola, dió origen al Banco, y se estableció el de Crédito Ejidal, en donde fuese in-

dicado y posible, se operase en forma colectiva, para el trabajo en común (cooperativamente) de la tierra, frente a los problemas de mercado, en las industrias rurales y en toda obra de interés público.

LEY DE CREDITO AGRICOLA

Artículo 10.- El sistema nacional de crédito agrícola quedará integrado por dos ramas de instituciones; la ejidal para los campesinos que tengan el carácter de ejidatarios y la agrícola para todos los que no tengan ese carácter.

Artículo 20.- Las Instituciones de la rama ejidal serán las siguientes: El Banco Nacional de Crédito Ejidal, los Bancos Regionales de Crédito Ejidal. Las Instituciones de la rama agrícola serán las siguientes: El Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos Regionales de Crédito Agrícola.

Artículo 40.- El Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, continuarán funcionando de acuerdo con sus escrituras constitutivas, con las modificaciones derivadas de la presente ley.- Son organismos descentralizados y funcionarán en forma de sociedad anónima.

Artículo 50.- El objeto de los Bancos Nacionales cada uno en su rama será: Organizar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de los Bancos

Regionales y de las Sociedades Locales de Crédito; hacer préstamos comerciales de avío, refaccionarios e inmobiliarios, emitir bonos agrícolas, hipotecarios, recibir depósitos, organizar el servicio de los almacenes que dependen del Banco, adquirir y vender bienes destinados al fomento de los productos agrícolas, canalizar sus propios recursos, pignorar las cosechas de su clientela, actuar como agente de su clientela, desempeñar funciones fiduciarias, operar con otros organismos o empresas aunque no pertenezcan al sistema. El Banco Nacional de Crédito Ejidal, no podrá realizar operaciones activas de crédito con personas físicas o morales no integradas por ejidatarios - salvo que se trate de organismos descentralizados del Estado o de empresas de participación estatal, garantizar créditos comerciales, de avío, refaccionarios e inmobiliarios, negociar con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 60.- La duración de los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y Crédito Agrícola será indefinida. Su domicilio será en la Ciudad de México, con sucursales en el País.

Artículo 70.- El capital de cada uno de los Bancos será el que fije su escritura constitutiva y estará representado por dos series de acciones: "A" que solamente podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y la serie "B" podrá ser suscrita

libremente.

Artículo 110.- La administración de cada uno de los Bancos estará a cargo de un Consejo renovable parcialmente cada tres años y compuesto de nueve consejeros propietarios y seis suplentes.

Artículo 17.- El Consejo de Administración de cada uno de los dos Bancos Nacionales autorizará y reglamentará las actividades consignadas en el artículo 50.

Artículo 20.- El Director General será designado y removido libremente por el Consejo de Administración.

Artículo 22.- La vigilancia de la Sociedad estará confiada a dos Comisarios.

Artículo 26.- Los Bancos Regionales, funcionarán en forma de sociedad anónima.

Artículo 27.- La duración de los Bancos Regionales será indefinida.

Artículo 28.- El capital de cada Banco Regional, estará representado por dos series de acciones.

Artículo 32.- La Administración de la sociedad estará a cargo de un Consejo renovable parcialmente cada tres años.

Artículo 36.- La vigilancia de la sociedad estará confiada a un Comisario. 4/

Crédito Privado.— Los ejidos pueden operar en materia de crédito con instituciones o personas privadas. En este caso "la Secretaría de Agricultura vigilará las operaciones de préstamo que celebren con los particulares a fin de evitar tasas usurarias o condiciones onerosas o perjudiciales para los ejidatarios".

Esta disposición es impracticable porque la Secretaría de Agricultura no puede intervenir en todos los contratos de préstamo que celebran los ejidatarios con los vecinos que están en condiciones de facilitarles determinadas sumas de dinero.

En la época colonial fueron creadas las Cajas de Comunidad a semejanza de los Pósitos españoles para proporcionar créditos a los miembros de las comunidades o pueblos campesinos. Los fondos de esas cajas se formaban con aportaciones de los propios interesados y con la explotación de las tierras comunales: pastos, montes, etc.

Fue tal el abuso que se cometía con las Cajas de Comunidad que una de las aptitudes más decididas del General Morelos fue contra estas cajas, prohibiéndolas en uno de sus decretos.

Sin embargo, nuestro legislador agrario vuelve a revivir en cierta forma a las Cajas de Comunidad creando el Fondo Común de núcleos de población al decirnos que: "en cada ejido se constituirá un fondo común que se formará con lo que se obtenga por los siguientes conceptos: 1.- La explo-

tación hecha por cuenta de la comunidad de los montes, pastos u otros recursos del ejido. II.- Prestaciones derivadas de contratos celebrados por el núcleo de población, de acuerdo con lo establecido por este Código. III.- Las indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiación de terrenos ejidales. IV.- Las cuotas acordadas por la Asamblea General de Ejidatarios para obras de mejoramiento colectivo, y V.- Los ingresos que no correspondan a los ejidatarios en particular (artículo 213 del Código Agrario).

Ingresarán también al fondo común de los núcleos de población los fondos que se obtengan por venta o arrendamiento de solares.

El fondo común debe depositarse en las agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Siendo el personal dedicado a la organización ejidal o el del banco quienes cuiden de que se haga el depósito del Fondo Común (artículo 216 del Código Agrario).

Desde 1926 en que se expide una ley por la cual se canaliza el crédito de la explotación agrícola por medio de operaciones que se realizaban con sociedades locales y regionales de crédito. Durante el régimen de Lázaro Cárdenas fue creado finalmente el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Estas medidas tuvieron por objeto además, destruir los sistemas crediticios de los particulares, los cuales operaban como agiotistas.

El crédito se dividió en dos partes: el otorgado a los ejidatarios a través del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. y el que reciben los pequeños propietarios por las operaciones realizadas con el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A. 5/

Existen en la actualidad en algunos Estados de la República varios casos en los cuales se han logrado reunir grandes superficies compuestas por parcelas ejidales cuyo desmonte se encomienda a particulares. Todo esto es consecuencia del poco capital con que opera el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Actualmente maneja \$ 900.000,000.00 al año, pero las necesidades crediticias de los ejidatarios ascienden, según cálculos, a ----- \$ 5,000.000,000.00 anualmente.

La falta de crédito suficiente y oportuno - así como los malos manejos de los funcionarios encargados de organizarlos, ha tenido como consecuencia que los ejidatarios caigan nuevamente en manos de agiotistas y prestamistas sin escrúpulos.

F) LOS COMISARIADOS DE BIENES COMUNALES.- Al Comisariado Ejidal corresponde de conformidad con el artículo 43 del Código Agrario: a) Representar al núcleo de población ante las autoridades admi-

5/ "El Problema Agrario en México". Lucio Méndez y Núñez.- Págs. 349 y sigs.

nistrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general; b) Recibir en el momento de la ejecución de mandamiento de gobernador o de la Resolución Presidencial en su caso, los bienes y la documentación correspondiente; c) Administrar los bienes ejidales que se mantengan en régimen comunal, con las facultades generales de un apoderado para actos de dominio y administración según los lineamientos señalados por el Código; d) Controlar los parcelamientos ejidales; e) Vigilar las explotaciones individuales y colectivas procurando que se ajusten a la Ley y a las demás disposiciones que dicten las autoridades competentes; f) Tomar participación en los consejos de vigilancia y administración de las sociedades locales de crédito ejidal; g) Rendir informes a las asambleas generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se califiquen de convenientes; h) Asimismo, cumplir y velar porque se cumplan los acuerdos que dicten tanto las asambleas generales de ejidatarios como las autoridades agrarias.

La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal expedida el 6 de abril de 1934, estatuye por primera vez legislativamente el Comisariado Ejidal.

El Comisariado Ejidal tiene un origen eminentemente democrático, ya que de acuerdo con el artículo 42 del Código Agrario, debe emanar de la -

soberanía de la Asamblea General, que es la encargada de elegir y remover a sus miembros. Estos - últimos deberán para tal fin reunir los requisitos de forma señalados con anterioridad. Deberán ser electos por mayoría de votos en Asamblea General, exigiéndose como requisitos para formar parte del Comisariado Ejidal: ser ejidatario del núcleo de población de que se trate; estar en pleno goce de sus derechos; tener por lo menos 6 meses de residencia inmediatamente anteriores a la fecha de la elección; ser de buena conducta; miembros de la Sociedad Local de Crédito Ejidal, siempre que existan en el ejido y esté constituida - por la mayoría de los miembros de él, saber leer y escribir (artículos 22 y 23 del Código Agrario).

Por contravenir las disposiciones del Código Agrario, las de sus reglamentos y todos aquellos que se relacionen con la explotación y aprovechamiento de los ejidos; por no cumplir los acuerdos de la Asamblea General; por el hecho de ser procesado por delito que amerite pena corporal; por ausentarse del ejido por más de tres meses consecutivos sin causa justificada e igualmente por malversar fondos, etc., la misma asamblea que los - nombró podrá removerlos de su cargo (artículo 24 del Código Agrario).

Se constituye por un Presidente, un Tesorero y un Secretario propietarios, a quienes se les - nombrarán tres suplentes (artículo 22 del Código Agrario).

La legislación agraria vigente, concede a la mujer voz y voto en las asambleas generales con derecho a ser electa para cualquier cargo en los Comisariados Ejidales de los Consejos de Vigilancia, adelantándose con esto a otras ramas del Derecho y estableciéndose con anterioridad a la reforma Constitucional relativa.

LOS COMUNEROS

G) Los titulares de los bienes comunales son: Los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal.

A cada uno de los miembros de la comunidad se les llama comuneros para distinguirlos de otros grupos de gentes que después llegan a la población a quienes se les da el nombre de avecindados.

Comunero es la persona que físicamente explota y disfruta los bienes en común y que se han sucedido de padres a hijos desde la posesión primitiva de éstas con o sin título hasta nuestros días. Se dice que comunero es la persona humana fundadora de una comunidad con capacidad agraria.

Al respecto, el Lic. Manuel Ramírez P. da un concepto: "Comunero es la persona nativa y avecindada con capacidad agraria que forma parte de una comunidad, adquiriendo esta capacidad desde los 16 años según la disposición de la fracción I del

artículo 54 del Código Agrario en vigor". 6/

C A P I T U L O V I I

SUGERENCIAS DE ORDEN LEGAL

- a) *Necesidad de reglamentar la explotación de los bienes comunales.*
- b) *Crédito que se debe dar al comunero.*
- c) *La necesidad de organizar por primera vez al comunero.*

VII - SUGERENCIAS DE ORDEN LEGAL.

a) NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA EXPLOTACION DE LOS BIENES COMUNALES. - Debido a la poca cultura, escasos recursos económicos y poco contacto - que con la civilización tiene la clase campesina, es necesario reglamentar debidamente la explotación de los bienes comunales, ya que en nuestras leyes vigentes se omitió hacerlo no obstante las buenas intenciones del legislador.

Es el comunero precisamente el que necesita mayor protección del Estado, es urgente dar una - mayor orientación al comunero para lograr mayor - resultado de su tarea y más satisfactorios protegiéndolos al mismo tiempo de los acaparadores que constituyen uno de los principales elementos que frenan el progreso de las comunidades.

Debe el Estado hacer lo posible por planificar el crédito, proporcionar asistencia técnica, para que por medio de un orientador que haciendo estudios de cada región enseñe a la comunidad a - obtener mayor rendimiento de su explotación comunal de la tierra.

Asimismo, es indispensable aprovechar los re cursos naturales (corrientes de los ríos o abrir pozos) al máximo, en general debe hacerse una mayor planificación económica, técnica y social de la clase rural.

El Código Agrario en su artículo 138 establece

ce: "los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmísibles, y por tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto. Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades". En esta disposición el legislador se refiere únicamente a los bienes titulados o sea que los núcleos de población que sólo de hecho y no por derecho posean bienes comunales, no se encuentran protegidos.

No debemos olvidar a este respecto, que existe el peligro de nuevos despojos, por otra parte, la acumulación de expedientes pendientes de resolución en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, esto tal vez sea como consecuencia de la poca atención que se les ha prestado a las comunidades. No basta con proteger la propiedad comunal, debidamente titulada, es sumamente necesario simplificar el procedimiento a seguir para los que carecen de ella.

Hay extrema necesidad de elaborar una reglamentación que simplifique las instancias en la tramitación de expedientes agrarios estableciendo una sola instancia para evitar el papeleo que ac-

tualmente existe.

Cada gobierno trata de resolver el difícil problema del campo, pero en cuanto a los bienes comunales es menester que se haga una reglamentación más adecuada de acuerdo con las realidades sociales imperantes en nuestro país.

b) CREDITO QUE SE DEBE DAR AL COMUNERO. - El crédito es uno de los factores determinantes para la mejor explotación, ya que sin éste los comuneros se dedican a una explotación primitiva y por lo mismo muy poco productiva. No puede un sistema ya sea colectivo o individual prosperar si no tiene un financiamiento adecuado, aún cuando cuenten con buena tierra.

La Cooperativa Ejidal vino a adquirir forma a fines de la década de los años treinta como una sociedad de crédito bajo los auspicios del Banco Ejidal. Esta dependencia que llegó a ser exagerada se consideró peligrosa, ya que controlaba algo vital para el campesino: su crédito y en esta forma se obstaculizaba toda iniciativa privada o colectiva del campesino.

En realidad esta medida estaba considerada como temporal, ya que el objeto era que las sociedades fueran capaces de sostenerse por sí mismas y que realizaran con sus propios recursos: producción, crédito y mercadeo.

Poco a poco las atribuciones del Banco se -

fueron restringiendo, y así tuvieron lugar dos tendencias opuestas: por una parte el control económíco del Banco se hizo más rígido y al mismo tiempo gradualmente se retiró de la parte de sus funciones que lo habían hecho responsable de la organización y el funcionamiento interno del ejido.

La colectiva que logró sobrevivir, mantuvo - las características de una sociedad de finalidades múltiples. En cambio, las que sucumbieron y las que nunca prosperaron en la atmósfera colectiva se convirtieron en individuales.

Se llega a la conclusión de que en casi todos los países la mayor parte de las cooperativas rurales, son sociedades de crédito y de mercadeo formadas por agricultores individuales. En México por el contrario la cooperación agrícola presenta dos características: 1.- La meta originalmente establecida para la sociedad de crédito ejidal, de operar como sociedad multiactiva que fue logrado en forma parcial. 2.- Las sociedades de mercadeo se desarrollaron poco en el ejido mexicano.

El Banco vigilaba muy de cerca todas las actividades de la sociedad y el movimiento de sus fondos, comprobando los avances del trabajo de campo. El banco intervenía desempeñando una doble tarea: como Institución encargada de organizar los ejidos con quienes opera y además como responsable del control de la vigilancia en el ejido.

uso del crédito que el propio Banco otorga a los ejidos.

Con el cambio político que tuvo lugar a principios de la década de los cuarentas, la segunda función se convirtió en la primera, en tanto que la primera se dejó totalmente en manos de la sociedad local.

Las sociedades que en esa forma fueron abandonadas prematuramente, todavía no estaban preparadas para valerse por sí mismas y en especial para resistir los efectos disolventes de la interferencia política exterior. El hecho de que el Banco ampliara sus funciones comerciales, absteniéndose de intervenir en los asuntos internos de los ejidos, provocó que el banco invadiera cada vez más la economía ejidal manteniendo un control estricto casi de todos sus aspectos. Esto era contrario no sólo a las ideas liberales que prevalecían, también a lo que los cooperativistas tenían en mente, ya que ellos confiaban en que las sociedades colectivas se emanciparían gradualmente de la tutela y de la gula del Banco Ejidal. Se esperaba que tres organismos auxiliares independientes que cooperarían, atenderían a estas finalidades. Pero esto no dió resultado, fracasaron en su objeto principal, sus funciones económicas fueron asumidas por el Banco o totalmente eliminadas.

En México como en todos los países es importante el crédito a largo o a corto plazo. Existe

la necesidad de una tercera necesidad crediticia que se ha llamado capital de subsistencia, esto es a que debido al bajo nivel de ingresos el agricultor antes de levantar su cosecha no tiene que comer o sea que necesita el crédito exclusivamente para subsistir.

El agricultor aislado se encuentra a merced de sus acreedores los que absorben casi la mayor parte de sus escasos ingresos.

Es el prestamista comprador de cosechas el que logra cargar sus servicios con réditos que suelen llegar hasta un 48% anual.

Debido a los fuertes riesgos las instituciones bancarias privadas apenas y cubren un pequeño sector agrícola de los más adelantados y comercializados. A este respecto se estableció el Fondo de Garantía y Fomento que con el Banco de México garantizaban los préstamos agrícolas otorgados por bancos privados.

El crédito agrícola público, lo proporcionan tres instituciones bancarias semi-estatales: El Banco Nacional de Crédito Agrícola para Pequeños Propietarios. El Banco Nacional de Comercio Exterior que fomenta la producción de cultivos de exportación o que sustituyen importaciones y el Banco Nacional de Crédito Ejidal para el sector ejidal. Los objetivos de los dos Bancos Agrícolas, cada uno dentro de su respectivo campo de acción están definidos con toda amplitud e incluyen con-

ceptos tales como: organizar sociedades locales de crédito, hacer préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios, organizar y si es necesario administrar almacenes de depósitos para las cosechas de las sociedades, comprar y administrar -- plantas para beneficiar los productos agrícolas, vender esos productos y regularizar el mercado; -- comprar y distribuir materias primas a las sociedades, operar centrales de maquinaria agrícola, -- así como otorgar aval para préstamos comerciales hechos por otras instituciones de crédito.

En México, todavía aproximadamente la mitad del crédito agrícola lo proporcionan los prestamistas y comerciantes locales en condiciones usurarias.

El Banco Ejidal controló en 1957 el 56% del total del crédito oficial cubriendo el 11% de las tierras agrícolas de los ejidos y beneficiando a 335,000 ejidatarios (24% del total). El Banco Agrícola otorgó crédito a 37,000 clientes siendo la mayoría de ellos pequeños agricultores. Esto significa que el 76% de los ejidatarios y un porcentaje mucho mayor de pequeños propietarios no recibieron el beneficio de estas Instituciones. -- Si se compara esta situación con la que prevalecía hace apenas unos decenios, es indudable que -- se han logrado progresos considerables. Sin embargo, queda mucho por hacer.

Los préstamos deben ser a largo plazo, con --

interés legal y con garantías sobre las cosechas presentes y futuras, cosa que los particulares no podrían hacer. 7/

El Código Agrario en su artículo 212, dice: "Los núcleos de población a los que se les hayan reconocido derechos sobre tierras, bosques y --- aguas, están capacitados para recibir los beneficios del crédito de acuerdo con las leyes de la materia, equiparándose para ese efecto los comisariados de bienes comunales a los comisariados ejidales".

Aún cuando en esta disposición el comunero tiene los mismos derechos al crédito que los ejidatarios, éstos son casi nulos, ya que no obstante que el legislador ha tenido el propósito de ayudar económicamente al campesino, hay alguien que obstaculiza el buen funcionamiento de las disposiciones.

C) LA NECESIDAD DE ORGANIZAR POR PRIMERA VEZ AL COMUNERO. - La actual política rural prevé una transformación tanto social y política como económica del campo. Lo que a menudo se ha descrito como pasividad e indiferencia rurales, ya no son características generalizadas; pero en la mayoría de los países latinoamericanos no hay conductos regulares y satisfactorios a través de los cuales la población rural pueda expresar sus reivindicaciones, las formas del régimen de tenencia, adaptarse a las necesidades y deseos locales, y la po

7/ "El Ejido Colectivo". Salomón Eckstein.- Pág. 352

blación rural pueda expresar sus reivindicaciones, las formas del régimen de tenencia, adaptarse a las necesidades y deseos locales, y la población local unir sus fuerzas con los organismos nacionales para proveer efectivamente los servicios complementarios de las reformas del régimen de propiedad.

La subdivisión política más pequeña es el Municipio constituido por un centro administrativo y la zona rural que lo circunda. Muchas de las ciudades pequeñas, pueblos y aldeas rurales que son cabeceras de municipios están deficientemente integrados con el campo desde el punto de vista económico, político y social.

Los campesinos han conservado en algunos casos, antiguas formas de liderazgo y organización, pero éstas han solido aprovecharse por una parte para transmitir órdenes superiores, hacer cumplir las leyes de servicio militar y recaudar impuestos, y por otra parte para encargarse la preparación de las ceremonias religiosas. Algunos sectores han abrigado grandes esperanzas de adoptar las agrupaciones rurales tradicionales a las nuevas necesidades, pero no parece que ello esté sucediendo en escala apreciable.

A menudo la organización de la comunidad rural es deficiente o inexistente; las familias viven en propiedades dispersas o en pequeños poblados con pocas funciones organizadas. La cohesión

de la comunidad se ve aún más debilitada por las viejas querellas entre familias y vecinos que frecuentemente tienden a perpetuarse, acentuadas hoy por la lucha partidista.

La débil o ninguna organización de la comunidad campesina y la tendencia tradicional a ignorar las opiniones de sus pobladores; presentan el grave inconveniente de que la Reforma Agraria y otros programas rurales, cualesquiera que sean los principios que las inspiran, continúen administrándose desde arriba y deformándose para servir intereses de grupos que logren hacerse oír por las autoridades de las capitales nacionales, los dirigentes políticos de las organizaciones campesinas de los países o los funcionarios inferiores y jueces de los tribunales de tierras que funcionan en las cabeceras de municipios. 8/

En nuestro país cuya reforma agraria fue la primera en América Latina se cifraron grandes esperanzas en el sistema de distribución de tierras a los ejidos (grupos locales organizados que solicitaban tierras al Gobierno), como medio para una acción social más ampliamente colectiva, incluso para crear un nuevo orden social especialmente durante el período más activo de la distribución de la tierra en los años treinta. En la mayoría de

8/ "Reformas Agrarias en la América Latina. Procesos y Perspectivas". Ed. de Oscar Delgado. Págs. 56 y 57

Los casos estas esperanzas se vieron frustradas.

La reforma del régimen de tenencia de la tierra y la organización de la comunidad suponen mejoras simultáneas en la educación rural, las prácticas sanitarias y la vivienda, así como en la organización y la comercialización de la producción y en la provisión de crédito. Durante mucho tiempo se ha dependido de la escuela como motor principal de las transformaciones campesinas. Ha aumentado el número de las escuelas rurales y crecido su matrícula al extremo de que el maestro es a menudo hoy en día el único funcionario público - (aparte la policía), que realmente viven en los campos y mantienen contacto permanente con su población. El grado de indiscreción de sus maestros suele ser muy bajo. La mayoría de los niños campesinos sólo asisten a la escuela uno o dos años, lo que no basta para lograr una alfabetización funcional, de hecho gran parte de las escuelas rurales no ofrecen un curso primario completo de grados.

Se afirma que la indiferencia hacia la educación desaparece cuando la población rural cree posible la reforma agraria. En tal caso se considera que la educación es un medio de defensa contra la explotación.

La perspectiva de que la juventud continúe emigrando del campo a las ciudades acrecienta la demanda rural de educación, pero completa la ta--

rea de reformar el contenido de ésta. Si bien es cierto que la escuela no debiera alentar a los niños a rechazar la vida del campo, como se acusa - de hacer frecuentemente, no lo es menos que la enseñanza limitada a las necesidades rurales sólo - perpetuará la situación desventajosa en que se encuentra actualmente la juventud campesina que debe optar por empleos urbanos y adaptarse al modo de vida de las ciudades.

No sólo es necesario elevar el grado de inscripción general de la población rural sino también capacitar a esa juventud para alcanzar los - escalones superiores de la educación y hacerlo en forma tal que una conveniente proporción regrese al campo a orientar y dar asistencia técnica a - las masas campesinas. 9/

Mientras cada ejidatario sea incapaz de proteger sus propios derechos e intereses y esto requiere un nivel social e intelectual más alto del que poseen la mayor parte de los campesinos, una comunidad en el campo es muy peligrosa, porque se rá utilizada para explotar a las masas.

Por todo lo antes expuesto, es necesario organizar al comunero, logrando en primer lugar la unidad. Proporcionarles educación en un nivel - más alto y amplio, en fin, crear verdaderos sectores agrícolas que sintiendo el verdadero apoyo -

9/ "El Ejido Colectivo". Salomón Eckstein.- Pág. 315

político, económico y moral tengan un rendimiento más satisfactorio, al mismo tiempo que un nivel de vida superior.

Es necesario incorporar a los núcleos indígenas en la vida económica del país, organizando su producción.

La educación campesina debe de hacer de la enseñanza cooperativa objeto de preferente atención, con el fin de que el proletariado rural pueda llegar a establecer la verdadera y mejor explotación de sus tierras, la cual en combinación con el aprovechamiento de la técnica y los recursos materiales que el Estado ponga en manos de los campesinos llevará a poner en primer plano a la explotación comunal.

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

I - En nuestro País la propiedad comunal aparece desde la era pre-hispánica en sus exponentes el Calpulli y el Altepetlalli.

II - Más tarde en la colonia la propiedad comunal se conoció con el nombre de fundo legal, el exido, las tierras de común repartimiento o parcialidades y las tierras, aguas y montes de los pueblos.

III - La propiedad comunal por ser bienes que siempre han estado expuestos a la codicia de autoridades y particulares, nunca ha llegado a alcanzar plenitud en su desarrollo.

IV - El campesinado mexicano abrazó la causa de la independencia, pensando que su consumación les iba a reivindicar sus derechos; sin embargo, en la época independiente la propiedad comunal se conservó en parte tal y como se consideró en la Colonia, además no se legisló al respecto.

V - Los núcleos de población poseedores de bienes comunales sufrieron nuevos despojos a manos de compañías extranjeras, especialmente americanas y por connacionales, amparándose en leyes de colonización y compañías deslindadoras.

VI - Durante el gobierno dictatorial del General Porfirio Díaz, la situación del comunero y del campesino en general se equiparó a los estados feudales y esclavistas.

VII - La Revolución de 1910 evolucionó en una lucha que restructuró nuestro medio social, teniendo como base una distribución equitativa de la riqueza.

VIII - Nuestro Artículo 27 Constitucional consagra además el sistema de la propiedad colectiva, admitiendo que el derecho de propiedad es una función social. Considera a la Nación como el sujeto del derecho, con la propiedad originaria, a la que puede interponerle las modalidades que dicte el interés público.

IX - El origen legal de los ejidos colectivos, lo encontramos en nuestro Código Agrario en sus artículos 200, 201, 202, 203 y 205, respectivamente.

X - Los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, han sido objeto de una exigua normatividad por parte de los legisladores y estudiosos del Derecho Agrario, no obstante que éstos pueden llegar a significar una fuerza económica de gran importancia.

XI - Cada gobierno trata de resolver el difícil problema del campo; pero en cuanto a los bienes comunales es menester que se haga una reglamentación más adecuada de acuerdo con las realidades sociales imperantes en el agro mexicano.

XII - El procedimiento actualmente seguido para obtener la confirmación y titulación de bienes que guardan el estado comunal, es sumamente com--

plejo, ambiguo y tardado.

XIII - Hay extrema necesidad de elaborar una reglamentación en la tramitación de los expedientes de bienes comunales.

XIV - El destino de los bienes comunales debe ser el de formar un patrimonio familiar de los comuneros, y de los pueblos, para asegurar el modo de vivir a las comunidades agrarias.

XV - Deberá mejorarse el sistema de irriga---ción sobre todo para los pueblos con bienes comunales, ya que hasta ahora es más importante la - distribución de aguas que el reparto de tierras.

XVI - Las comunidades agrarias se deben consi-derar así, por el régimen de explotación a que se encuentran sometidos sus bienes, mas no por razo-nes étnicas ni culturales.

XVII - Como se puede observar, el crédito otor-gado por los Bancos es todavía muy insuficiente y nulo para los pueblos con bienes comunales, es necesaria la aportación de más capital para subsa--nar estos errores y evitar el préstamo usurario - de los particulares.

XVIII - Deben tomarse en cuenta las experiencias de los ejidos colectivos para el beneficio del - campesino del País, ya que un sistema colectivo - debidamente planeado, sería un factor positivo en el progreso de México.

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

- Caso Angel. "Derecho Agrario Mexicano".
- Chávez P. de Velázquez Martha. "El Derecho Agrario en México".
- Eckstein Salomón. "El Ejido Colectivo".
- Fabila Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria".
- Mendieta y Núñez Lucio. "El Problema Agrario en México".
- Oribe de Alba Adolfo. "La Política de Irrigación en México".
- Oscar Delgado. "Reformas Agrarias en la América Latina".
- Silva Herzog Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria".
- Tello Carlos. "La Tenencia de la Tierra en México".
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Agrario vigente.
- Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales.
- Libro de Estadísticas del Departamento Agrario.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- Ley Forestal.
- Ley de Crédito Agrícola.