

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDALES.  
NECESIDAD PRAGMATICA Y JURIDICA DE  
REESTRUCTURAR SU ESTATUTO."

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

RAUL ABDON SANCHEZ FLORES.

MEXICO, D. F.

1969.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA  
BAJO LA DIRECCION DEL SEÑOR DR.  
GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO, CATE-  
DRATICO DE LA FACULTAD DE LA --  
U.N.A.M. CON AUTORIZACION DEL -  
SR. LIC. RAUL LEMUS GARCIA, DI-  
RECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
AGRARIO DE LA PROPIA FACULTAD.

A mi padre:  
SR. GUSTAVO SANCHEZ PEÑALOZA  
Con veneración y respeto.

A mi madre:  
Sra. MARTA PEÑALOZA DE SANCHEZ.  
Esperando algún día compensar  
sus abnegados sacrificios.

A mi esposa:  
SRA. MARIA DE LA LUZ RODRIGUEZ DE SANCHEZ.  
Con mi amor eterno.

A mi hijo:  
RAUL OMAR  
Mi mayor ilusión.

**A mis hermanos:**

**Gustavo**

**Laura**

**Arturo**

**Sara**

**y María**

**Carifiosamente.**

**A la:  
FACULTAD DE DERECHO.**

**A MIS MAESTROS.**

**A MIS COMPAÑEROS.**

**A MIS AMIGOS.**

## P R O L O G O . .

La importancia especial que reviste nuestra Reforma Agraria -meta esencial de la Revolución Mexicana-, justifica el estudio o trabajo que se realice respecto de uno de sus resultados -como lo es el Ejido- y de su eficiente funcionamiento. Eficiencia, que en parte está confiada a uno de sus órganos que es el Consejo de Vigilancia Ejidal, por lo cual, el estudio-específico de dicho Consejo de Vigilancia adquiere relevante e indiscutible trascendencia.

El Consejo de Vigilancia Ejidal, aún a pesar de su importancia, como medio de control en el eficiente funcionamiento de los Ejidos, ha sido escasamente tratado por los estudiosos, ya que a la fecha existe poca literatura sobre el mismo, y tal vez de su estudio salgan las posibles soluciones a varios -de los problemas agrarios.

Los Consejos de Vigilancia, estamos ciertos de ello, tienen una deficiente reglamentación, tanto en el campo de sus atribuciones, como en el de sus responsabilidades, por lo que es menester reestructurar su estatuto jurídico, que lo ponga en condición de llenar su cometido dentro de la actual etapa de desarrollo de la Reforma Agraria.

Al elaborar la presente tesis, no tiene el sustentante mayores pretensiones -reconociendo de antemano el límite en

cuanto a capacidad y experiencia se refiere-, que la de subrayar la vital importancia del tema, e incitar a aquellos estudiosos del Derecho Agrario para que lo tomen en consideración dentro de sus estudios más profundos y científicos y técnicamente mejor elaborados.

Antes de juzgar el presente trabajo, debe considerarse, que si bien constituye la conjugación de anhelos, inquietudes y sacrificios, es producto de una voluntad viciada de inexperiencia e inmadurez jurídica, de lo cual resulta un modesto trabajo que se presenta ante los jueces confiado en su bondadosa indulgencia y extremada benevolencia, teniendo en cuenta que el autor es un incipiente en Derecho.

C A P I T U L O I

C A P I T U L O I

LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDALES.  
NECESIDAD PRAGMATICA Y JURIDICA DE  
REESTRUCTURAR SU ESTATUTO.

I.- LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDALES Y LA REFORMA AGRARIA  
EN MEXICO.

- a).- Nociones sobre el significado de Reforma Agraria.
- b).- La Reforma Agraria en México y su actual etapa de desarrollo.
- c).- El ejido como una de las estructuras socioeconómica-jurídicas básicas de la Reforma Agraria.
- d).- Organismos de representación y administración de los ejidos. Antecedentes de los Consejos de Vigilancia-Ejidales en nuestra legislación.
- e).- Los Consejos de Vigilancia Ejidales como mecanismos socio-jurídicos indispensables en el eficiente aprovechamiento de los terrenos ejidales.

C A P I T U L O I.LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDALES  
Y LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO.

## a).- Nociones sobre el significado de Reforma Agraria.

Previamente a señalar la especial vinculación que guardan a nuestro juicio, la regulación jurídica nueva que proponemos para el organismo de vigilancia específico de las personas jurídicas colectivas llamadas ejidos que se conocen con el nombre de Consejos de Vigilancia y la Reforma Agraria; previamente a especificar cuál es, también a nuestro juicio, el nuevo papel en materia económica y en materia social de tales organismos acorde a los tiempos que vivimos, que podríamos llamar umbral de un nuevo paso en el desarrollo de la Reforma Agraria en México, consideramos que es indispensable señalar a grandes trazos -bosquejar- lo que ha de entenderse por Reforma Agraria en general, para posteriormente ocuparnos en forma particular de lo que en México se entiende por Reforma Agraria y el singular papel que ha de llenar el organismo que nos ocupa en las tareas a cubrir o que deben avizorarse por tal reforma.

Debemos apuntar, desde luego, que la expresión de -- uso tan frecuente hoy día, es empleada en diferentes sentidos y disímolos significados, atendiendo al punto de vista especial de su posible aplicación e inclusive de acuerdo con la particular posición ideológica del que la emplea. Sin embargo, puede

expresarse que en términos generales el concepto de Reforma Agraria se vincula íntimamente con el de estructura agraria -en tanto que ésta constituye uno de los elementos esenciales del fenómeno socioeconómico político de la producción agropecuaria, relacionada tal estructura con el sistema de tenencia de los recursos naturales básicos de dicha producción. Puede decirse, inclusive, que la modificación -toda Reforma Agraria implica un cambio- de tal sistema de tenencia, constituye uno de los principales aspectos o problemas de toda Reforma Agraria.

Con específica referencia a los procesos de Reforma Agraria en Latinoamérica, Solon Barraclough caracteriza a la Reforma Agraria como la acción derivada de la existencia de problemas en la estructura agraria, estimando que básicamente tales acciones o movimientos implican tres objetivos, a saber: - justicia social, modificación de la estructura del poder político y desarrollo económico, significando esencialmente el concepto que nos ocupa la reforma o modificación de la tenencia de la tierra que implica la redistribución de los derechos de propiedad de la misma. Considera dicho autor que son condiciones indispensables para producir una Reforma Agraria: "Primero, una estructura de tenencia de la tierra inadecuada, caracterizada por propiedades muy grandes y muy pequeñas, con grandes cantidades de campesinos sin tierra; Segundo, pobreza rural y miseria; Tercero, la no participación de los campesinos en los beneficios del desarrollo industrial y agrícola; Cuarto, inestabili--

dad política. Siendo necesarias estas condiciones, no son suficientes. La condición suficiente es un catalizador, cuya identidad no conocemos." (1).

El economista mexicano Ramón Fernández y Fernández, - en un ensayo monográfico sobre la Reforma Agraria Mexicana, considera la Reforma Agraria como "un proceso dirigido de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, con la finalidad de facilitar el desarrollo y promover el bienestar social".

En conferencia de la F.A.O. en Costa Rica en 1958 se aprobó una declaración expresando: "a).- Que la propiedad de la tierra tiene una función social y la adquisición, goce y uso de ella, debe ser regido por un derecho especial y autónomo, que tome en cuenta fundamentalmente dicha función; b).- Que concibe la Reforma Agraria, como un instrumento jurídico de desarrollo económico, que comprende no sólo el aspecto físico de división de la tierra, sino el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mejor y mayor productividad, de manera que incida finalmente sobre el bienestar de los campesinos y de los pueblos." (2).

Por nuestra parte, nos unimos al criterio de que de tal concepto tiene el licenciado Guillermo Vázquez Alfaro que - ha descrito a la Reforma Agraria como "un proceso de transformación jurídica, económica y social de la estructura agraria, tendiente a corregir los desajustes cualitativos y cuantitativos -

que en los tres aspectos mencionados constituye la problemática agraria de un país o de una región".

b).- La Reforma Agraria en México y su actual etapa de desarrollo.

En el inciso anterior ya anotábamos que existen distintos modos o formas de concebir lo que es Reforma Agraria; las reformas agrarias son, asimismo, diferentes en su expresión en los distintos países dada la diferente estructura agraria peculiar y las diferentes medidas de tipo jurídico, económico y social que integran o constituyen tales procesos de modificación de la estructura.

Acordes con lo expresado en el párrafo precedente, - podemos indicar que México tiene una Reforma Agraria que le es peculiar. De sus caracteres fundamentales y de la actual etapa de desarrollo nos ocuparemos a continuación.

Queremos dejar expresado y subrayar anticipadamente nuestro personal criterio de que ninguna Reforma Agraria será perfecta, ni podrá constituir un esquema acabado, definitivo, de organización rural, toda vez que los hechos sociales se caracterizan por su constante mutación y, consecuentemente las normas que pretendan regular tales cosas sociales estarán axiológicamente limitadas por su esencial temporalidad. Lo que ayer se consideró bueno o valioso, habrá de perder tal carácter con el

ocurso del tiempo dando lugar a nuevas formas y nuevos hechos- de vigencia asimismo limitada. Los hechos o acciones derivadas originalmente de una reforma igualmente se desenvuelven en el - sentido que ya apuntamos; sirvieron en su origen para superar o simplemente modificar un anterior estado de cosas, que había per- dido relativa vigencia en tanto que impedía el desarrollo so- cial, económico o político en general de la propia sociedad o - de determinados estamentos sociales de indubitable fuerza, para dar lugar a formas de estructura o de organización social nue- vas, que a su vez tendrán validez hasta que el propio desarro- llo imponga el advenimiento de nuevas formas y nuevos hechos.

Si podemos decir -como ya lo hicimos- que no existe Reforma Agraria perfecta y que ninguna puede constituir un es- quema definitivo de organización rural, refiriéndonos a la Re- forma Agraria Mexicana y tras breve examen de sus antecedentes y desenvolvimiento, nos veremos en la necesidad de precisar que ésta no solamente ha de considerarse imperfecta como todas, si- no que, inclusive, en forma alguna pueda decirse que responde a un esquema de organización rural preestablecido en forma defini- tiva. En efecto, la Reforma Agraria en México no se inició, ni empezó su conocido desarrollo siguiendo módulos firmemente an- clados en la teoría y técnica específicas, sino que, consecuen- cia y expresión de la necesidad de modificación de la estructu- ra agraria mediante la redistribución de la tierra -necesidad más sentida que razonada-, procedió por este cauce creando, por

decirlo así, las dos formas básicas fundamentales Ejido y Pequeña Propiedad, sin detenerse mucho que digamos en el previo acopio de elementos conceptuales de definición, de medios económicos base para el desarrollo del propósito general de justicia social que informa en su origen al movimiento o proceso reformador, ni menos preestablecer en forma pormenorizada el posible esquema de ulterior desarrollo económico. En realidad, ante un estado social de cosas que por sus características reclamaba impostergable modificación, con vista en principios de justicia social no bien definidos, sin verdaderos programas de acción reformadora llevados al detalle, tan solo con bosquejos de programa de acción política, pero frente a una necesidad socioeconómica política de satisfacción inaplazable, se puso en marcha nuestra Reforma Agraria procediendo a la redistribución de la tierra por las vías de la restitución y de la dotación de tierras -esta última inmediatamente casi adquiere mayor importancia que la primera-, dejando al tiempo, valga la expresión, la creación de soportes teóricos, legislativos, económicos y técnicos, cuya falta muchas veces -sin estudiar a conciencia sus antecedentes y -necesidad- se le han reprochado.

Podemos expresar que la Revolución Mexicana tuvo como principal causal -aunque no la única- la miseria imperante -en el medio rural, a su vez consecuencia en buena parte del progresivo despojo de los terrenos comunales de los pueblos y de las pequeñas propiedades de los aborígenes y la concomitante-

concentración de la propiedad rústica; de ahí que planteado el problema agrario por los hombres de la Revolución en forma general y dadas directrices genéricas para resolverlo, se encontró como el hecho más palpable la presión política y armada que consideraba impostergable la extinción de los latifundios y el consiguiente reparto entre las masas rurales desheredadas que hicieron posible el triunfo armado de dicho movimiento. Los imperativos políticos y sociales que había desencadenado la Revolución no admitían dilaciones o elaboración de previos proyectos o estudios económicos de acuerdo con la técnica más depurada, ni siquiera podían esperar que hubiesen los recursos financieros suficientes para verificar una Reforma Agraria más técnica, más científicamente elaborada. Ha sido a través del desarrollo de ese impulso inicial, íntimamente vinculado -- como se dijo -- con la aspiración fundamental de justicia social, lo que ha permitido la integración de un proceso relativamente continuo en los aspectos jurídico, social y económico de la estructura agraria, proceso ya más o menos definido en un sentido y delimitado, que conocemos como Reforma Agraria.

Con vista a la función social de la tierra, la Revolución Mexicana triunfante procedió a la redistribución de la tierra creando formas nuevas en la estructura agraria, las principales de las cuales son, sin lugar a duda, la propiedad ejidal y la propiedad de los particulares inafectable o Pequeña Propiedad en explotación. Es indiscutible la importancia que la pro

propiedad territorial de carácter ejidal reviste en el cuadro de los resultantes de lo realizado mediante la Reforma Agraria en México; la importancia de esta forma de tenencia de la tierra, no solamente se percibe desde el punto de vista del desarrollo agrícola, sino en general en el más amplio del desarrollo del País en sus aspectos económico, social y político.

Si, como se ha advertido, la propiedad de carácter ejidal reviste fundamental importancia, obviamente el Ejido -en tanto que es la persona jurídica colectiva titular original de los derechos de propiedad de tal índole-, ocupará un lugar de primera fila en los posibles aspectos de reflexión respecto de los resultados de la Reforma que nos viene ocupando, y consiguientemente, el estudio del estatuto jurídico regulativo de uno de sus organismos específicos como lo es el Consejo de Vigilancia y de las correspondientes funciones generales de vigilancia y otras especiales consignadas en la Ley -de las cuales nos ocuparemos en otra parte del presente trabajo-, así como del papel que, a nuestro juicio le corresponde llenar en la actual etapa del desarrollo de nuestra Reforma Agraria y, concomitantemente, la estructura jurídica que para este cometido es imperativo adquirir en lo sucesivo según nuestra particular opinión.

No es nuestra intención -y los límites naturales de esta tesis nos impedirían el ambicioso intento-, hacer un estudio pormenorizado de la Reforma Agraria Mexicana; ni siquiera -

podremos hacer una revisión exhaustiva del estado actual de desarrollo de dicho proceso, concretándonos casi a establecer que a la fecha nos encontramos en el umbral de una etapa distinta - de la inicial consistente en la redistribución de la tierra.- Desde luego, no pretendemos afirmar que dicha redistribución - -siguiendo los lineamientos de las correspondientes leyes agrarias- se encuentra concluida, lo que implicaría la inexistencia de latifuncios o grandes extensiones de tierras afectables no sujetas aún a la acción agraria de redistribución, lo cual -ha de admitirse- persiste; el propio Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se ha encargado de admitir la existencia de millones de hectáreas no repartidas entre los núcleos de campesinos solicitantes de tierras o, simplemente, en posibilidad de ser adquiridas por el ejercicio de tales acciones agrarias -de dotación, creación de nuevos centros de población, - - etc.-.

Queremos decir que tal redistribución en buena parte del País y de conformidad con las leyes de la materia vigentes se ha verificado en el aspecto de afectación para los fines de la Reforma Agraria de las grandes propiedades; en suma, que en la mayoría de las Entidades del País no existen ya grandes propiedades que puedan ser sujetas de la acción agraria tendiente a expropiarlas en beneficio de los núcleos de población necesitados de tierras, que, por otra parte, es menester asegurar jurídicamente en la forma más amplia posible tanto a las personas

jurídicas colectivas -Ejidos principalmente-, a las personas jurídicas individuales -ejidatarios-, íntimamente vinculadas con el desarrollo de la Reforma Agraria, así como a las personas jurídicas individuales -pequeños propietarios-; asimismo vinculadas al desarrollo o evolución de dicha Reforma, el disfrute de la seguridad jurídica en su sentido más amplio, a fin de establecer una sólida base para proseguir el proceso de reforma en sus aspectos económico, social y político a la fecha no explorados o tocados insuficientemente.

Consideramos que es más que justificado expresar que no deberá intentarse proseguir el desarrollo del proceso de la Reforma Agraria emprendida, sin que antes se finque sobre bases jurídicas firmes lo hecho hasta la fecha. Queremos decir que -previamente a intentar medidas varias en los aspectos del crédito rural, de la tecnificación del trabajo rural, de la planeación económica de la producción rural que incluye el importantísimo capítulo de los mercados en relación directa con la producción agrícola por regiones y en íntima vinculación con las necesidades económicas del mercado nacional e internacional, entre otras tantas cosas que será menester verificar en su oportunidad, es indispensable proveer al agro de paz y seguridad jurídica -a través de los mecanismos jurídicos ad hoc- en beneficio de los sujetos productores a quienes deban encaminarse tales medidas y, entre éstas, destaca por su especial importancia en nuestro medio el Ejido como básica institución producto de nues

tra Reforma Agraria. Sin seguridad jurídica en el campo -nos referimos en concreto a los ejidatarios en tanto que tales-, no es conveniente pretender seguir avanzando en el desarrollo de la reforma emprendida. Y, como en su oportunidad lo expresaremos con amplitud, no puede afirmarse hasta la fecha que Ejidos y ejidatarios gocen de la tranquilidad y seguridad jurídica que no solamente son de desearse, sino que han de considerarse indispensables.

c).- El Ejido como una de las estructuras socioeconómica-jurídicas básicas de la Reforma Agraria.

Arraigado profundamente en el pasado histórico de México, aunque surgido con las modalidades que ahora lo identifican de nuestra Reforma Agraria, el Ejido -como institución socioeconómica jurídica- tiene una importancia capital en el futuro desarrollo del país, constituyendo con la Pequeña Propiedad inafectable en explotación y la propiedad comunal una de las facetas peculiares de la nueva estructura agraria creada por la Reforma Agraria Mexicana.

Al destacar la importancia que el Ejido tiene dentro de la nueva estructura a que hemos hecho mención, queremos significar o hacer notar no precisamente el hecho de que la superficie de terreno ejidales -en relación con la que del total de la superficie aprovechable agrícola ocupan las de otros tipos- es de vital importancia para una cabal comprensión del - -

agro mexicano en razón de su cantidad -sin que esta consideración deba en un análisis comparativo dejar de tomarse en cuenta-, sino que nos habremos de referir específicamente a la proyección original y posterior de nuestro movimiento de reforma -dada en este aspecto de las modalidades dictadas a la propiedad en México.

Afirmábamos en otra parte de este trabajo que la Revolución Mexicana tuvo como principal causal el estado de miseria que privaba en el medio rural. En buena parte atribuible a la indebida distribución de la propiedad territorial consecuencia a su vez del proceso histórico de despojo de sus propiedades a los pueblos indígenas, a los aborígenes en lo particular individualmente considerados -fenómeno que caracterizó en parte a la Colonia-, al igual que al desarrollo de la concentración de la propiedad que tuvo lugar en formas varias después de consumada la Independencia de México hasta los albores de la Revolución de 1910, tal estado de miseria generó en la pragmática e ideales de los diferentes grupos que hicieron posible el triunfo del movimiento revolucionario propósitos de reivindicación de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento a los pueblos indígenas y a otro tipo de poblados o congregaciones que fueran despojados con anterioridad con base en disposiciones tales como la Ley del 25 de junio de 1856 -en principio- para posteriormente orientarse francamente la Revolución triunfante hacia una modificación de la estructura agraria, creando-

nuevas formas de propiedad de la tierra con base en el concepto de la función social de la propiedad, inclusive valiéndose de medios jurídicos distintos, una de las cuales nuevas formas lo constituye el Ejido que poco a poco se va configurando en la legislación posrevolucionaria hasta tener los perfiles de institución sociojurídica económica que a la fecha tiene.

Como expresábamos, el movimiento reformador de la estructura agraria paulatinamente se fué orientando de una reivindicación o restitución de las propiedades comunales de los pueblos, a una verdadera modificación de dicha estructura a través de la redistribución de la propiedad inmobiliaria rural, llegando este proceso a superar cuantitativamente y en tanto que finalidad principal del movimiento reformador al inicial propósito exclusivamente restitutorio, creando, asimismo con base en el nuevo concepto de la propiedad a que se aludió en párrafo precedente, al lado de la antigua propiedad comunal y de las nuevas formas de propiedad ejidales -Ejidos propiamente dichos y nuevos centros de población agrícola o ejidales-, la propiedad inafectable en explotación o Pequeña Propiedad, de tal manera que con el decurso del tiempo y el correlativo cumplimiento de los ideales hechos norma jurídica de redistribución, las últimas dos formas de propiedad citadas llegan casi a caracterizar la propiedad rústica de la tierra en México. Este aspecto de la evolución de la estructura agraria es lo que, a nuestro juicio, concede importancia capital al Ejido actual y a todo lo que a -

Al concierne: en el concepto de propiedad rural actual se encuentran subyacentes los de propiedad ejidal y Pequeña Propiedad inafectable; e indudablemente todo programa o acción de índole económica, política o social que se refiere al agro mexicano ha de considerar la estructura y peculiaridades del Ejido actual.

- d).- Organismos de representación y administración de los Ejidos. Antecedentes de los Consejos de Vigilancia-ejidales en nuestra legislación.

El artículo 4o. del Código Agrario vigente señala en sus fracciones II y III como autoridades de los núcleos de población ejidal y de comunidades que posean tierras a los Comisariados Ejidales y de bienes comunales y a los Consejos de Vigilancia, respectivos. Nos referiremos exclusivamente a los Comisariados Ejidales y a los Consejos de Vigilancia Ejidales -en forma sucinta, por los límites del trabajo- delineando caracteres generales de los Comisariados Ejidales conforme a lo que respecto a éstos establece el aludido ordenamiento jurídico, ocupándonos en otro capítulo en forma pormenorizada de los Consejos de Vigilancia al tratar lo relativo a su naturaleza jurídica.

Como se ha dicho el artículo 4o. citado considera, -indebidamente, a los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia Ejidales como autoridades, pues carecen de la estructura y funciones propias de una autoridad, siendo realmente órganos de representación interna del Ejido y solo la Asamblea Gene-

ral de Ejidatarios tiene el carácter de autoridad interna, lo cual, por lo demás se encuentra firmemente establecido por Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, no nos interesa precisamente delimitar o dejar claramente establecido el rango que a tales Comisariados o Consejos de Vigilancia les confiere el Código, sino referirnos a ellos en tanto que organismos del Ejido y señalar sus principales atribuciones que vienen a distinguirlos y ello -por lo que se refiere específicamente al Consejo de Vigilancia- por la importancia capital que tienen con relación al presente y futuro del Ejido.

El Ejido en tanto que institución o como persona jurídica colectiva tiene su estatuto: las disposiciones relativas del Código Agrario y otras relacionadas contenidas en otras leyes; tiene asimismo un patrimonio: los bienes propiedad del Ejido en cuanto tal -en tanto que persona jurídica-, como lo son los terrenos, aguas, bosques dotados, concedidos en ampliación o por nuevo centro de población agrícola o ejidal, los fondos comunes ejidales, etc.; igualmente tiene organismos representativos, de administración y de vigilancia - a los que habremos de referirnos- y, por último, complementando su estructura jurídica como persona jurídica colectiva, tiene sus miembros o integrantes, que lo son los propios ejidatarios.

El Comisariado Ejidal es, esencialmente un organismo

representativo y de administración de los bienes ejidales propiedad de la persona jurídica de que se trate. Se integra -establece el artículo 22 del ordenamiento jurídico citado con anterioridad- por tres miembros propietarios y tres suplentes que desempeñarán los cargos de presidente, secretario y tesorero. Sintetizando lo establecido por el artículo 43 del aludido Código, podemos expresar que en términos generales el Comisariado Ejidal es el organismo constituido por la Ley con facultades limitadas por la misma de representación y administración de los bienes ejidales. Tiene por otra parte funciones menores limitadas -establecidas por la fracción IX del precitado artículo 43- de auxiliares de la Administración. No queremos dejar de acentuar nuestro criterio particular respecto de las facultades de representación a que se refiere el artículo mencionado en el sentido de que, a pesar de que así lo establezca expresamente la fracción I de dicho precepto, los Comisariados Ejidales no tienen las facultades de un mandatario general, en el sentido que para estos fija el Derecho Civil. En efecto, si bien guardan cierta similitud las facultades y obligaciones correlativas en materia de administración conferidas a los Comisariados Ejidales con las facultades concedidas al mandatario general en materia de Derecho Civil -al que de conformidad con los artículos 2553 y 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales se le otorgan para pleitos y cobranzas, para administrar bienes y para ejercer actos de dominio-, de conformidad --

con diferentes preceptos del Código Agrario, se establecen tales limitaciones a las facultades de administración concedidas a los organismos que nos ocupan que en realidad no puede hablarse de equivalencia entre las conferidas en este aspecto por dichos códigos sobre el particular; en materia de facultades de dominio, puede decirse que los mencionados organismos de los Ejidos carecen de tales facultades propiamente. Consideramos que es más certero afirmar que las atribuciones conferidas a los Comisariados implican una forma especial de representación y no un mandato general -propia del Derecho Agrario-, representación de los ejidatarios, de la Asamblea General de éstos -de las determinaciones de dicha asamblea- y, en suma, representación del Ejido en tanto que persona jurídica colectiva.

Por cuanto se refiere a los Consejos de Vigilancia Ejidales, diremos en síntesis -al ocuparnos de su naturaleza jurídica fundamentaremos y ampliaremos el concepto- que éstos son organismos constituidos por la ley, con funciones generales de vigilancia con respecto de la actuación de los comisariados ejidales, con facultades de auxiliares de la Administración Pública -en los términos establecidos por la propia ley- en la organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales y con facultades supletorias de dichos Comisariados Ejidales.

El antecedente legislativo más remoto de los Conse--

jos de Vigilancia Ejidales, lo constituye el Decreto presidencial fechado el 16 de julio de 1925 por el que se constituyeron los entonces llamados Inspectores de Vigilancia.

Los Inspectores de Vigilancia a que se hizo mención en el párrafo anterior -designados por la "Junta General de Vecinos- tenían atribuciones específicas de vigilancia respecto de la actuación de los miembros de los llamados Comités Particulares Administrativos debiendo igualmente recibir las quejas - que en contra de tales miembros de los susodichos comités presentaran los vecinos de las "corporaciones de población" -como la incipiente legislación revolucionaria de esa época denominaba a los núcleos de población solicitantes de tierras-, a fin de que, en su caso, previa la autorización de la Comisión Nacional Agraria se expidiera la Convocatoria a Junta General de Vecinos con el objeto de conocer las quejas presentadas y determinar la procedencia de renovar o destituir a los miembros de los precitados comités. Es conveniente aclarar que de conformidad con el Artículo 2o. del Decreto de que se viene hablando, - los derechos que en virtud de la capacidad jurídica que el Artículo 27 constitucional y el artículo 11 de la Ley de 6 de enero de 1915 reconocían a las corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaban el estado comunal, para disfrutar en común las tierras y aguas que les pertenecieran, habían de ejercitarse por medio "...de los Comités Particulares Administrativos que designare anualmente la junta general, en los tér

minos del Reglamento respectivo, y los cuales quedarán bajo la vigilancia del Delegado de la Comisión Nacional Agraria que correspondiera, sin perjuicio de que la junta general nombre los Inspectores que crea convenientes" (3).

De conformidad con lo asentado con anterioridad, los Inspectores de Vigilancia eran nombrados por la Junta General de Vecinos con facultades de vigilancia subsidiarias de las de dicho carácter propias del Delegado de la Comisión Nacional Agraria, en relación con el funcionamiento de los Comités Particulares Administrativos, esto es, originalmente los organismos, principal tema de nuestra preocupación, tuvieron como antecedente los Inspectores de que se ha hablado con funciones específicas de fiscalización y supervisión de la actuación de los organismos representativos específicos de los núcleos de población o comunidad agraria favorecidos por las nuevas disposiciones dictadas en la materia, a efecto de que éstos cumpliesen con sus funciones generales de representación y administración de los intereses generales de tales núcleos.

El Código Agrario de 1934 en su artículo 123 especificaba que en cada núcleo de población, además del Comisariado Ejidal "...habrá un Consejo de Vigilancia, que se constituirá en la forma que para los Comisariados Ejidales determinan los artículos 119 a 121 de este Código" (4). En los mencionados artículos se especificaba que el Comisariado Ejidal -consecuentemente el Consejo de Vigilancia- se constituiría por tres miembros propietarios y tres suplentes, con los cargos de Presiden-

te, Secretario y Tesorero siendo requisitos para integrar tales organismos el ser ejidatario en goce efectivo de sus derechos - con residencia no inferior a seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección, ser de buena conducta, y en el caso del tesorero, caucionar su manejo a satisfacción del Departamento Agrario.

El artículo 124 del propio ordenamiento de 1934 señalaba como atribución de los Consejos de Vigilancia:

"I.- Vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a los preceptos de este Código, y a las disposiciones que se dicten sobre administración y aprovechamiento del ejido así como que se cumplan las leyes locales o federales como también reglamentos que se refieran a actividades ejidales.

II.- Revisar mensualmente las cuentas de los Comisariados.

III.- Dar cuenta al Departamento Agrario, directamente o por conducto de sus Delegados, de irregularidades que encuentren en los manejos de los Comisariados, en el aprovechamiento del ejido o en el cumplimiento de las disposiciones legales.

IV.- Solicitar que el Comisariado convoque a junta general de ejidatarios, cada vez que asuntos importantes y urgentes lo requieran, o cuando lo pida un veinticinco por ciento de los ejidatarios.

Toda omisión, por parte de los miembros de los Consejos de Vigilancia, en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones que les impone este artículo, así como la comisión de cualquier delito, será motivo de remoción que acordará la Junta General de Ejidatarios en la forma prevista para el caso de Comisariados." (5).

El Código Agrario de 1940, substancialmente fija - - atribuciones a los Consejos de Vigilancia similares a las que - - determinaban el artículo y ordenamiento citado con anterioridad. En efecto, indicaba dicho ordenamiento "Artículo 54:- Serán - - atribuciones del Consejo de Vigilancia:

"I.- Vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a los preceptos de este Código y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de ejidos, así como que se cumplan las leyes locales y federales - que se refieran a actividades ejidales.

II.- Revisar mensualmente las cuentas de los Comisariados Ejidales y formular sus observaciones para la resolución de la Asamblea General de Ejidatarios.

III.- Dar cuenta a la Dirección de Organización Agraria Ejidal dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, en cuanto a administración y marcha del ejido se refiera, y al Departamento Agrario en lo que atañe a la conservación de la pro

piedad ejidal en los términos de la resolución presidencial que concede el ejido al núcleo de población.

IV.- Recurrir al Comisariado Ejidal para que cite a Asamblea General de Ejidatarios, cuando el Consejo de Vigilancia lo estime conveniente o cuando lo solicite, por lo menos, el veinticinco por ciento de los componentes del núcleo de población ejidal.

V.- Las demás que este Código les señale". (6).

e).- Los Consejos de Vigilancia Ejidales como mecanismos socio-jurídicos indispensables en el eficiente aprovechamiento de los terrenos ejidales.

Las ideas vertidas respecto de los Consejos de Vigilancia que en el inciso anterior anotábamos, nos aproximan a la justificación del aserto que ahora hacemos en el sentido de que tales organismos tienen importancia capital en el eficiente aprovechamiento de los terrenos ejidales.

Hemos visto que tales organismos se constituyen como consecuencia de la necesidad que pronto se hizo sentir -nacidos a la vida jurídica los Comisariados Ejidales con sus especiales facultades de administración de los bienes ejidales-, de la existencia de un mecanismo regulador, de un medio de control de la propia actividad de tales Comisariados Ejidales en los -

renglones de organización, administración propiamente dicha y aprovechamiento de los bienes de las personas jurídicas denominadas Ejidos.

Las atribuciones generales de vigilancia a que nos referimos en otra parte de este trabajo -que, por otra parte, no se circunscriben a los actos del Comisariado Ejidal, sino -- que se relacionan inclusive con el aprovechamiento y la explotación de los bienes ejidales en general, conceden a los organismos que nos ocupan facultades bastante amplias, por otra parte en extremo necesarias, a fin de que aprovechamiento y explotación de los recursos ejidales no solamente se ajusten a los lineamientos jurídicos que establece el Código de la materia, a las disposiciones que sobre el particular dictan las autoridades competentes, sino a las medidas tendientes a obtener un correcto aprovechamiento o explotación de tales bienes.

Nosotros consideramos que sin una sana administración -ajustada a los preceptos legales relativos- de los recursos ejidales colectivos, con lo que queremos significar aquellos de los que puede disponer la persona jurídica colectiva Ejido, sin una igualmente sana intervención en asuntos concernientes a la explotación individual de los bienes ejidales y en los problemas que como consecuencia de tales explotaciones puedan surgir entre los ejidatarios, e inclusive con particulares -lo -- cual forma parte de las atribuciones conferidas por la ley a --

los Comisariados Ejidales-, no podrá hablarse de un eficiente a provechamiento de los bienes ejidales realizado conforme a las funciones económica y social de la propiedad ejidal. Y este funcionamiento correcto del Comisariado Ejidal implica correlativamente la existencia de otro órgano encargado -en términos generales- de vigilar que la intervención en administración y en conflictos interejidatarios o con particulares sea con apego a los principios que informan la propiedad ejidal y que predetermina en lineamientos generales el Código Agrario: tal órgano es el Consejo de Vigilancia, de lo que se infiere la especial importancia que para el eficiente y correcto aprovechamiento de los bienes ejidales tiene el mismo.

Consideramos poder expresar sin hipérbole -dado que la historia del Ejido en México registra muchos hechos contrarios a la ley cometidos por integrantes de los Comisariados Ejidales que, inclusive, han dado lugar a que se haya considerado por algunos sectores la conveniencia de su supresión-, que la propia existencia de los Comisariados Ejidales hace indispensable la de los Consejos de Vigilancia, de tal manera que aquellos encuentren el necesario medio de control y ajuste de sus actos a la ley en éstos y que, en suma, el correcto aprovechamiento de los recursos ejidales dentro de los fines de la institución ejidal, hacen indispensable la existencia y eficiente funcionamiento del mecanismo socio-jurídico de vigilancia de que nos ocupamos.

Notas Bibliográficas del Capítulo Primero.

- 1.- Barraclough, Solon: "La Estructura Agraria, en Reformas - Agrarias en América Latina", Proceso y Perspectivas. págs. 127 a 145.- Fondo de Cultura Económica. México, 1965.
- 2.- Citado por Bernardino C. Horne en "Causas Fundamentales -- que Impiden una Reforma Agraria; Derecho Agrario y Legislación Agraria; Urgencia de una Solución en America".- Estudios Agrarios.
- 3.- Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", pág. 416, México, D.F.
- 4.- Fabila, Manuel: Obra citada, pág. 595.- México, D. F.
- 5.- Fabila, Manuel: Obra citada, pág. 595.- México, D.F.
- 6.- Fabila, Manuel: Obra citada, págs. 708 y 709.- México, D.F.

C A P Í T U L O    I I

C A P I T U L O    I I

LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS  
DE VIGILANCIA EJIDALES.

- a).- Sus funciones generales de vigilancia.
- b).- Su carácter de auxiliares de la Administración.
- c).- Sus funciones supletorias del Comisariado Ejidal.

## C A P I T U L O    I I

LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS  
DE VIGILANCIA EJIDALES.

a).- Sus funciones generales de vigilancia.

Aún cuando en capítulos anteriores hemos trazado algunos lineamientos generales relativos a los Consejos de Vigilancia Ejidales, es menester precisar con claridad meridiana -- en cuanto nos sea posible por la propia limitación de nuestra capacidad y por la relativa imprecisión de la Ley-, cual es la naturaleza de tales organismos. Y ésto es necesario, tanto más cuanto ha de servirnos de base para en su oportunidad fijar posibles y convenientes modificaciones a su estructura jurídica a efecto de que los mismos sean más aptos o idóneos para las funciones que las necesidades del Ejido actual han de atribuirle:-- en suma, para determinar qué modificaciones a nuestro sistema jurídico en la parte relativa son convenientes, vistas las posibilidades y carencias del Ejido en su actual estado de evolución.

Los Consejos de Vigilancia --lo hemos visto anteriormente-- desde su origen más remoto en nuestra legislación, tienen funciones generales de vigilancia; en efecto, hemos dicho -- que los Inspectores que las "Juntas Generales de Vecinos" podían nombrar en los términos del Decreto de 16 de julio de 1925, tenían facultades de vigilancia subsidiarias de las expresamente atribuidas al Delegado de la Comisión Nacional Agraria, a fin

dé supervisar que los Comités Particulares Administrativos -an-  
tecedente de los actuales Comisariados Ejidales cumpliesen con  
las facultades y obligaciones que el artículo 3o. del propio De-  
creto les fijaba.

Estas funciones generales de vigilancia se encuen- -  
tran establecidas -con otras funciones de las cuales habremos -  
de ocuparnos asimismo-, en el artículo 45 del vigente Código --  
Agrario cuyo texto es conveniente transcribir:

"Artículo 45.- Son atribuciones del Consejo de Vigi-  
lancia:

I.- Vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajus-  
ten a los preceptos de este Código y a las disposiciones que se  
dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de  
los ejidos, así como que se cumpla con las demás disposiciones-  
legales que deben regir las actividades del Ejido;

II.- Revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y -  
formular las observaciones que ameriten, a fin de darlas a cong-  
cer a la Asamblea General;

III.- Dar cuenta al Departamento Agrario de todos aquellos  
asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos-  
ejidales, y a la Secretaría de Agricultura de las anomalías o -  
de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes --  
del Ejido, cuando el Comisariado no informe sobre tales hechos.

IV.- Pedir al Comisariado cuando lo estime conveniente o cuando lo solicite el veinticinco por ciento de los componentes del núcleo de población que convoque a Asamblea General, y

V.- Las que este Código y demás leyes y reglamentos le señalen".

Basta una pequeña reflexión sobre el contenido del artículo transcrito, para llegar a concluir que el legislador se propuso fundamentalmente atribuirle al cuerpo u organismo de que venimos hablando, funciones de vigilancia respecto de la actuación del Comisariado Ejidal. Nos ocuparemos a continuación de desmenuzar tales funciones de vigilancia conforme a lo especificado por la Ley.

La fracción I del artículo 45, se refiere a la vigilancia que deberán ejercer los Consejos respecto de los actos de los Comisariados Ejidales, a efecto de determinar si los mismos se ajustan a lo preceptuado por el Código Agrario y disposiciones legales aplicables en materia de organización, administración, aprovechamiento y otras actividades de los ejidatarios. No es innecesario aclarar que el artículo 43 del precitado Ordenamiento jurídico al igual que otras disposiciones legales, confiere al Comisariado Ejidal facultades en materias de administración, organización y aprovechamiento de los recursos ejidales.

Un aspecto más de las funciones de vigilancia atribuidas por la ley a los Consejos de Vigilancia, se encuentra contenido en la fracción II del citado artículo 45 del Código de la materia que impone a tales órganos de la persona jurídica colectiva denominada Ejido, la obligación de revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y formular las observaciones procedentes, a efecto de darlas a conocer a la Asamblea General de Ejidatarios a fin de que ésta conozca el estado de cuenta y esté en condiciones de tomar los acuerdos convenientes para el objeto de tener una economía saneada, tanto por cuanto respecta al cumplimiento de las obligaciones económicas de los ejidatarios individualmente considerados para el Ejido y de éste para con las autoridades recaudadoras del Impuesto Predial a cargo de dicha persona jurídica colectiva, de terceros para con el Ejido como consecuencia de aprovechamiento, a título oneroso de recursos ejidales, etc., cuanto por lo que respecta al propio movimiento de fondos que debe presentar el propio Comisariado Ejidal en forma satisfactoria; correlativamente, o, para mejor decir, como obligación derivada de esta obligación general de vigilar en la forma prevista por la Ley las cuentas del Comisariado, está la de solicitar la intervención del Departamento a efecto de que se investigue dicho movimiento -inclusive a través de la denuncia de malos manejos o malversación de fondos- a fin de que, de proceder, se apliquen a los responsables las sanciones previstas por la Ley. No puede menos que hacerse observar que la obligación impuesta a los multialudidos -

Consejos de Vigilancia de revisar mensualmente las cuentas de los Comisariados, en la mayoría de los ejidos del país es letra muerta, en virtud de que los susodichos Comisariados no tienen la obligación correlativa de rendir cuentas "mensualmente" a la Asamblea -que en incontables casos se reúne únicamente cuando - un empleado del Departamento de Asuntos Agrarios así lo requiere-, ni tampoco los Consejos de Vigilancia pueden exigir el debido cumplimiento de tal obligación, ni ejercer las atribuciones conferidas por la Ley que les permiten gestionar la aplicación de sanciones por este motivo a los representantes ejidales infractores, ya que como se anota no existe tal obligación de parte del Comisariado.

La fracción III del artículo que se viene comentando establece también como atribución el dar cuenta al Departamento Agrario -ahora Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización- de todos los asuntos "...que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales... cuando el Comisariado no informe sobre tales hechos", lo que se traduce en la obligación de notificar a dicha Dependencia del Ejecutivo Federal -de no hacerlo el Comisariado-, de los hechos que conlleven una mutación o modificación de los derechos agrarios del Ejido, en tanto que persona jurídica colectiva, así como el de dar cuenta a la Secretaría -de Agricultura -ahora de acuerdo con la competencia fijada por la vigente Ley de Secretarías y Departamento de Estado será al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización "...de las ang

malías y obstáculos para la correcta explotación de los bienes del ejido"... , ésto es, de los bienes de los cuales es titular o propietario el Ejido, en los casos en que no hace dicha notificación el Comisariado Ejidal, fundamental obligado. En este caso como el anterior el Comisariado carece de obligación legal de informar a las mencionadas dependencias sobre los cambios y anomalías a que se refiere esta fracción III.

Consideramos haber comprendido en forma genérica las principales formas típicas de las funciones de vigilancia inherentes a los multialudidos Consejos. Debe asentarse, sin embargo, que, como lo veremos en su oportunidad al ocuparnos a continuación de otros aspectos de su naturaleza jurídica, la redacción de las atribuciones estipuladas por el tantas veces aludido artículo 45 del Código Agrario comprende no únicamente esta genérica función de vigilancia de los actos del Comisariado Ejidal, sino otras funciones o aspectos diferentes de la naturaleza jurídica de los mismos que nos esforzamos en reducir a conceptos.

b).- Su carácter de auxiliares de la Administración.

A poco que se medite en ello, se ha de convenir con nosotros en que la Administración Pública tiene un especialísimo interés en que la institución ejidal cumpla con los fines -- que dentro del marco de nuestra historia le dan plena justificación. Es un hecho indiscutible que la principal causa de la Ra

volución de 1910 y de los movimientos revolucionarios subsecuentes fué el problema agrario traducido en la excesiva concentración de la propiedad territorial y la injusta distribución de la tierra, lo que dió como resultado que sea la Reforma Agraria aspecto primordial de la Revolución hecha gobierno. La Reforma Agraria creó la llamada Pequeña Propiedad o propiedad en explotación inafectable, al igual que la propiedad ejidal, la primera atribuida a agricultores aislados y, la segunda a núcleos de población que, en determinadas condiciones y bajo ciertos requisitos y procedimiento predeterminado en la Ley, obtuvieron tierras que les eran necesarias para cubrir sus necesidades por no tenerlas o por tenerlas insuficientemente. Ambas formas de propiedad tienen funciones económicas y sociales diferentes, aunque complementarias, condicionando el desarrollo de dichas funciones el propio desarrollo agrícola y éste nuestro progreso económico general.

La propiedad ejidal como forma o modalidad de la propiedad establecida por el legislador revolucionario con vista en el interés público ha de cumplir los fines generales plasmados tanto en el precepto fundante: artículo 27 Constitucional, como en el Código Agrario y leyes relativas aplicables, por lo que la Ley responsabiliza a los Comisariados Ejidales de la administración, organización y aprovechamiento de los bienes de tal carácter, debiendo entenderse que en este aspecto los actos de tales órganos representativos y administrativos habrán de su

jetarse a lo estipulado sobre el particular por el Código Agrario y leyes relativas aplicables y, en última instancia, la interpretación jurídica del artículo 27 Constitucional que fundamenta y estructura el nuevo tipo de propiedad de que se trata.- Ya hemos señalado en el inciso anterior que el Código especifica como atribución general de los Consejos de Vigilancia el cuidar que los actos del Comisariado se efectúen en esta forma, -- comprendiendo esta facultad dentro de las funciones que llamamos generales de vigilancia de los órganos que ocupan nuestra atención. Empero, consideramos que los mencionados Consejos no solamente actúan al ejercer tal función como órganos internos de vigilancia de la persona jurídica denominada Ejido, sino que independientemente de este carácter desempeñan en el caso que nos ocupa funciones de auxiliares de la Administración Pública que tiene, como ya se dijo, especial interés de que el aprovechamiento y administración de los bienes ejidales se haga de acuerdo con las disposiciones legales del caso; podría decirse que la Ley crea órganos auxiliares de la Administración con el propósito de que los Ejidos y bienes ejidales se organicen, administren y aprovechen de conformidad con el precepto constitucional fundante y los preceptos jurídicos derivados contenidos en ordenamientos y leyes reglamentarias.

Otro ejemplo de esta función, auxiliando en sus atribuciones la Administración Pública, se encuentra especificado en la fracción III del artículo 45 a que nos hemos referido. En

esta fracción, se impone a los Consejos de Vigilancia la obligación de dar cuenta al Departamento de "...todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales", y a la Secretaría de Agricultura -debe entenderse, asimismo, de conformidad con la vigente Ley de Secretarías y Departamento de Estado, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización- de "las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes del ejido cuando el Comisariado no informe sobre tales hechos". En esta forma, los Consejos de Vigilancia, supliendo la obligación omitida en su cumplimiento por el órgano obligado específico -el Comisariado- auxilian a la Administración, dándole cuenta al Departamento de las mutaciones o transformaciones que sufran los derechos agrarios ejidales --entendemos que tanto del núcleo de población ejidal, cuanto de los ejidatarios en particular-, así como de las circunstancias que concurren que impidan un correcto aprovechamiento de los recursos ejidales, todo ésto, para los efectos de que la Administración Pública por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dicte o tome las medidas conducentes o procedentes en el caso de que se trate.

La fracción IV del multicitado artículo 45, faculta al Consejo de Vigilancia para pedir al Comisariado Ejidal -- convoque a Asamblea General de Ejidatarios, cuando lo estime -- conveniente o cuando lo solicite el veinticinco por ciento -- cuando menos- de los integrantes del ejido. A nuestro juicio, esta facultad se puede considerar igualmente como participando-

de los dos tipos de funciones a que nos hemos venido refiriendo con anterioridad, es decir, que al respecto el Consejo de Vigilancia no solamente actúa como órgano de vigilancia interior del propio ejido, sino además como auxiliar de la Administración. Procederemos a tratar de fundar nuestro aserto.

Consideramos, desde luego que el sentido de la fracción que se comenta se entiende mejor si recordamos la forma textual que el legislador de 1934 le dió a este tipo de atribuciones de los Consejos de Vigilancia. La fracción IV del artículo 124 del Código de 1934 -ya lo hemos visto al estudiar los antecedentes legislativos- consignaba como atribuciones de los Consejos de Vigilancia el solicitar que el Comisariado convocara a junta general de ejidatarios "...cada vez que asuntos importantes y urgentes lo requieran", o cuando lo solicitara el veinticinco por ciento de los ejidatarios, a que también se refiere el actual texto del Código vigente.

Como apuntábamos, del conocimiento del antecedente en nuestra legislación, se puede inferir con mayor corrección el sentido del texto vigente: no se trata de solicitar o pedir al Comisariado Ejidal que convoque a Asamblea General cuando literalmente lo estime conveiente, sino que la conveniencia de convocar a asamblea se derivará de la especial importancia y urgencia del caso. Recordemos en relación con este punto que la fracción VII del artículo 43 del Ordenamiento reglamentario de

que nos venimos ocupando fija como atribuciones -obligaciones - del Comisariado Ejidal "Citar a Asamblea General de ejidatarios cuando menos una vez al mes y cada vez que lo solicite el Consejo de Vigilancia, el Departamento Agrario...", lo que equivale a que -cuando menos en teoría- los ejidos verificarán asamblea-general por lo menos una vez al mes -ya hemos visto que el Consejo está obligado a vigilar que el Comisariado Ejidal se ajuste a los preceptos del Código-, en cuya asamblea podrán tratarse los asuntos de rutina, pudiendo convocarse especialmente a petición de dicho Consejo cuando por la importancia y urgencia del caso así se requiera.

Pues bien, en este sentido estimamos que la función atribuida al Consejo no solamente puede encuadrarse entre las facultades obligaciones generales de vigilancia interna, sino entre las funciones de auxilio a la Administración, dado el interés que tiene el Estado de que los asuntos relativos a la buena marcha del ejido se desenvuelvan por los caminos trazados por la ley. Por otra parte, tanto esta posibilidad de hacer - que se convoque a asamblea cuando el Consejo de Vigilancia lo solicite por importancia o urgencia del asunto a tratar como - cuando así lo solicite el veinticinco por ciento de los ejidatarios, tienen una función política subyacente -en el sentido de obtener la mayor cohesión social de los integrantes del Ejido- al proponerse que los ejidatarios tengan el mayor contacto posible con los problemas de interés general y participan activa

mente en las decisiones relativas. Estimamos que no es aventurado afirmar que si en la mayoría de los Ejidos Comisariados y Consejos cumplieren con las obligaciones que les impone la Ley respecto de la celebración de Asamblea General, ni los órganos citados en primer término tendrían el relativo desprestigio que concomitantemente hiere a la institución ejidal, ni ésta habría dado cabida a las constantes críticas en sus logros en los aspectos económico, social y político -no siempre mal intencionadas o provenientes de sectores que consideran la Reforma Agraria como lesiva a sus intereses- y, en suma, más alagüeño sería el panorama de nuestra Reforma Agraria, inclusive en sus resultados estrictamente económicos encaminados a obtener un desarrollo de este carácter. En realidad, fuerza es admitirlo, posiblemente en la mayoría de los Ejidos, se ha abandonado casi totalmente en manos de los integrantes de los correspondientes Comisariados -no siempre los más capacitados, ni más bien intencionados- los intereses generales de los miembros de tales Ejidos y la propia evolución o desenvolvimiento económico y social de los mismos. Puede decirse, sin hipérbole, que en muchos Ejidos solamente se convoca a Asamblea General en ocasión de verificarse el cambio de las autoridades interiores del ejido o - cuando para cumplir con determinadas instrucciones que le son giradas así lo solicita un empleado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

La fracción V del multicitado artículo 45 del Código, señala que serán atribuciones de los Consejos de Vigilancia, --

"las que este Código y demás leyes y reglamentos le señalen".

No sin expresar nuestro criterio en el sentido de -- que las atribuciones no especificadas en el texto del mencionado artículo -enunciadas en otros artículos de dicho ordenamiento jurídico, otras leyes o reglamentos-, en general participarán de la naturaleza del tipo de funciones que hemos denominado generales de vigilancia, podemos señalar como ejemplo de las -- que encontrándose en el Código no se especifican en el multicitado artículo 45, las que le imponen a dichos órganos del ejido el artículo 159, que al respecto expresa:

"Los derechos individuales del ejidatario sobre la -unidad normal de dotación o la parcela, así como sobre los bienes del ejido, no podrán ser objeto de contratos de parcería, -arrendamiento o cualesquiera otros que impliquen la explotación indirecta o el empleo de trabajo salariado, excepto en los siguientes casos:

I.- 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 ella dependan; siempre que vivan en el núcleo de población;

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

III.- Los incapacitados, cuando la incapacidad haya sobre-

venido por lo menos un año después de trabajar en el Ejido, y

IV.- 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.

El Consejo de Vigilancia, en los casos antes indicados, intervendrá en la celebración de los contratos y designará a la persona que en su representación vigile el exacto cumplimiento de los mismos".

Este tipo de atribuciones -consideramos- debe estar incluida dentro del grupo de las señaladas para el órgano que nos ocupa en su carácter de auxiliar de la Administración. Estimamos que por su importancia, no solamente debimos -como lo -hicimos- transcribir el texto íntegro del artículo, sino que es menester hacer un breve comentario.

Hemos dicho en otra parte de este trabajo, que la Reforma Agraria en México constituyó dos formas de propiedad -de estructura jurídica y funciones peculiares-, denominada la una Pequeña Propiedad o pequeña propiedad en explotación inafectable -sea la explotación agrícola o ganadera- y la otra propiedad ejidal, pudiendo ser ésta última atribuible a la persona jurídica colectiva denominada Ejido o individualmente a los ejidatarios en particular. La propiedad ejidal individual y otros derechos derivados como los de posesión y disfrute se refieren

básicamente a la unidad de dotación o parcela, en su caso. La Ley, traduciendo el pensamiento de nuestra Reforma Agraria, establece como principio general -uno de sus más preciados y principales postulados- que la explotación de tal unidad de dotación o parcela debe hacerse directamente por el ejidatario o campesino titular del Derecho Agrario ejidal de que se trate, -previéndose en la misma que la infracción a tal principio de explotación directa en las circunstancias previstas ocasiona la pérdida o extinción de tal derecho. El principio general enunciado -correlativamente- implica la prohibición general del trabajo indirecto o el empleo del trabajo asalariado en la explotación de los bienes ejidales, se trate de la explotación o cultivo de la parcela, como, en general de la explotación o uso de cualesquiera otro tipo de bienes pertenecientes al ejidatario o al Ejido -si los bienes son de propiedad comunal- si el goce de lo producido o disfrutado es para el ejidatario en lo particular.

Ahora bien, lo dispuesto en el artículo 159 mencionado -los casos enumerados-, constituye la excepción al principio general a que nos hemos referido y, de conformidad con tal artículo, el Consejo de Vigilancia deberá intervenir en la celebración de los contratos que celebren las personas exceptuadas de trabajar directamente, en la forma y circunstancia previstas, -con quienes materialmente trabajarán la parcela o los bienes ejidales de que se trate; el propio Consejo de Vigilancia, deberá

designar a la persona que a su nombre vigile el fiel cumplimiento de los contratos que en estas condiciones celebren los interesados. No podemos menos que hacer la observación de que la práctica en el caso es totalmente diferente de lo estipulado -- por la Ley, en efecto, en una gran cantidad de casos --posiblemente en la mayoría--, los sujetos de derecho agrario exceptuados de trabajar personalmente a que se refiere el artículo precitado, verifican convenios verbalmente con los campesinos que juzgan convenientes, prescindiendo de la intervención de cualquiera autoridad no solamente agraria, sino de las interiores -- del Ejido, o lo que es lo mismo, que verifican convenios no sancionados o con la intervención de empleados del Departamento, -- ni con la intervención del Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia; en otros casos, tales convenios se hacen, interviniendo no los integrantes del Consejo a que nos venimos refiriendo, sino tan sólo el Presidente del Comisariado Ejidal que en nuestro medio rural ejidal resume en incontables ocasiones no tan sólo las facultades todas de los miembros de dicho órgano, sino las correspondientes al Consejo de Vigilancia, e inclusive las de -- la propia Asamblea General de Ejidatarios, todo lo cual origina una infinidad de problemas, arbitrariedades e injusticias contrarias a los postulados de seguridad jurídica y justicia social en el medio rural; de nuestro paso --para decirlo en alguna forma--, habremos de comentar que muy lentamente se va comprendiendo en el medio ejidal que los órganos representativos y ad

ministrativos de los Ejidos -Comisariados y Consejos- no son -- los que los encabezan como presidentes, sino el total de los -- miembros de los mismos, por lo que no es raro encontrar, cuando se trata de adecuar la realidad a lo especificado legalmente, -- que la intervención en los contratos sea únicamente de parte -- del Presidente del Consejo de Vigilancia y no por la totalidad de miembros del mismo, secretario y tesorero incluidos, lo que asimismo ocasiona en la práctica más motivos de irregularidades en perjuicio de los legítimos derechos de los campesinos a que se refiere el multicitado artículo 159.

Por cuanto hace a la clasificación de la atribución -- que en forma un tanto prolija hemos comentado, que se traduce -- en facultades y obligaciones a cargo de los integrantes del Consejo de Vigilancia, y en su caso, en facultades y obligaciones a cargo de la persona que designa para la vigilancia del exacto cumplimiento de los contratos, estimamos que puede clasificarse dentro del grupo de las que hemos denominado en general como -- atribuciones o funciones como auxiliares de la Administración, claro que sin perder el carácter general de vigilancia común atributo de las funciones varias del Consejo, toda vez que, estimamos, la Administración Pública tiene especial interés en que se cumplan los principios generales que regulan jurídicamente -- el aprovechamiento o explotación de los bienes ejidales, al igual que la protección de los intereses jurídicos de las personas que por sus especiales condiciones que la propia ley toma

en cuenta, son exceptuados de verificar personalmente los trabajos necesarios para obtener tal aprovechamiento o beneficio de los susodichos bienes.

c).- Sus funciones supletorias del Comisariado Ejidal.

Al ocuparnos de hacer el comentario del carácter de las funciones que a los órganos que nos ocupan fija la fracción III del artículo 45 del Ordenamiento Jurídico de la materia, decimos que tales funciones pueden considerarse no tan sólo como generales de vigilancia, sino que tales funciones tienen otra característica y otro aspecto en cuanto a su naturaleza jurídica, del cual nos ocuparemos a continuación.

Recordemos, que textualmente la fracción precitada considera que los Consejos de Vigilancia deberán "...dar cuenta al Departamento Agrario de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales ...y... de las anomalías para la correcta explotación de los bienes del Ejido, cuando el Comisariado no informe sobre tales casos". Para los efectos de aclarar a qué derechos ejidales se refiere el precepto -cuyo cambio o modificación ha de informar el Consejo-, es conveniente recurrir al texto del artículo 54 del Código anterior, de donde procede el texto vigente del artículo 45, en el que se expresaba que se debería dar aviso "...al Departamento Agrario en lo que atañe a la conservación de la propiedad ejidal en los términos de la resolución presidencial que concede

el ejido al núcleo de población". (1). De la comparación resulta que -respecto del actual texto de esta parte de las atribuciones del Consejo-, se trata de avisar de los cambios o modificaciones que sufran los derechos agrarios de la persona jurídica denominada ejido o núcleo de población ejidal como algunos le llaman.

Independientemente del carácter de las funciones a que nos hemos referido con antelación -funciones generales de vigilancia y de auxilio de la Administración Pública-, -podemos encontrar entre las funciones otro carácter como lo es de ser tales Consejos -de acuerdo con algunas atribuciones-, supletivos de los Comisariados, o dicho en otras palabras, los Consejeros tienen -en la forma y casos previstos por la Ley- funciones supletorias respecto de los Comisariados Ejidales.

Estimamos que la aludida fracción III, de la que nos hemos venido ocupando, puede encuadrarse fundamentalmente dentro de las atribuciones o funciones integrantes de este tercer grupo que sugerimos puede formarse -tipo de atribuciones que con los otros dos constituye la estructura de la naturaleza jurídica de los órganos que venimos estudiando-, y al cual seguiremos refiriéndonos en esta parte del presente capítulo.

Otro ejemplo de funciones del Consejo supletorias de las atribuciones al Comisariado Ejidal, nos lo presenta el artículo 21 del Código de la materia, al expresar:

"Las Asambleas Generales que tengan por objeto elegir o integrar los Comisariados y los Consejos de Vigilancia, - serán convocadas:

I.- Por un representante de la Comisión Agraria Mixta, únicamente cuando se trate de la ejecución de los mandamientos del ejecutivo local, y

II.- Por un representante del Departamento Agrario cuando el poblado no esté en posesión provisional y tenga que ejecutar se una resolución presidencial.

Las asambleas subsecuentes serán convocadas por el - Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigilancia y en ellas deberán estar representadas la Secretaría de Agricultura y Fomento, o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso.

Cuando el Comisariado o el Consejo de Vigilancia se nieguen a convocar a Asamblea General, firmarán la convocatoria necesaria, el representante del Departamento Agrario, de la Secretaría de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuando éste refaccione al ejido y a la Asamblea deba tratar -- cuestiones relativas al crédito del ramo".

Según se desprende del contenido del artículo transcrito, las Asambleas subsecuentes a aquella en que fueron integrados por vez primera los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, o sea, en todos los casos en que deba celebrarse - Asamblea General de ejidatarios posteriores a la inicial elec-

ción de los miembros de tales órganos, y que tengan por objeto elegir o integrar dichos órganos y, agregaríamos de reorganizar, remover o destituir a los integrantes de los miembros -en la -- práctica, cuando se trata de cambio, remoción, reorganización o destitución de los integrantes de los Comisariados-, pueden ser convocadas por el Consejo de Vigilancia, ejerciendo éstas funciones supletorias del comisariado.

Es costumbre -por extensión de lo previsto por la -- Ley para un tipo de problemas- que los empleados del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en todos los casos en -- que los integrantes del Comisariado Ejidal se niegan a firmar la Convocatoria, solicitan lo hagan en su defecto o supliéndolos los integrantes del Consejo de Vigilancia. En realidad, de ser estrictos con el sentido literal de la Ley, solamente en -- los casos relativos a cambio, reorganización, remoción o destitución, de los integrantes del Comisariado, el aludido artículo 21 faculta a los Consejos de Vigilancia para suplir en sus funciones a los integrantes del Comisariado procediendo -en su negativa- a suscribir las convocatorias de que se trate, estimamos que el texto inicial del artículo "Las Asambleas Generales que tengan por objeto elegir o integrar los Comisariados y los Consejos de Vigilancia, serán convocadas...", forma un enunciado -- general que circunscribe y limita lo que en el propio artículo-- después se indica respecto de "las asambleas subsecuentes", dando justificación jurídica formal a nuestro aserto. Empero, la

necesidad sentida en la práctica de llevar a cabo los actos ordenados por el Departamento, en los cuales necesariamente se debe obtener el parecer de la Asamblea, es lo que ha hecho se trate de encontrar fundamento legal en el último párrafo del artículo multicitado. Pensamos, al respecto, que el ordenamiento jurídico deberá de incluir precepto especial sobre el caso, con relación a lo cual insistiremos en su oportunidad.

No dejaremos de anotar -aunque sea tal solo por que tiene relación con los consejos de Vigilancia, materia de este trabajo-, que la fracción I del multialudido artículo 21 está en contradicción con lo dispuesto por el artículo 27 del propio Código, en tanto que, mientras que en la mencionada fracción se dispone que habrá de convocar un representante de la Comisión Agraria Mixta cuando se trate de ejecutar mandamientos del ejecutivo local, caso en el cual se elige por vez primera Comisariado y Consejo, en el mencionado artículo 27 se generaliza indicando que en la Asamblea "en que deba elegirse por primera vez el Comisariado y el Consejo de Vigilancia del Ejido, intervendrá un representante del Departamento Agrario..."; en la realidad, acontece lo que se enuncia u ordena en la fracción I del artículo 21 en los casos en que se elige representantes ejidales con motivo de la ejecución de una resolución positiva del mandatario local.

Desde los albores de la legislación agraria revg

lucionaria, desde la creación de la Comisión Nacional Agraria, - se fueron expidiendo por la dependencia del ejecutivo federal - encargada de aplicar los principios regulativos de las nuevas - formas de propiedad agraria, de su organización, aprovechamiento, etc., vale decir, el órgano de la Administración Pública en - cargado de aplicar la Reforma Agraria, diferentes disposiciones - de carácter obligatorio denominadas "Circulares", encaminadas, - en lo general a aclarar a las dependencias subalternas o empleados encargados precisamente de aplicar tal o cual precepto substantivo agrario, las posibles dudas respecto del alcance de tales preceptos y más aún precisar el procedimiento a seguir en - tales o cuales cuestiones. Los años pasaron, desapareció la Comisión Nacional Agraria, pero aún cuando el personal del extinto Departamento Agrario pudo regular su actuación ya con base - en un ordenamiento jurídico más o menos sistemático, conformado por materias, se consideró persistía la necesidad de expedir -- "Circulares" que viniesen a aclarar determinados preceptos del sistema jurídico agrario vigente, ya de substantivos, ya adjetivos. Un ejemplo de tales circulares lo es la denominada Circular Núm. 8, de la Jefatura del Departamento Agrario, de 25 de - marzo de 1953, que tuvo como finalidad especificar qué procedimiento había de seguirse por el operador y qué documentación -- era necesario recabar, en los casos de privación de derechos, - traslados de dominio, adjudicaciones, nuevas adjudicaciones, renunciaciones, permutas, altas y bajas en la lista de sucesión y otras formas de adquirirse, extinguirse o transmitirse derechos agrarios ejidales.

Precisamente en la Circular No. 8, podemos encontrar varios casos de suplencia del Consejo de Vigilancia en las funciones del Comisariado Ejidal. Veámoslos en detalle.

El Apartado V de la Circular 8, al referirse a las -constancias de abandono y usufructo -documentos necesarios para comprobar hechos básicos referentes a la tramitación de privación de derechos, adjudicaciones, traslados de dominio, etc.-, expresa: "Estas constancias son necesarias para probar los hechos que se discuten en el juicio privativo y deberán ser expedidas por el Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigilancia del poblado de que se trata. Caso de falta de actas de defunción". Es pertinente aclarar que en los casos de defunción del titular -cuando no es posible recabar el acta de defunción y --han transcurrido dos años de su muerte-, se inicia juicio privativo, según la propia Circular supliéndose en esa forma la falta de dicho documento necesario para que se considere bien integrada la documentación de que se trate. Como se infiere el texto del Apartado de que se trata, a falta de la suscripción de la constancia por los integrantes del Comisariado -porque se --niegan ilegalmente a verificarlo o no se encuentre temporalmente integrado dicho organismo, consideramos también puede suceder-, el documento de que se trata -constancia de abandono o de usufructo- puede suscribirlo el Consejo de Vigilancia.

La Circular de que nos venimos ocupando, en el Apar-

tado VII que se refiere a los casos de traslado de dominio -cuando el titular o propietario de la parcela ha muerto y tiene su sucesión registrada-, especifica que documentación es necesaria - para hacer el trámite correspondiente, expresando: "...es necesario que se acompañen acta de defunción del titular, solicitud del interesado y constancia del Comisariado Ejidal, del Consejo de Vigilancia, o de la Autoridad Política del poblado de que se trata, de que el titular finado se encontraba en posesión de la parcela en la fecha de su muerte o de que el sucesor preferente se encuentra poseyendo la misma---". Se infiere del texto - - transcrito que este Apartado asigna originalmente al Comisariado Ejidal la función de certificar o extender las constancias- de usufructo -mejor dicho de posesión y goce de la parcela o u nidad de dotación, documento necesario para que se tramite el traslado de dominio, y que, autoriza que a falta de la expedición por el Comisariado Ejidal lo pueda hacer el Consejo de Vigilancia, lo que nos permite anotar que en este caso igualmente tiene dicho órgano funciones supletorias del Comisariado Ejidal.

El Apartado VIII de la propia Circular Núm. 6, al referirse a los casos que denomina de Adjudicación -cuando fallece el titular sin sucesión registrada-, especifica igualmente - que uno de los documentos que son necesarios para considerarse bien integrada la documentación relativa es la constancia de posesión de la parcela extendida por el Comisariado Ejidal, Consejo de Vigilancia, Autoridad Política o Jefe de Zona en favor de

la persona solicitante de adjudicación. A semejanza de casos anteriores, el Consejo de Vigilancia puede suplir en función de especial precepto las funciones originalmente atribuidas al Comisariado.

El apartado IX de la misma Circular, refiriéndose a los casos de Nuevas Adjudicaciones, o sean aquellas que se refieren a campesinos que han cultivado durante más de dos años una porción de tierra no titulada o adjudicada o el titular se coloca en los supuestos establecidos por la Ley para que se le decrete la correspondiente privación de sus derechos agrarios, habla igualmente que la documentación que con ese motivo se levante deberá de incluir la constancia de posesión por más de dos años en favor del propuesto como nuevo adjudicatario; aún cuando no se indica expresamente que dicha constancia podrá ser expedida por el Consejo de Vigilancia por negativa, omisión o ausencia, por ejemplo, del Comisariado Ejidal, consideramos que analógicamente a otros casos, puede el órgano citado en primer término suplir al segundo, éste es, al Comisariado. El propio Apartado al referirse a los casos de renuncia de derechos a la parcela expresa que "...se remitirá el documento en que conste, con la certificación del Comisariado Ejidal, Consejo de Vigilancia, Autoridad Política o Jefe de Zona de que la firma o huella digital corresponde al renunciante...". La cesión de derechos a que se refiere igualmente el aludido Apartado, requiere asimismo de la certificación de que se habla. Es un ejemplo más de los casos en que el Consejo de Vigilancia -por autorización-

de la Ley- puede suplir en sus funciones al Comisariado Ejidal.

En los casos de permuta de parcelas a que se refiere el Apartado X, podemos encontrar un caso más, posible de suplencia del Comisariado Ejidal por el Consejo de Vigilancia, al incurrirse que para el trámite de permutas entre individuos del mismo Ejido "...basta que se mande el convenio habido entre los ejidatarios permutantes, la certificación de la firma de los mismos hecha por el Comisariado Ejidal, Consejo de Vigilancia, Autoridad Política o Jefe de Zona respectivos y certificación expedida por dichas autoridades de que no ha existido en el caso ningún interés mercantil".

El último Apartado de la Circular que hemos venido comentando, que se refiere a las altas y bajas en la lista de sucesión, después de repetir un precepto del Código Agrario en el sentido de que todo ejidatario tiene derecho a nombrar sucesor o sucesores o a reformar la lista de sucesión correspondiente, determina que como único requisito se exigirá "...que el Comisariado Ejidal o en su defecto el Consejo de Vigilancia o a falta de ambos la Autoridad Municipal, certifique que los sucesores nombrados dependen económicamente del testador", lo que nos permite presentar en forma diáfana un último caso de suplencia de las funciones atribuidas al Comisariado Ejidal por el Consejo de Vigilancia. No podemos menos dejar de comentar que el sentido de la posible intervención del Consejo de Vigilancia, de la-

Autoridad Política o Jefe de Zona a que se refieren los apartados a que hemos hecho referencia nos lo da -concorde con la realización práctica administrativa- este último Apartado que con claridad específica que intervendrán a falta del Comisariado y no, como pudiera interpretarse, que las diferentes constancias o certificaciones las pueden extender tanto los Comisariados Ejidales, como los Consejos de Vigilancia, etc. pudiendo el o -- los interesados recurrir indistintamente a cualesquiera de ellos; en realidad, solamente en los casos que no es posible recabar -- la certificación o constancia del Comisariado puede acudirse a los demás autorizados, hecho que es costumbre en el Departamento exigir se haga constar en la documentación relativa, anotándose la causa de que no sea la certificación hecha por el primer obligado. Señalamos lo anterior, por la especial importancia que reviste esta función supletoria para el objeto de este estudio, no solamente por cuanto respecta al capítulo de atribuciones de los Consejos de Vigilancia, sino por cuanto puedan interesarnos al hablar de las responsabilidades de los miembros de tales órganos.

Resumiendo todo lo que hemos expresado en este capítulo respecto de la naturaleza jurídica de los Consejos de Vigilancia Ejidales, podemos decir que los mismos son órganos de -- las personas jurídicas colectivas denominadas Ejidos, con atribuciones generales de vigilancia respecto de los actos del Comisariado Ejidal y que actúan como auxiliares de la Administra- -

ción Pública en los casos y forma previstos por la ley respecto de la organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales y con facultades supletorias igualmente previstas por la ley respecto de los correspondientes Comisariados Ejidales.

Notas Bibliográficas del Capítulo Segundo.

- 1.- Fabila Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", pág. 708.- México 1941.

C A P I T U L O    I I I

C A P I T U L O     I I I

CONSTITUCION, REMOCION Y DESTITUCION  
DE LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDA-  
LES.

a).- Constitución.

b).- Remoción y destitución de los integrantes de los Con-  
sejos de Vigilancia Ejidales.

## C A P I T U L O     I I I

CONSTITUCION, REMOCION Y DESTITUCION  
DE LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDA-  
LES.

## a).- Constitución.

Previamente a verificar el desarrollo de los incisos correspondientes a este capítulo, no podemos menos que hacer una aclaración que estimamos pertinente. En realidad, con un criterio lógico jurídico estricto, tanto la constitución, cuanto las atribuciones de los Consejos de Vigilancia Ejidales, como lo relativo a las causales previstas por la Ley para remover o destituir a los integrantes de los órganos que nos ocupan, forman parte de un estudio general de la naturaleza jurídica de tales Consejos, por lo cual debieron abordarse tales temas en el capítulo anterior: necesariamente al hablarse de qué son dichos Consejos ha de especificarse el cómo se encuentran constituidos, de cómo se integran y el procedimiento que ha de seguirse para este objeto, así como los medios previstos por la Ley para sancionar el ineficaz desempeño o indebido incumplimiento de las atribuciones que se les fija jurídicamente a las transgresiones que a las normas del Derecho Agrario Positivo cometan sus miembros con ese carácter y, por supuesto, en forma principal, habrá de analizarse qué atribuciones o funciones específicas tiene a su cargo el Consejo de Vigilancia, su sentido y posible -- clasificación dentro de conceptos generales que las engloben, a

tribuciones, que a nuestro juicio, forman, por decirlo así, el substratum de la naturaleza jurídica de tales órganos de vigilancia.

Sin embargo, con un sentido puramente pragmático, en este estudio de los Consejos de Vigilancia Ejidales optamos por hacer la división implícita en la integración del capítulo anterior y el presente, con la finalidad de precisar con mayor claridad todo cuanto a los mismos se refiera, para cuyo efecto al referirnos a la naturaleza jurídica nos ocupamos fundamentalmente de las atribuciones, haciendo comentario especial de los aspectos relativos a la constitución y a las causales previstas de remoción y de destitución de los integrantes de tales órganos del Ejido.

En alguna otra parte de este trabajo se ha dicho que los Consejos de Vigilancia Ejidales se encuentran constituidos por tres miembros propietarios -Presidente, Secretario y Tesorero- y los correspondientes suplentes -artículo 29 del Código Agrario vigente-, cuyo período de ejercicio será de tres años.

La posibilidad de reelección de los integrantes del Consejo de Vigilancia se encuentra fundada en el artículo 20 del Código precitado que determina que "los miembros de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia Ejidales podrán ser reelectos, cuando obtengan por lo menos, el voto de las dos terceras partes de la Asamblea"; la asamblea de que se trata no es

otra que la Asamblea General de ejidatarios convocada para el efecto. Esta posibilidad de reelección de las llamadas autoridades ejidales ha sido duramente censurada, tanto por sectores en realidad desconocedores de lo que en la realidad de la vida interna de los Ejidos acontece, como por personas conectadas en estrecha vinculación con la organización y administración ejidales; un ejemplo de esta última postura o, para mejor decir, el resultado de la postura crítica de personas conectadas con la marcha buena o mala de los Ejidos, lo tenemos en la disposición dictada por la Jefatura del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en el régimen presidencial anterior, a través de una Circular dirigida a los Delegados del Departamento en los Estados en el sentido de que al verificar el cambio de representantes ejidales no se admitiese la reelección; la disposición a que se alude, en la práctica inoperante legalmente puesto que una Circular en forma alguna puede dejar sin efectos una de mayor rango dentro de nuestra estructura jurídica, como lo es la establecida por el artículo 20 ya citado, acusa, sin embargo, no solamente el cúmulo de ataques de que ha sido objeto la representación ejidal -principalmente los Comisariados Ejidales-, sino, inclusive, la imperfección en su funcionamiento que han llevado a los gobiernos revolucionarios a preocuparse del problema al grado de proveer medidas de relativa legalidad como es el caso de la Circular a que hacemos referencia, con el propósito de impedir o cuando menos aminorar las deficiencias en el funciona-

miento de los órganos del Ejido. Repetimos que fundamentalmente se ha juzgado acerbamente a los Comisariados; empero, consideramos que lo que de negativo puede decirse de éstos, en la práctica ha de incluir necesariamente a los Consejos de Vigilancia.

Nuestro personal criterio respecto de la posible reelección de los integrantes de los Comisariados y, consiguientemente de los Consejos de Vigilancia Ejidales es de que en realidad no existe imperativo práctico que determina la necesidad de modificar la Ley vigente que permite tal reelección; es verdad, como ya se apuntó, que existe una fuerte corriente de la opinión pública que se inclina a pensar que todo es negativo en la actuación de la representación ejidal; sin embargo pensamos que el -fiel de la balanza de la actuación de los Comisariados Ejidales de más de dos docenas de miles de Ejidos constituidos en el País se inclina al lado positivo, en forma tal que a ellos debe atribuirse, en buena parte, los logros que en los aspectos económico, social y político ha de contar a su favor nuestra Reforma Agraria, sin que ello implique que estemos satisfechos plenamente de su actuación. Pensamos, eso sí, que debe reestructurarse -jurídicamente su funcionamiento -comprendidos el campo de atribuciones y responsabilidades-, de tal manera de hacer de tales órganos eficientes colaboradores en la tarea de la Administración Pública relacionada con el cumplimiento de los postulados de nuestra Reforma, eliminando en lo posible los aspectos que han merecido la censura, no en todos los casos orientada objetivamente, toda vez que en buena parte so es sino una forma eufa

mística de atacar a la propia institución ejidal, indiscutiblemente uno de los pilares más sólidos de la transformación de México posrevolucionario.

Convenimos en que en forma alguna es plausible que determinados ejidatarios o grupo de ejidatarios se perpetúen en los puestos de representación, de administración o de vigilancia del Ejido; sin embargo, estimamos que no ha de ser a través de disposiciones impositivas que limiten aún más la libertad de los integrantes de los Ejidos para autogobernarse, como se ha de obtener lo que -consideramos- debe ser natural fruto de la revolución sociopolítica de los mismos en adecuada coordinación con un conjunto más amplio de disposiciones concernientes a atribuciones y responsabilidades de los integrantes de tales órganos -más acordes con la realidad y necesidades en el momento de desarrollo de la Reforma Agraria que vivimos-, lo que ha de posibilitar que los ejidatarios escojan mejores elementos para integrar tales órganos o, en su caso, estén capacitados y puedan eliminar a quienes resultaren nocivos o no idóneos para la representación, administración o defensa de sus intereses. Por tales razones, sin dejar de señalar que no deja de ser parte concomitante en las fallas atribuibles a los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales la actuación de nuestra burocracia agraria, expresamos nuestra opinión en el sentido de que la prescripción contenida en el artículo 20 del Código Agrario de que han de ser cuando menos las dos terceras partes de la asam

blea relativa las que hagan posible la reelección de los miembros de Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales es necesaria y suficiente, dejando a la madurez sociopolítica de los ejidatarios -pueden y deben intervenir al respecto los empleados agrarios- y a un más eficiente cuadro de atribuciones y responsabilidades la obtención de un mejor resumen de su actuación.

Por cuanto se refiere a la forma de elegir a los integrantes de los Consejos de Vigilancia Ejidales, el artículo - 29 del Ordenamiento jurídico citado con antelación, especifica que en caso de que el Comisariado "...resulte electo por mayoría de la Asamblea, la minoría de los miembros de ésta elegirá el Consejo de Vigilancia, cuyos componentes deben reunir los requisitos que se exigen a los miembros del Comisariado". Sobre el particular -refiriéndonos específicamente al procedimiento glectivo-, hemos de comentar que es práctica común entre los empleados del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al verificar la elección, ya se trate de primera elección o simple cambio de representantes ejidales, hacerlo a base de planillas. El texto literal de la parte relativa del artículo citado, sin embargo, puede dar lugar a interpretarlo en el sentido de que glectos los integrantes del Comisariado -que necesariamente habrán de ser electos por mayoría-, la minoría de la Asamblea, va le decir los que perdieron la elección para el Comisariado, eligirían con exclusión de los integrantes del grupo mayoritario - al Consejo de Vigilancia; en la práctica, como ya apuntamos, la

cosa sucede de forma distinta: automáticamente la planilla que obtuvo menor cantidad de votos, o que ocupó en votación el segundo lugar en caso de que fueran más de dos planillas, es declarada integrante del Consejo de Vigilancia.

Por cuanto hace a los requisitos que deben reunir -- los integrantes del Consejo de Vigilancia, como el artículo 29- establece, como se anotó, que serán los exigidos a los miembros del Comisariado; diremos que el artículo 23 determina que lo -- son:

"I.- Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, estar en pleno goce de sus derechos, trabajar en su ejido y tener, por lo menos, una residencia de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección;

II.- Saber leer y escribir;

III.- Ser de buena conducta;

IV.- Ser miembro de la Sociedad Local de Crédito Ejidal, cuando la hubiere en el Ejido y esté constituida por la mayoría de los miembros de él.

El tesorero del Comisariado y el del Consejo de Vigilancia, cuando supla a aquél, caucionarán su manejo a satisfacción de la autoridad competente".

La primera elección de un Consejo de Vigilancia Eji

dal, o sea cuando se elige por vez primera en un Ejido el mencionado órgano, implica la intervención de dos posibles tipos - de empleados comisionados al efecto: de un empleado representante de la Comisión Agraria Mixta, si se trata de la ejecución de un mandamiento del Ejecutivo Local, o de un empleado comisionado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en todos los demás casos; al respecto, hemos de permitirnos hacer la observación de que el artículo 27 del Código, en contradicción con lo establecido por el artículo 21 del propio ordenamiento, establece equivocadamente que en la asamblea en "...que deba a leerse por primera vez el Comisariado y el Consejo de Vigilancia del Ejido, intervendrá un representante del Departamento -- Agrario...", lo cual no ha de acontecer si se trata de los casos en que la elección se hace por primera vez como acto previo a la ejecución de un mandamiento o fallo del Gobernador del Estado, como ya apuntamos y señala el artículo 21.

b).- Remoción y destitución de los integrantes de los Consejos de Vigilancia Ejidales.

Consideramos conveniente, antes de señalar las causas de remoción o destitución de los integrantes de los Consejos de Vigilancia Ejidales especificados por nuestro Código Agrario vigente, precisar la diferencia existente entre renovación, remoción y destitución.

La renovación de los miembros de los órganos que vig

nen ocupando nuestra atención, procede en los términos de Ley - al llegar el término de ejercicio previsto, es decir, al cumplirse el período de tres años para el cual fueron electos, procediéndose en la forma expresada con antelación al ocuparnos de la constitución de tales Consejos.

Por lo que respecta a la remoción y a la destitución, debemos señalar, en principio, que el ordenamiento reglamentario vigente en algunos de sus preceptos emplea indistintamente tales conceptos; sin embargo, consideramos que debe establecerse cierta diferencia entre los mismos, lo cual nos proponemos hacer fundándonos en el propio Código Agrario vigente y en disposiciones legales de pasada vigencia relacionadas con órganos jurídicos que en la historia de nuestra legislación constituyen antecedentes de la actual estructura jurídica de los Comisariados Ejidales, antecedentes en los que se aprecia la posible diferenciación entre remoción y destitución, como formas de sanción previstas por la Ley aplicables a los integrantes de los Comisariados Ejidales y, en forma análoga, como tipos diferentes de sanción en tratándose de los miembros de los Consejos de Vigilancia.

A reserva de apuntalar nuestro criterio que, como ya se dijo, se orienta a diferenciar las formas de sanción motivo de nuestra preocupación, establezcamos desde ya que remoción es la sanción que aplican las Asambleas Generales de Ejidatarios-

o de comuneros, en la forma y casos previstos por la Ley, consistente en la separación de los cargos para los cuales fueron elegidos los integrantes de los Comisariados o Consejos de Vigilancia -ya de bienes comunales o ya ejidales- que por su actuación u omisión se han hecho acreedores a tal medida. Refiriéndonos específicamente a los Consejos de Vigilancia Ejidales, la remoción es la sanción aplicada por las Asambleas Generales de Ejidatarios, consistente en separar de sus cargos a los miembros del Consejo de Vigilancia en la forma, mediante el procedimiento y casos establecidos previamente por el Código Agrario.

La destitución es, a nuestro juicio, la sanción impuesta por la Administración Pública a los miembros de los Comisariados o Consejos de Vigilancia, que por su acción u omisión se han hecho acreedores a la misma, en los casos previstos por la Ley, consistente en la separación del cargo representativo o función para el cual fueron electos. La destitución de los integrantes de los Consejos de Vigilancia Ejidales será, en consecuencia, la sanción aplicada por la Administración Pública a los miembros de tales órganos en los casos, de especial naturaleza y forma previstos por la Ley, consistente en la separación de los cargos o función desempeñada. Como se verá existe analogía entre ésta y la anteriormente citada forma de sanción, aún cuando la destitución tiene la especial nota configurativa de ser aplicada -generalmente conjuntamente con otros tipos de sanción- por la Administración Pública, aspecto que veremos en for

ma más prolija en los subsecuente.

El Decreto de 16 de julio de 1925 -que se ocupaba de determinar en qué consistía la capacidad jurídica de las corporaciones de población para disfrutar en común las tierras y aguas propias-, establece a nuestro juicio, un antecedente de la distinción que entre remoción y destitución podemos desprender con mayor claridad de los preceptos del Código Agrario vigente. En efecto, el artículo 4o., en dicho Decreto indicaba:

"Los Comités Particulares Administrativos cesarán en su representación al terminar el año para el cual fueron elegtos, y cuando se acuerde su remoción por la Junta General.

La Junta General deberá renovar los comités cuando haya queja fundada en su contra; cuando dejen de tener los requisitos que señala el artículo 6o. y cuando no hagan el fraccionamiento a que se refiere el inciso b) del artículo 3o. en los términos fijados por el Reglamento.

En los casos anteriores la convocatoria a los vecinos se expedirá, previa la autorización de la Comisión Nacional Agraria, por el Inspector de Vigilancia nombrado por la Junta General, de acuerdo con lo que dispone el artículo 2o. del actual ordenamiento, siendo dicho Inspector quien reciba las quejas que contra los comités se presentaran. A falta de Inspector, hará -- sus veces, para los efectos de éste artículo, el Delegado General de la Comisión Nacional Agraria o su legítimo representante.

El artículo 5o., por su parte expresaba:

"Cuando se demuestren malos manejos a los Comités, - en la administración de los bienes a su cargo, serán removidos-inmediatamente por la Comisión Nacional Agraria y Consignados a la autoridad judicial correspondiente. La misma Comisión facultará a su Delegado para constituir un Comité provisional formado por tres ejidatarios, con las mismas facultades y obligaciones-que el definitivo y para que convoque a la Junta General a fin de que haga nueva elección". (1).

Aún cuando los artículos transcritos únicamente emplean los términos renovación y remoción y no así el de destitución, consideramos que tales preceptos se refieren a las tres formas de cambio de representantes de que hemos hablado; en efecto, el artículo 4o. nos presenta los casos en que el legislador de esa época consideró que operaban las causales de renovación-o cambio por el simple transcurso del término de la función y - el de remoción por las causas especificadas por dicho precepto, refiriéndose a su vez el artículo 5o. a lo que nosotros llamamos destitución -como tipo de sanción diferente de la remoción-, aún cuando no se emplease tal expresión.

Por cuanto toca a los integrantes de los Comisariados Ejidales y a su destitución, el Código Agrario en vigor es lo - bastante preciso para que podamos formarnos prístina idea de la diferenciación que tratamos de fundamentar entre remoción y des-

titución; en efecto, el artículo 24 en relación con el 23 del ordenamiento jurídico aludido determina las causales de remoción y algunas que lo son de destitución, figura ésta última que asimismo es tomada en cuenta en el correspondiente capítulo a las sanciones que en materia agraria contiene el multicitado Código y en específica relación -únicamente con los integrantes de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los Comisariados Ejidales. El artículo 24 mencionado textualmente expresa: "los miembros de los Comisariados Ejidales podrán ser removidos por la Asamblea General de Ejidatarios, por cualesquiera de las siguientes causas:

I.- No cumplir los acuerdos de la Asamblea General;

II.- Contravenir las disposiciones de este Código, las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la explotación y aprovechamiento de los ejidos;

III.- Desobedecer las disposiciones que dicten el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, dentro de sus respectivas jurisdicciones;

IV.- Malversar fondos;

V.- Ser procesado por delito que amerite pena corporal; y

VI.- Ausentarse del ejido por más de tres meses consecutivos sin causa justificada".

El artículo 28, a su vez, especifica que la remoción de los miembros de los Comisariados "deberá ser acordada por -- las dos terceras partes de la asamblea que al efecto se reuna"-- y que "en los casos previstos por las fracciones III, IV y V -- del artículo 24, si el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, dentro de su competencia, comprueban los hechos, y, a pesar de ello, la Asamblea no resuelve la remoción de los responsables, la autoridad lo suspenderá en sus cargos, y ordenará que entren en funciones los suplentes, y en defecto de éstos, el Consejo de Vigilancia. Al comprobar plenamente la responsabilidad de los inculcados, lo sancionará con destitución".

Estimamos que las fracciones I, II y VI del mencionado artículo 24, se refieren específicamente a causales de remoción y que las fracciones III, IV y V incluyen casos en que procede la destitución, tal y como nosotros concebimos, hechos condicionantes de la sanción prevista ante los que la autoridad -- competente -- el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización -- opera de propia autoridad, lleve a cabo o no la Asamblea General de Ejidatarios la remoción estipulada como consecuencia.

Por su parte, los artículos 353 y 354 del ordenamiento jurídico reglamentario que venimos comentando, estipula específicamente en qué casos procede la destitución, entre otras -- formas de sanción, respecto de la actuación de los miembros de

los órganos de las personas jurídicas colectivas precitadas.

En lo que concierne a lo estatuido por nuestro vigente Código Agrario, en lo que respecta a las causales de remoción o destitución de los integrantes de los Consejos de Vigilancia-Ejidales, no encontramos que se procede en la forma casuística-que dicho ordenamiento emplea tratándose de los Comisariados al enumerar las causales de remoción. Por otra parte, el capítulo de sanciones en materia agraria correspondiente al Libro Quinto del aludido ordenamiento no especifica forma alguna de responsabilidad para los miembros de tales Consejos y, consiguientemente, no establece la sanción de destitución con respecto a éstos, de igual manera que lo hace como ya asentamos con los miembros de los Comisariados o Comités Ejecutivos Agrarios, inclusive.

Si analizamos el artículo 30, en consonancia con el artículo 45, tratando de determinar cuales son en nuestro sistema positivo las causales de remoción o destitución establecidas respecto de los miembros de los Consejos de Vigilancia, encontraremos que en dicho precepto se comprenden dos casos que juzgamos, desde luego, de consecuencias jurídicas distintas y de disímil calificación. El artículo 30 expresa: "Los miembros del Consejo de Vigilancia, serán destituidos: cuando falten al cumplimiento de cualesquiera de las obligaciones que les impone el artículo 45 y cuando se les encauce por cualquier delito sancionado con pena corporal.

La destitución de los miembros del Consejo deberá -- ser acordada por las dos terceras partes de la Asamblea que al efecto se reúna y en la cual deberá intervenir un representante de la Secretaría de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito-Ejidal, en su caso".

A nuestro juicio el artículo transcrito incluye, como ya se expresó, dos diferentes situaciones o causales, la una que se refiere a la falta de cumplimiento "de cualquiera de las obligaciones que les impone el artículo 45", que, de acuerdo -- con nuestro criterio es causal de remoción, y la otra configurada por el encauzamiento a los miembros del Consejo "por cualquier delito sancionado con pena corporal", que por analogía -- con lo previsto en la fracción V del artículo 24 referente a -- los miembros de los Comisariados, debe traer aparejada la destitución de tales ejidatarios sujetos a proceso; empero, debemos hacer notar que a diferencia de lo que estableció respecto de los Comisariados, el legislador no previó formalmente el posible caso de que la Asamblea General de Ejidatarios se abstuviese de decretar la destitución o mejor dicho, la remoción de los miembros del Consejo encauzados, por lo cual en nuestro sistema positivo y sobre el particular se establece una laguna a cubrirse de acuerdo con el principio de analogía ya invocado. Estimamos conveniente se provea en forma similar o equivalente a lo establecido en el artículo 28 a fin de que el Departamento pueda suspender y en su caso sancionar con destitución, de no de--

cretar la remoción la correspondiente asamblea de ejidatarios.

No podemos menos que insistir en que es por demás lamentable que el legislador de 1942 no haya establecido en el capítulo de sanciones en materia agraria formas de responsabilidad imputables a los miembros de los Consejos de Vigilancia, -- considerándolos como posibles sujetos activos de infracciones o delitos específicos en materia agraria y sujetos pasivos de sanciones entre las cuales debía incluirse la destitución, de la misma manera que lo estatuyó respecto de los miembros de los Comisariados y Comités Ejecutivos Agrarios.

Estimamos que perfectamente pueden establecerse formalmente determinadas situaciones en que pueden colocarse los miembros de tales Consejos --por acción u omisión-- traducibles -- como formas específicas de responsabilidad que traería consigo la destitución como una de las formas de sanción prevista al hecho punible. Sobre este tópico insistiremos en otra parte del presente trabajo.

Notas Bibliográficas del Capítulo Tercero

- 1.- Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria", pág. 417.- México, D. F.

C A P I T U L O    I V

C A P I T U L O    I V

REVISION CRITICA DE LA ESTRUCTURA JURIDICA  
DE LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EN EL CODIGO  
DE LA MATERIA Y OTRAS DISPOSICIONES RELA  
CIONADAS. PROPOSICIONES CONCRETAS DE MODI  
FICACION A NUESTRO SISTEMA JURIDICO POSITI  
VO.

- a).- Insuficiencia de las disposiciones regulativas en ma  
teria de atribuciones y responsabilidades.
  
- B).- Necesidad de adecuar la estructura y funcionamiento-  
de los Consejos de Vigilancia a los fines de una sana  
política agraria.

## C A P I T U L O    I V

REVISION CRITICA DE LA ESTRUCTURA JURIDICA  
DE LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EN EL CODIGO  
DE LA MATERIA Y OTRAS DISPOSICIONES RELA  
CIONADAS, PROPOSICIONES CONCRETAS DE MODI  
FICACION A NUESTRO SISTEMA JURIDICO POSITI  
VO.

- a).- Insuficiencia de las disposiciones relativas en materia de atribuciones y responsabilidades.

Es procedente ahora, verificar una recapitulación de lo que hasta el momento hemos asentado respecto de la naturaleza jurídica de los órganos materia de nuestro estudio, de las atribuciones que a sus integrantes fija nuestro sistema positivo, así como de lo que éste prevee respecto de las posibles sanciones en que éstos puedan incurrir tanto por el inexacto cumplimiento de sus atribuciones -en su sentido de facultades y obligaciones, cuánto por los hechos ilícitos administrativos agrarios o expresamente delictivos que, en ejercicio de su función o haciendo uso indebido de la misma, pudieran cometer; por otra parte, es necesario examinar si la actual estructura jurídica de tales Consejos responde a los fines de una política agraria objetiva, con vista en la etapa actual de desarrollo de nuestra Reforma Agraria y, por último, consecuentes con el examen que se haga de tal estructura jurídica y las carencias o deficiencias, formular las proposiciones de modificación a nuestro sistema positivo que posibiliten el funcionamiento de dichos Consejos de Vigilancia tal y como ahora estimamos deben estructurarse conforme a tales na

cesidades o carencias. Principiaremos por ocuparnos de lo concerniente a las atribuciones y responsabilidades.

Consideramos establecer indispensablemente nuestro criterio en el sentido de que la responsabilidad de los integrantes de los Consejos de Vigilancia se encuentra en íntima relación con las atribuciones que a los mismos les fija la Ley. Obviamente no podrá exigirse a los ejidatarios electos para desempeñar las funciones de dichos órganos responsabilidad alguna, en cualesquiera de sus formas, por haber hecho o dejado de hacer cosa determinada, si la Ley en forma genérica o específica, no les impone tal obligación de hacer o de abstenerse de hacer, igualmente, es menester que la Ley determine que los integrantes de tales Consejos serán responsables -fijando las sanciones pertinentes de acuerdo con el tipo y grado de responsabilidad-, si amparándose en el cargo o función otorgada verifican actos que lesionen los intereses colectivos de la persona jurídica Ejido o los particulares de los miembros de éste.

Consideramos necesario darle a los Consejos de Vigilancia una función más dinámica, dentro de la Reforma Agraria, para que sea más idóneo en el actual desempeño de sus funciones, por otra parte indispensable, para integrarlo debidamente de acuerdo con su carácter de medio de control de los actos del Comisariado, con tal objeto, es menester adicionar entre las atribuciones del Comisariado la de comunicar a Consejo todas aquellas decisiones que impliquen un cambio o modificación de los -

derechos ejidales **-individuales o colectivos-**, o de la administración de los bienes del Ejido. Con el mismo objeto se debe establecer la atribución de los Consejos de asistir a las asambleas de ejidatarios.

Con el objeto de establecer un control más efectivo de las actividades del Comisariado Ejidal y un carácter preventivo sobre las decisiones del mismo, se debe atribuir a los Consejos el derecho de vetar las decisiones y el de exigir a los Comisariados que cumplan con las obligaciones inherentes al eficaz desempeño de su cargo.

Asimismo consideramos indispensable adicionar a los Consejos de Vigilancia atribuciones facultándolos para convocar a Asamblea General de Ejidatarios en suplencia del Comisariado y por omisión de éste; así como el informar a la Asamblea General sobre las anomalías o irregularidades que en el desempeño de sus funciones cometan los Comisariados Ejidales.

Consideramos, asimismo, necesario establecer una precisa correlación entre las atribuciones del Consejo de Vigilancia y las del Comisariado Ejidal, adicionando al campo de atribuciones de éste, la obligación de rendir cuentas en forma mensual y el dar cuenta a las autoridades y respecto de los asuntos a que se refiere la fracción III del artículo 45 del Código Agrario vigente.

Al ocuparnos de la naturaleza jurídica de los Consa

jos de Vigilancia, hemos asentado que, en general, éstos ejercen funciones generales de vigilancia respecto de la actuación de los Comisariados Ejidales. Ahora bien, al ocuparnos del estudio de las atribuciones que supletoriamente otorga a éstos órganos la Circular número 8 de 25 de marzo de 1956, analizamos la importancia que con relación a la existencia formal de derechos agrarios ejidales principales y derivados tienen las constancias llamadas de usufructo, de abandono del cultivo de la parcela o de desavecinidad que otorgan, en un principio, los Comisariados y, -como ya se expresó- supletoriamente los Consejos de Vigilancia. Estimamos, vista la importancia de la materia, que tales atribuciones deben estar establecidas jurídicamente en forma más estable y no sujeta a posibles cambios de criterio de titulares del hoy Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o de funcionarios o empleados allegados a los mismos, que por incomprensión o simple deseo de deshacer lo anteriormente efectuado, pueden con otra Circular dejar sin efectos a la mencionada Circular número 8 y, consiguientemente suprimir tajantemente este aspecto de las atribuciones de los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales que no solamente repercuten en los trabajos a cargo de los empleados del Departamento, sino en la vida real o efectiva de los derechos individuales de los ejidatarios.

No debe pasar desapercibido el hecho lamentable - de que la susodicha Circular número 8, se orienta exclusivamen-

te a determinar cómo deberán estar integradas las documentaciones relacionadas con la iniciación de juicios privativos de derechos agrarios ejidales, de adjudicación o nueva adjudicación de parcelas, de traslados de dominio, de permutas de parcelas, etc., pero tomando en cuenta únicamente una de las posibilidades genéricas de explotación de los recursos ejidales o sea la forma individual de aprovechamiento, y no así la forma colectiva, vale decir, que en forma alguna comprende los casos -no pocos- en que los terrenos ejidales por determinación de la Ley o decisión de los ejidatarios miembros se explotan en forma colectiva. Tal omisión, estimamos, debe de cubrirse proveyendo la disposición legal correlativa.

Consecuentemente con lo expresado en párrafos precedentes, pensamos que debe adicionarse nuestro sistema jurídico-positivo agrario adicionándolo en forma tal que, con mayor rigor jurídico, se fije a los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia de la misma índole la obligación de extender las constancias relativas al aprovechamiento individual o colectivo, en su caso, de los bienes ejidales que solicitaren las partes interesadas o que se les pidiera en forma oficial por quienes al respecto tengan competencia. Desde luego, en forma correlativa, el incumplimiento de la mencionada obligación de parte de los miembros de los Consejos -en los casos en que supletoriamente se encontrasen obligados- o la extensión que de tales constancias se hiciera en forma dolosa en contravención con la realidad

de los hechos, deberá conllevar sanción predeterminada, aspecto éste del cual nos proponemos ocuparnos más detalladamente en -- parte subsecuente de este inciso.

Existe otro aspecto concerniente al posible capítulo de atribuciones de los Consejos de Vigilancia que nos es imperativo comentar. En el Capítulo Unico del Libro Quinto del Código Agrario vigente, entre otras causales de responsabilidad imputables a los miembros de los Comisariados Ejidales, se señala en la fracción III del artículo 353 la que literalmente se expresa en los siguientes términos: "Por invadir tierras, inducir o tolerar que los ejidatarios o campesinos se posesionen de -- ellas, fuera de los preceptos de este Código". El párrafo último del mencionado artículo especifica: "La inobservancia de lo dispuesto en la fracción III de castigará con destitución inmediata por la autoridad competente y con prisión de seis meses a dos años, según la gravedad del hecho". Como lo analizaremos -- enseguida, es pertinente adicionar a las atribuciones a la fecha vigentes de los Consejos de Vigilancia algo vinculado estrechamente con la conducta a seguir implícita en esta causal de responsabilidad imputable a los miembros de los Comisariados.

Expresamos en el capítulo primero de este trabajo, -- que nuestra Reforma Agraria creó dos fundamentales formas o tipos de propiedad: la propiedad ejidal y la llamada Pequeña Propiedad o propiedad agrícola o ganadera en explotación inafecta-

ble. El Estado tiene interés primordial en el respeto irrestrigto a la propiedad inafectable; de ahí, los preceptos que en distintos ordenamientos se encuentran para su salvaguarda, partiendo de lo especificado al respecto por el artículo fundante de la Constitución, hasta el articulado reglamentario del Código Agrario con esa finalidad que caracteriza, en el aspecto de -- redistribución de la tierra, a la susodicha Reforma Agraria; pero, no solamente se han elaborado normas jurídicas que determinan ese respeto con base en el artículo 27 constitucional, sino que el Capítulo Unico del Libro Quinto del Código Agrario vigente, que se ocupa de las sanciones en materia agraria, ha establecido formas de responsabilidad no solamente para diferentes funcionarios o empleados agrarios o relacionados con el procedimiento agrario que en una forma u otra vulneran el principio de respeto a la propiedad en explotación inafectable, sino que contiene tipos delictivos específicos en materia agraria, tal como lo es el configurado en la fracción III del artículo 353 al que con anterioridad hicimos referencia.

Ahora bien, si de conformidad con la naturaleza jurídica de los Consejos de Vigilancia, éstos son órganos censors-rectores respecto de los actos del Comisariado Ejidal y si, como lo establece la fracción I del artículo 45 del propio ordenamiento, deberán "vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a los preceptos de este Código", estimamos que es a todas luces conveniente establecer como obligación de su parte-intervenir en los casos en que el Comisariado se encuentre en -

los límites establecidos por la susodicha fracción, o sea, que deberán intervenir en los casos en que tales Comisariados -por acción u omisión- den lugar a los actos de despojo o invasión de que habla la fracción que se comenta. A este respecto, consideramos, que a las atribuciones que a los órganos motivo de nuestra preocupación señala el artículo 45 debe adicionarse - dentro del tipo que hemos llamado generales de vigilancia-, la de intervenir a través de la Asamblea General de ejidatarios y dando a conocer al Departamento, o -a su discreción y responsabilidad a las autoridades penales competentes-, el hecho de que los integrantes del Comisariado invadan tierras, induzcan o toleren que los ejidatarios se posesionen de ellas, fuera de lo preceptuado por la Ley, como especifica la multicitada fracción configurativa de delito especial.

No se nos escapa y queremos apunarlo -aún cuando aquello exceda los límites naturales de este trabajo- la conveniencia de adicionar asimismo el renglón de atribuciones de los integrantes de los Comisariados Ejidales, en el sentido de que se establezca como obligación de los mismos el intervenir activamente a efecto de que los ejidatarios que representan no ocupen o se posesionen de terreno fuera de los preceptos de la Ley, lo que equivale a decir a terrenos que no les hayan sido entregados en posesión provisional o definitiva, en acatamiento de mandamiento gubernamental o de resolución presidencial, toda vez que cabe la posibilidad de que los ejidatarios se posesionen in

debidamente no solamente de Pequeñas Propiedades inafectables, sino de terrenos que por su extensión y calidad puedan ser afectados, pero que aún no lo estén, así como de que lo hagan respecto de tierras que un determinado fallo del Gobernador de la Entidad o del Presidente de la República hayan declarado afectables, pero sin que exista la correspondiente orden de ejecución, e inclusive existiendo, cuando en el acto posesorio no intervenga empleado comisionado al respecto. En todos estos casos es ilícita y punible en la forma especificada por el artículo 353- la conducta imputable -por omisión- a los miembros del Comisariado. Insistimos pues, a fin de que quede claro a ejidatarios y fundamentalmente a sus representantes lo anterior asentado, en la conveniencia de señalar como especial atribución de los miembros del Comisariado intervenir a fin de impedir el apoderamiento ilícito de terrenos.

Antes de ocuparnos en forma pormenorizada del capítulo de responsabilidades -del existente y del ~~discable-~~ de los integrantes de los órganos de vigilancia que ocupan principalmente- nuestra atención en esta tesis, consideramos indispensable esbozar un breve concepto de lo que ha de entenderse por responsabilidad y, en su caso, de las posibles formas de responsabilidad en que pueden incurrir por acción y omisión los integrantes de los mismos. El Diccionario Razonado de Escriche nos da un concepto genérico de responsabilidad, expresando que por tal debe entenderse "la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un terca

ro". (1).

Podemos establecer para los fines de este trabajo como concepto lato de lo que entendemos por responsabilidad que ésta es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado y sufrir las consecuencias que, por disposición legal previa, conlleva la conducta seguida por el sujeto imputable de responsabilidad.

Con relación a los Consejos de Vigilancia hablaremos de tres formas posibles de responsabilidad, a saber: responsabilidad disciplinaria o administrativa, responsabilidad civil y responsabilidad penal. Debe entenderse, desde luego, que dichos Consejos considerados como órganos del Ejido no pueden ser considerados responsables, sino que la responsabilidad ha de ser necesariamente atribuible a los miembros de los mismos.

Debe hacerse notar que a diferencia de lo que acontece respecto de los integrantes de los Comisariados Ejidales, para quienes el Código Agrario prevee, aún cuando no en forma expresa, dos tipos de responsabilidad: la disciplinaria o administrativa y la penal, que conlleva sanciones de remoción o de privación de libertad, multa y destitución, en su caso, dicho ordenamiento por cuanto hace a los Consejos de Vigilancia no prevee otro tipo de responsabilidad que no sea la disciplinaria o administrativa, sancionada con la remoción de sus integrantes que el artículo 30 denomina destitución y que, por nuestra parte, preferimos llamar por las razones señaladas en otra parte de este

trabajo como ya se ha indicado.

Queremos recalcar que aún cuando el aludido artículo, previendo dos posibles causales de destitución, fija un solo tipo de sanción, pueden establecerse dos sanciones diferentes que el legislador no previó; en efecto como ya se hizo notar, la segunda causal de destitución de que habla el artículo 30 consistente en el encausamiento por cualquier delito sancionado con pena corporal, debe ser tratado en forma análoga en cuanto a la sanción establecida en los mismos términos respecto de los miembros de los Comisariados Ejidales, por la fracción **Y** del artículo 24: en realidad es una forma imperfecta de responsabilidad administrativa que debe traer aparejada, destitución y no remoción, como puede desprenderse de la interpretación literal del artículo 30. Sobre ese particular, en su oportunidad propusimos se hiciera a nuestro sistema jurídico positivo la enmienda correspondiente.

Es incuestionable que el Estado, dado el interés social implícito, ha de preocuparse y se preocupa a través de la regulación jurídica correspondiente de obtener el correcto desempeño de las funciones atribuidas por la norma substantiva a los miembros de los órganos de la persona jurídica colectiva-Ejido; es necesario que para el eficiente desempeño de las funciones privativas de los miembros de los Consejos de Vigilancia, existen no solamente la instancia o poder jerárquico superior -

capaz legalmente de vigilar el exacto cometido y, en su caso, - de adoptar las medidas idóneas a un desarrollo normal de la función, sino, además, la existencia de normas jurídicas correctivas que sancionen la conducta de los integrantes de tales órganos cuando se aparten de lo preceptuado respecto a sus atribuciones. La imputación a que se hacen acreedores los miembros - de los Consejos de Vigilancia, tratándose de sanciones administrativo correctivas, disciplinarias o administrativas estipuladas en este caso por el artículo 30, es lo que ha de entenderse por responsabilidad disciplinaria o administrativa. Repetimos - que nuestro Código vigente solamente establece una forma de responsabilidad al respecto que es la de este carácter: disciplinaria o administrativa, que trae aparejada lo que denomina destitución que, a nuestro juicio es una simple remoción, con la distinción que ya hicimos de dichos conceptos en otra parte, condicionada a su cumplimiento por el acuerdo de la asamblea de ejidatarios; tal responsabilidad administrativa debería ser sancionada, con vista en la analogía hecha valer, ya por la remoción - acordada por la asamblea de ejidatarios y ratificada por la autoridad administrativa competente-, ya por la destitución, cuando procediendo la separación del cargo o función desempeñada por el infractor, es impuesta por la autoridad competente, en el caso por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y ésto, aún cuando la asamblea de ejidatarios no acuerde tal cosa.

En el Código Agrario vigente no encontramos precep-

to alguno que establezca responsabilidad penal respecto de los integrantes de los Consejos de Vigilancia. Sin embargo, estimamos, que es conveniente configurar los supuestos normativos que finquen tal tipo de responsabilidad por las razones y respecto de las situaciones de las que habremos de ocuparnos a continuación.

El concepto de responsabilidad penal ha variado en forma por demás ostensible en nuestro Derecho sustantivo penal. Las distintas teorías o escuelas de doctrina penal que han predominado a partir del Código Penal de 1871 en nuestro sistema positivo, han establecido obviamente distintos conceptos de responsabilidad. Así, la Escuela Clásica, en la que se inspira el ordenamiento jurídico precitado, lo elabora con base en la teoría del libre arbitrio o albedrío, considerando al hombre libre de hacer o no hacer alguna cosa, siendo por tanto directamente responsable de su conducta que, consiguientemente, le es imputable, imputabilidad que tiene como base una imputabilidad moral, de donde es de inferirse que la responsabilidad penal no es sino una consecuencia de la imputabilidad moral; a su vez el Código Penal que se fundara en un anteproyecto del Licenciado José Almaráz quien se inspiró -según su propio decir- en la Escuela Positiva, sustituye la noción del libre albedrío de la Escuela Clásica que informara al Código anterior por la noción de estado peligroso, estimando que lo más importante es determinar el peligro que el delincuente pueda representar para la socie--

dad, adviniendo la imperiosa necesidad de defensa de ésta respecto de los actos u omisiones delictivos, ya procedan éstos de personas responsables en el sentido más estricto de la expresión o de incapaces, por todo lo cual se considera que la responsabilidad penal se fundamenta o tiene su base en la propia responsabilidad social, entendiéndose -como afirmaba Enrique Ferrer, fundador de esta escuela- que la responsabilidad penal se derivaba del solo hecho de vivir en sociedad y, por último, el Código Penal de 1931, que según su expresión de motivos sigue una orientación pragmática, adoptando un término medio entre el libre albedrío y responsabilidad moral de la Escuela Clásica y la noción de estado peligroso, la responsabilidad penal como consecuencia de la responsabilidad social de la Escuela Positiva, por lo que "...la doctrina en general sobre la responsabilidad e imputabilidad, con relación a los preceptos del Código presente, se elaboró al margen del problema filosófico de la voluntad libre, pues se consideró que es infecundo para el Derecho Penal, ya que como afirma Cuello Calón "para que la sociedad aplique al delincuente una pena por el hecho realizado, basta con que este sea voluntario, proveniente de su libre (no cohibida) voluntad, ya se halle determinado por un conjunto de concausas o provenga de libre arbitrio; es, pues, la voluntariedad, el fundamento pragmático de la imputabilidad". El nuevo Código se inspira, en gran parte, en la moderna teoría de la defensa social pero completando la fórmula "no hay delitos sino delincuentes", con la de "no hay delincuentes sino hombres" y -

sin admitir la tesis del estado peligroso hasta sus últimas consecuencias, por oponerse para ello las garantías individuales - que reconoce nuestra Constitución.... El ordenamiento de 31 adoptó la doctrina del estado peligroso conforme a la fórmula parcial con que ha sido admitida en los Congresos de la Unión Internacional del Derecho Penal, y por lo mismo combate el estado peligroso, pero sólo cuando se manifiesta por el crimen; únicamente en este caso hay lugar a la reacción social mediante la pena, con la cual la colectividad trata de impedir la repetición de los actos delictuosos...". (2).

Hemos expresado ya que el Código Agrario vigente no establece formas específicas de responsabilidad penal de los integrantes de los órganos del Ejido objeto de nuestro estudio, - aún más, puede expresarse sin hipérbole que al establecer como causales de "destitución" las únicas dos causales de que se ocupa el artículo 30, deja de hecho al arbitrio de los mismos el cumplir o no con las funciones genéricas de vigilancia respecto de los actos del Comisariado, así como las funciones que a nuestro juicio cumplen como auxiliares de la Administración Pública y en substitución del Comisariado Ejidal en la forma y términos previstos por la Ley. Según nuestro criterio, no solamente debe aumentarse -como ya se propuso- las formas de responsabilidad disciplinaria administrativa, sino estatuirse expresamente tipos de conducta condicionantes de responsabilidad penal imputable a tales miembros de los Consejos; es inconsecuente con la

función de auxiliares de la Administración, la de censores correctores encargados por la Ley informada de sentido social, -- que formalmente no hayan de atribuírseles cierto grado de responsabilidad del tipo penal si, por ejemplo, los miembros del Comisariado verifican los actos delictivos a que se refiere la fracción III del artículo 353; es, asimismo, inadmisibles aceptar que deben ser en la práctica, meros espectadores de los hechos delictuosos atribuibles a los integrantes del Comisariado-- consistentes en la privación temporal o definitiva, parcial o total, de los derechos de un ejidatario en forma ilícita. Estimamos que existe una imperiosa necesidad logicojurídica de cubrir la omisión que a este respecto hizo el legislador, máxime-- si se toma en cuenta que pragmáticamente muchos de los actos delictuosos atribuibles a los miembros del Comisariado son llevados a cabo con el consensum del Consejo de Vigilancia e inclusive, con la participación activa de los miembros de éste.

Consecuentes con lo anterior, estimamos que es impo-  
tergable la modificación -por adición- del régimen jurídico a -  
que están sujetos en nuestro sistema positivo los Consejos de -  
Vigilancia, en forma tal que se creen formas específicas de res-  
ponsabilidad penal, de manera similar a como existen respecto -  
de los integrantes de los Comisariados Ejidales, determinándose  
las sanciones aplicables según el caso que, desde luego, deben  
incluirse la destitución inmediata, independientemente de las de  
multa o privación de la libertad. Para este efecto nos permiti-  
mos proponer se considere como posibles formas del tipo de res

ponsabilidad que nos ocupa:

a.- Por invadir terrenos o inducir a los ejidatarios a que los ocupen en forma ilícita, o por no dar cuenta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o autoridades penales que se estimen competentes en los casos que la invasión inducción o tolerancia de ocupación ilícita sean atribuibles a los integrantes del Comisariado Ejidal.

b.- Acaparar por sí o por interpósitas personas parcelas del ejido.

c.- Por omitir poner en conocimiento del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o de las autoridades penales -- que se estime competentes, hechos presumiblemente delictuosos -- en los términos del Código Agrario, imputables a los integrantes del Comisariado Ejidal.

Por lo que respecta a la responsabilidad civil, hemos de expresar desde luego, que ésta puede concurrir con otro tipo de responsabilidad o presentarse aislada, es decir, que -- puede presentarse concomitantemente con formas de responsabilidad penal o administrativa, o independientemente de que al sujeto activo de la creación u omisión se le atribuya cualesquiera de estas formas de responsabilidad.

El concepto de responsabilidad civil, desde luego, - ha venido evolucionando desde el Derecho Romano, pasando por la

prenda comisoría y la manus injectio, hasta las tesis del Derecho común moderno con su sentido básicamente económico. Esta forma de responsabilidad ha sido dividida por los tratadistas - en contractual y extracontractual, siendo la primera la que derivándose de un contrato formalmente válido, surge propiamente de lo convenido por las partes en caso de incumplimiento, revisando esta forma la de reparación del daño y la de indemnización por los perjuicios sufridos derivados del incumplimiento; la extracontractual, por su parte tiene como fuente la propia Ley, originándose de un delito y cuasi delito.

Estimamos que nuestro sistema positivo agrario -específicamente el Código de la materia- debe incluir un precepto que establezca genéricamente la posible responsabilidad civil, en los casos en que la acción u omisión de los Consejos de Vigilancia entrañen formas de responsabilidad penal de la que se derivan daños patrimonialmente valorables en perjuicio de terceros, sean éstos particulares ajenos al Ejido o miembros de éste. Esto, claro es, condicionado a la aceptación de la creación en -- nuestro ordenamiento positivo de la responsabilidad penal específica con antelación propuesta.

- b).- Necesidad de adecuar la estructura y funcionamiento de los Consejos de Vigilancia a los fines de una sana política agraria.

Nos hemos ocupado hasta aquí, de bosquejar anteceden

tes de lo que comunmente denominamos Reforma Agraria en México y del instante de su actual desarrollo; nos hemos preocupado en delinear la importancia del Ejido en el proceso de la misma y - hemos hecho, a grandes trazos, un examen de la naturaleza jurídica de los Consejos de Vigilancia Ejidales, de su necesidad jurídica y sociopolítica, al igual que, en forma por demás sucinta, expresado cuales son a personal juicio sus jurídicas carencias con vista en el sistema positivo regulador y expresado opinión respecto de las particulares modificaciones dentro del ordenamiento jurídico relativo que puedan posibilitar -a nuestro juicio- un mejor cumplimiento por los miembros de tales órganos de la trilogía funcional de los mismos que consideramos responsable al espíritu creador de tales cuerpos censors correctivos. - Es pertinente ahora, ocuparnos de las posibilidades que tienen con su actual estructura jurídica tales órganos de intervenir - en el aceleramiento de una sana política agraria.

Entendemos por política agraria, con Wilhem Abel, -- "el conjunto de medidas y disposiciones por las cuales el Estado u otras instituciones del poder político ejercen influencia sobre la agricultura. Esta definición se refiere a la política agraria práctica.... Todavía más allá de la política agraria -- práctica va la ciencia de la política agraria. Se extiende sobre la totalidad de las relaciones de la población rural entre sí y con los demás sectores de la economía por cuanto de ellas - resultan funciones políticas. Y política significa para ella - como para cualquier otra disciplina politicoeconómica toda es-

estructuración ordenadora de la vida social, y no importa si tal vida se desarrolla en el ámbito reducido de una familia grande, de una agrupación aldeana, de un dominio feudal o en el más ancho de una nación, un grupo de naciones o de la humanidad".(3).

Sin tener la pretensión de resumir impecablemente -- las posibles direcciones que ha de seguir una sana política agraria, consideramos pertinente esbozar algunas ideas en fundamental relación con la temática de este estudio.

Se ha dicho en diferentes tonos, no solamente por -- funcionarios responsables de la política agraria a seguir del actual régimen presidencial, sino que se dijo asimismo, por los del anterior, que la Reforma Agraria en México se encuentra finiquitado su primera fase consistente en la redistribución de la tierra con vistas a los preceptos constitucionales relativos que imprimen a la propiedad y tenencia de la misma la función social que es peculiar de su estatuto jurídico. Se ha dicho por los voceros del pasado sexenio gubernamental y por los del actual, que dicha redistribución se encuentra de hecho terminada en varias Entidades Federativas del País. Si esto es así, cabe interrogarnos qué directrices nuevas han de seguirse para integrar armónicamente las relaciones e intereses económicos de la población rural en el ámbito general de los demás sectores de la población; en otras palabras, habrá de preguntarse cuales son los caminos a seguir para conjugar dentro de los postulados básicos de nuestra Reforma Agraria --enmarcados en nuestro texto

constitucional- los problemas del ejidatario y pequeño propietario con los problemas económicos y sociales del resto de la nación.

Es indubitable la teórica exigencia de acelerar los procedimientos agrarios de restitución, dotación, ampliación de tierras y creación de nuevos centros de población ejidal -como ahora se les denomina-, a fin de obtener el resultante tantas veces enunciado de finiquitar la llamada primera fase de nuestra Reforma Agraria. Sin embargo, estimamos indispensable la preocupación y actuación gubernamental correlativa orientada a otorgar en lo posible en forma simultánea a los núcleos de población beneficiados con el reparto de tierras o personas jurídicas colectivas denominadas Ejido los restantes elementos fundamentales que integran el factor capital en el proceso de la producción agropecuaria: nos referimos al crédito, irrigación y técnica. En suma, estimamos indispensable se provea a los Ejidos ya constituidos -en conjugado y armónico esfuerzo gubernamental y privado- de los elementos de la producción agrícola a ludidos, que debido a la peculiar forma de verificarse nuestra Reforma Agraria no pudieron desde sus inicios aportarse más que en una minúscula fracción de los millares de Ejidos hasta la fecha existentes; por otra parte, consideramos que con la experiencia emanada de más de cincuenta años o si se quiere del medio siglo contado a partir de la expedición de la Ley de 6 de Enero de 1915, de desarrollo de los postulados que han informado nues

tra política agraria y contando ahora con los medios económicos -desde luego insuficientes- y con cierto número de técnicos en las varias ramas de la agricultura, elementos de que se carecía al principio del proceso reformador, es deseable que al proseguir la fase redistributiva en beneficio de los núcleos de campesinos solicitantes de tierras, se provea a los mismos de la ayuda que es necesaria o posible en las actuales circunstancias -en tales renglones, de tal manera que no solamente obtengan la tierra por sí misma insuficiente sino el auxilio crediticio, el beneficio de la irrigación y de la asesoría técnica indispensable para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales entregados, a efecto de constituir verdaderas unidades económicas de producción, lo que, advertiremos, implica organizar a los Ejidos en su régimen interno en forma idónea.

Respecto de las unidades de producción, el Licenciado Victor Mangsanilla Shäffer en un ensayo publicado bajo el rubro "La Reforma Agraria", expresa: "Concebimos las unidades de producción como organismos socioeconómicos con propia determinación (Asambleas Generales) y con posibilidades de desarrollo interior. En otras palabras, el ejido tendrá que ser hoy una unidad integral que sirva al ejidatario para ser social y económicamente libre, lo cual se conseguirá cuando el propio ejidatario aproveche a su máximo el fruto de su trabajo. La entrada del campesino en las fluctuaciones del mercado de los productos agrícolas no podrá tener la garantía del precio justo hasta que

no se formen en los ejidos esas unidades económicas de producción. El paso necesario será fortalecer la relación hombre-tierra y conjugar debidamente los factores trabajo, tiempo y productividad.- Asimismo, el capital del ejido deberá ser invertido en maquinaria industrial para que el propio ejidatario, dentro de su unidad económica, pueda entrar en la etapa de industrialización sin necesidad de desplazamientos territoriales o de ceder a la fuerza atractiva de la urbe.- Los excedentes de población ejidal, en buena parte, pueden encontrar trabajo en las industrias derivadas del ejido, en las artesanías y en las industrias familiares que se incrementan.- Una de las formas de organización de las unidades económicas de producción, o si se quiere, unidades agropecuarias de producción, puede ser el sistema cooperativo que en nuestra opinión ha probado ser de magníficos resultados para la organización interna del Ejido.- No se debe descuidar el aspecto del crédito y la necesidad de pensar en otra forma de distribución del mismo. Hoy en día existen formas nuevas que pueden dar una mejor garantía en su aplicación y recuperación. Por otra parte, el establecimiento del crédito vigilado o supervisado ofrece mejores posibilidades de control y evita los fracasos que se producen por la falta de una correcta aplicación del mismo a las actividades agropecuarias". (4).

Estimamos que a través de los medios varios existentes para hacer u organizar los ejidos en unidades económicas, -

será factible incorporar al ejido al sistema económico de producción, circulación y consumo de satisfactores, en forma tal - que superándose el sistema de economía cerrada -traducible por la producción de bienes para autoconsumo-, se incorpore la producción ejidal a la economía general del País. Entre los medios idóneos para constituir las unidades económicas de producción - de que se viene hablando, han de ocupar lugar de significativa-importancia la ayuda técnica y de los fertilizantes, coadyuvantes en el desideratum -de vital importancia para algunas regiones del país- de transformar nuestra agricultura de extensiva - en intensiva; asimismo no ha de olvidarse el fomento de actividades conexas con las agropecuarias, como lo son la apicultura, avicultura, fruticultura, etc. aprovechando el tiempo libre de los ejidatarios, fomento que actualmente tienen a su cargo técnicos en materia de extensionismo.

Reviste especial interés la orientación que a nuestro juicio debe seguir nuestro sistema jurídico positivo agrario, tendiente a fijar con precisión el estatuto jurídico relativo a la constitución y ejercicio de los derechos agrarios ejidales, tanto los atribuibles a las personas jurídicas colectivas Ejidos, cuanto a los miembros o integrantes de éstos. En el reglón correspondiente a la justicia en el medio rural, estimamos que es imprescindible no solamente aumentar las atribuciones de los órganos administrativos y representativos del Ejido, Comisariado y Consejo de Vigilancia Ejidales, aumentando las causales

de responsabilidad penal específica agraria de los integrantes del primero y adicionando al sistema positivo causales de responsabilidad de los miembros del segundo, al igual que establecer como principio general la posible responsabilidad civil en que puedan incurrir por sus actos los miembros de los dos -como ya comentamos y propusimos en otra parte de este trabajo-, sino, además modificar la estructura misma de la dependencia del Eje cutivo Federal a la fecha encargada de proveer o aplicar administrativamente las reglas del Derecho vigente en los casos concretos, integrando organismos más idóneos con personal profesionalmente capacitado para impartir justicia en forma más expedita y siguiendo normas adjetivas de procedimiento elaboradas a ese efecto, en suma, la constitución de los tribunales administrativos agrarios dentro del propio cuerpo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, complementando esto con la constitución de una Sala Agraria específica en el más alto Tribunal de Justicia de la Nación.

Otro aspecto al que deberá orientarse, según consideramos, nuestra Reforma Agraria es al fortalecimiento de los vínculos de solidaridad social entre los componentes de los ejidos, lo que, entre otros medios, puede lograrse por el irrestricto respeto a los derechos individuales a través de un sano ejercicio de las atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios, Comisariado y Consejo de Vigilancia Ejidales, al igual que la formación de pequeñas sociedades económicas dentro de la gran sociedad que es el ejido, con finalidades, por ejemplo de obt

ner mayor ayuda crediticia, mejores condiciones en el mercado, etc., sin olvidar la promoción de la democracia interna del ejido a través del oportuno y recto cambio al fenecer el tiempo legal de sus funciones de los integrantes de los órganos del mismo.

Otra tendencia que sigue nuestra Reforma Agraria que estimamos adecuada es la incorporación del ejidatario al desarrollo económico del País, mediante la adecuada habilitación -- del mismo para que realice los primeros procesos de la transformación o manufactura de los productos ejidales, con vistas a obtener en lo posible la transformación del Ejido agrícola, ganadero o forestal, en ejido Industrial; al respecto el fomento y tutelaje legal de la pequeña industria familiar ejidal y de las artesanías rurales, así como el impulso a vincular más estrechamente a los ejidatarios y su producción a la industria de transformación, en forma económica y social conveniente a éstos, habrán de ser medidas que acerquen al ejidatario al sitio que en la economía general del país y dentro de un proceso de aculturación debe tener de conformidad con los aspectos sociales y políticos de nuestra Reforma Agraria.

Dentro de este marco general de ideas sobre deseables orientaciones de nuestra política agraria, cabe preguntarse si el estatuto jurídico que regula actualmente a los Consejos de Vigilancia Ejidales es idóneo. El resultante de una bra

ve meditación sobre el particular, nos conduce a la conclusión de que es menester hacer modificaciones en el mismo que los hagan más aptos para desempeñar el papel que el momento actual -- exige. Habiéndonos ocupado en otra parte de esta tesis de posibles nuevas atribuciones de tales órganos en relación estrecha con los derechos agrarios ejidales individuales, así como de la necesidad de establecer en nuestro sistema positivo causales de responsabilidad no establecidas respecto de los miembros de los multitudinos Consejos, consideramos pertinente esbozar algunas ideas respecto del papel que a nuestro juicio deben asumir con relación al proceso de desarrollo de la Reforma Agraria en su aspecto económico.

Hemos expresado, en alguna parte de este trabajo, -- que el Código Agrario vigente en realidad poco se preocupa, por así decirlo, de los órganos que venimos estudiando. En la práctica, en el cotidiano vivir de los ejidos, asimismo, los Consejos de Vigilancia no desempeñan realmente una función relevante; puede expresarse sin hipérbole, que las Asambleas Generales de ejidatarios y, desde luego, los Comisariados Ejidales monopolizan de hecho las determinaciones y disposiciones, procedentes o no, respecto de los bienes pertenecientes a la persona jurídica colectiva y a los miembros de ésta, ocupando el Consejo de Vigilancia un lugar secundario, esto es, desempeñando funciones casi insignificantes, limitándose en buena parte de los casos a -- apoyar a ojos cerrados la actuación principal de los Comisaria-

dos -aún en casos de notoria improcedencia-, o bien, a adoptar una actitud de cerrada intransigencia con relación a las actividades -positivas o no- de los miembros del Comisariado que en múltiples ocasiones pragmáticamente equivale a uno de sus integrantes, vale decir al Presidente de tal órgano. De esta manera los multicitados Consejos de Vigilancia, sus miembros, en su determinación tomada a priori, de oponerse a cuanto hagan o intenten hacer los del Comisariado, se constituyen en factor de división que obstruye o impide realizaciones objetivamente válidas -a verificarse por el Comisariado Ejidal; no es poco frecuente-- contemplar el hecho lamentable de que el Consejo de Vigilancia durante todo el período legal de ejercicio únicamente se preocupe de obstruir cuanto intentan hacer los miembros del Comisariado, con vistas a obtener su remoción o destitución -procurando a toda costa ganar adeptos para su causa- o, en último caso, de ocupar para sí o para ejidatarios afines del grupo que encabezan, los correspondientes puestos del Comisariado en la próxima o lejana renovación de los integrantes de los órganos representativos y administrativos del ejido.

De esta breve exposición, de la forma como funcionan innumerables Consejos de Vigilancia, habremos de concluir que, ante el olvido u omisión de las funciones propias que la legislación vigente les asigna, dichos órganos se constituyen en factores de escisión dentro de los Ejidos, de donde resulta que ha de considerarse por demás indispensable la ingente tarea -a car

go de los empleados administrativos agrarios, que en una u otra forma tienen contacto con los Ejidos- de señalar y hacer resaltar la especial importancia de tales atribuciones, en forma tal que se forme conciencia entre los ejidatarios de la trascendencia que tienen los miembros de éstos de cumplir eficientemente las funciones que las encomienda la Ley. Por otra parte, estimamos que el panorama trazado con antelación -sin existir de por medio el deseo preconcebido de usar tintes sombríos-, coadyuba a avalar nuestro aserto de que es pertinente adicionar atribuciones a las ya establecidas y de que es necesario jurídicamente, -y no por simple analogía, incluir en nuestro sistema positivo - un capítulo de causales de responsabilidad en materia penal específica, adicionando, asimismo, a las ya existentes en materia disciplinaria o administrativa, otras tales como las que sugerimos en otra parte de este trabajo.

Ahora bien, pensamos que los Consejos de Vigilancia en -- forma alguna han de asumir el papel relativamente secundario - que desempeñan en la práctica. Y, aclaremos, que no se como intento compensatorio que nos propongamos aunar a sus funciones actuales otras a través de las cuales puedan vincularse en forma más estrecha con el proceso de la Reforma Agraria; no es esa nuestra intención, aún cuando debamos de admitir nuestra convicción de que aumentadas las atribuciones en relación con tal materia es factible se aminore considerablemente -de no extinguirse- la inoperancia señalada y se consideren a los supradichos -

órganos de importancia tan significativa como ahora se considera pragmáticamente a los Comisariados Ejidales, de manera tal que la renovación de los representantes ejidales, a efectuarse normalmente cada tres años, no tenga como fin primordial ante los ojos de los ejidatarios la elección de los integrantes del Comisariado y secundariamente la de los del Consejo -como ahora acontece-, sino la elección de los elementos más aptos, o que así se consideren, para integrar dos cuerpos con funciones específicas diferentes, pero entre los cuales no cabe señalar obvias diferencias en su importancia, como de hecho actualmente acontece. De esta manera, el estado o ambiente de hostilidad que frecuentemente es el resultante de un normal cambio de autoridades internas del Ejido, dejará de tener razón de ser en el ánimo de los ejidatarios participantes en el acto o, cuando menos, no será tan ostensible el sentimiento de haber perdido y el propósito revanchista de quienes elijan con el actual sistema al multitudinario Consejo de Vigilancia, lo que inegablemente ha de traducirse en mayor unidad del conglomerado ejidal en su conjunto.

Contestes con el personal criterio sustentado con argumentación y teniendo en cuenta que el proceso económico social de nuestros Ejidos demanda ya en muchos de ellos nuevas formas de organización, complementarias y para fines específicos de la organización general ejidal, tales como son las formas cooperativas de asociación, ya comprendiendo a la totalidad de los miembros de un Ejido o a una parte de ellos, ya orientadas hacia

la producción, el consumo u otros tipos de organización cooperativa -como la de servicios- no previstas en la Ley vigente, pero que se imponen en la práctica, formas todas que pueden agrupar para fines positivos varios a los ejidatarios de una persona jurídica colectiva concreta y a éstos con otros miembros a su vez de diferentes ejidos de una región, estimamos pertinente se provea a la modificación no solamente del capítulo relativo de atribuciones de los Consejos de Vigilancia Ejidales, sino, - inclusive, a la parte concerniente de otros ordenamientos jurídicos, a efecto de que tales órganos de vigilancia tengan necesariamente un representante en tales nuevos tipos de organización que adquieren vida en los conglomerados ejidales particulares. Lo anterior, con vistas a que la marcha general de tales agrupaciones no se aparte de los lineamientos específicos de nuestra Reforma Agraria, cumpliendo así tales Consejos de Vigilancia con las funciones de auxiliares de la Administración Pública a que nos hemos referido en este trabajo. Para el caso, puede preverse que tratándose de Sociedades Cooperativas que agrupen a la mayoría de los ejidatarios, un miembro del Consejo de Vigilancia Ejidal habrá de serlo necesariamente del órgano de vigilancia específico de la Sociedad Cooperativa formada; en caso diferente, el Consejo de Vigilancia Ejidal tendrá como obligación vigilar que las actividades de la Cooperativa integrada -- por un grupo minoritario dentro del ejido no contravengan las disposiciones de la materia aplicables respecto de los derechos

relativos a la persona jurídica colectiva Ejido o los de los ejidatarios considerados individualmente o, en general, se opongan a las disposiciones genéricas en materia de organización o administración ejidal.

Notas Bibliográficas del Capítulo Cuarto.

- 1.- Escriche, Joaquín: "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", pág. 1440, Madrid.- Nueva Edición.
- 2.- Ceniceros, José Angel: "La Ley Penal Mexicana", págs. 37 a 39, Edic. Botas, México 1934.
- 3.- Wilhem Abel: "Política Agraria", pág. 1, Edit.El Ateneo,- Buenos Aires 1960.
- 4.- Manzanilla Shäffer, Victor: "La Reforma Agraria", Sobretiro de México: Cincuenta Años de la Revolución, III, La Política, págs. 259 y 260.

(124)

C A P I T U L O V

C A P I T U L O V

BREVE ESTUDIO LEGISLATIVO Y COMPARATIVO DE  
LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA DE LOS EJIDOS Y  
LOS DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS

a).- Nociones generales sobre las Sociedades Cooperativas.

La importancia de su estudio en relación con la Reforma Agraria.

b).- Los Consejos de Vigilancia Ejidales y los de las Sociedades Cooperativas.

## C A P I T U L O V

BREVE ESTUDIO LEGISLATIVO Y COMPARATIVO DE  
LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA DE LOS EJIDOS Y  
LOS DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS.

## a).- Nociones generales sobre las Sociedades Cooperativas.

La importancia de su estudio en relación con la Reforma Agraria.

Al ocuparnos de las Sociedades Cooperativas, de la organización cooperativa, en forma por demás suscita claro está, nos preocuparemos de hacer el enfoque posible de nuestras reflexiones en torno de esta forma de organización económica y social en su posible referencia a los problemas del campo, o, para mejor decir, en sus posibles relaciones con nuestra Reforma Agraria y, posteriormente, una vez establecidos lineamientos generales de su estructura y de la importancia que pueden revestir en el estado actual que guarda el proceso reformista de la problemática agraria, establecer los posibles puntos de contacto o semejanzas que puedan existir entre uno de sus órganos, el Consejo de Vigilancia, con el del mismo nombre de los Ejidos.

Dados los límites naturales de este trabajo en general y, específicamente de los concernientes a este capítulo, no podríamos hacer relación de los antecedentes históricos del movimiento cooperativista que en el viejo mundo partiera del his

tórico ensayo cooperativo de los "Equitativos -o Justos- Pioneros de Rochdale" en diciembre de 1844, en Inglaterra, fenómeno socioeconómico en el que podemos ya encontrar las características principales del sistema de cooperativismo de consumo, ni de los antecedentes e histórica evolución del cooperativismo en México que arranca de la precursora Caja de Ahorros de Orizaba -- del año de 1839, que fijara los principios tan caros al cooperativismo de: "un hombre, un voto", "interés restringido al capital", "combate a la usura", "obras de beneficio social", etc. -- ni ocuparnos pormenorizadamente del desenvolvimiento a través de la historia del cooperativismo de las ideas de Felipe Buches creador de las normas de las cooperativas de producción que -- "...soñaba con que, un día, los gremios y obreros por ramas industriales constituirían por sí mismos cooperativas administrativas democráticamente por ellos mismos, e integrarían un fondo de capital destinado a reconstruir o fomentar el cooperativismo que en todas las esferas de la producción, a fin de eliminar al patrón y al régimen de salariado. Sus ideas, especialmente las relativas a la organización vertical, el fondo de fomento cooperativo, el reintegro de los rendimientos en razón del trabajo realizado y la admisión de los socios asalariados que accidentalmente contratase la cooperativa, se han aceptado en las cooperativas de todo el mundo". (1). En tales condiciones, "...concebía a las nuevas sociedades de productores como asociaciones-gremiales dueñas de los instrumentos de producción; pero estas-

mismas sociedades no debían ser patrocinadas por el Estado ni - por la filantropía, sino que se constituirían de acuerdo con el principio de ayuda propia". (2). Tampoco habremos de ocuparnos en detalle del desenvolvimiento de las primeras cooperativas de crédito, cuyas reglas fueron creadas por los alemanes Hermann - Shultze-Delitzch y Federico Guillermo Raiffeisen hacia 1849, que en principio no eran otra cosa que asociaciones de ayuda mutua- y de cooperativa de compras en común para el abasto de materias primas para gremios válidos, tales como los de carpinteros y a banistas, pequeños industriales, etc., que se regulaban por los principios de afiliación voluntaria de ayuda propia aun sin ex- cluir posible ayuda del Estado o de los filántropos, de integra- ción de capital a base de préstamos o corto interés, que a su - vez era tomado por los socios con un tipo ligeramente mayor, -- más las pequeñas aportaciones de los mismos, el de responsabi- dad solidaria e ilimitada, el de dividendos proporcionales al - capital y el de limitación de actividades a las prácticas banca- rias, así como el de otorgamiento de créditos refaccionarios, - de habilitación, avíos e hipotecarios y compra y venta en común de materias primas y productos agrícolas.

Por cuanto respecta a los ordenamientos jurídicos re- guladores del movimiento cooperativo en México, tampoco habre-- mos de ocuparnos de los antecedentes legislativos de la Ley de la materia vigente, por lo que no trataremos de lo dispuesto por el Código de Comercio de 1889, que incluía las Sociedades

Cooperativas entre las sociedades mercantiles, ni hablaremos minuciosamente del contenido de la primera Ley General de Sociedades Cooperativas publicada en el Diario Oficial de la Federación de febrero de 1927, ni tampoco de la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1933. Nos limitaremos a bosquejar el contenido de la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938 -la vigente- en los capítulos que para el objetivo nuestro estimamos más importantes.

A diferencia de la Ley Cooperativa de 1933 que en su artículo 10. establece un concepto de lo que había de entenderse por Sociedades Cooperativas para los efectos de la propia Ley, indicando que por tal debe entenderse "las que se constituyen sobre el principio de igualdad en derechos y responsabilidades de todos sus asociados, y que reparten a sus miembros los rendimientos que obtienen, en proporción a los frutos y ventajas que cada uno personalmente hubiere producido a la misma Sociedad, y no en proporción al capital aportado", la vigente Ley establece únicamente las condiciones que deberán reunir las Sociedades para reputarse como cooperativas, debiéndose aclarar -que el artículo 20. del propio ordenamiento establece como condición sine qua non que las mismas funcionen de acuerdo con la Ley y estén autorizadas y registradas por la Secretaría de la Economía Nacional.

El artículo 10. de la Ley Vigente expresa:

"Son Sociedades Cooperativas aquellas que reúnen las siguientes condiciones:

I.- Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal cuando se trate de cooperativas de productores; o se aprovisionen a través de la sociedad o utilicen los servicios que ésta distribuye cuando se trate de cooperativas de consumidores.

II.- Funcionar sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones de sus miembros.

III.- Funcionar con número variable de socios nunca inferior de diez.

IV.- Tener capital variable y duración indefinida.

V.- Conceder a cada socio un solo voto.

VI.- No perseguir fines de lucro.

VII.- Procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva.

VIII.- Repartir sus rendimientos a prorrata entre los socios en razón del tiempo trabajado por cada uno, si se trata de cooperativas de producción; y de acuerdo con el monto de operaciones realizadas con la sociedad en las de consumo".

El artículo 3o. determina que no podrá concederse -- ventaja o privilegio a los iniciadores, fundadores y directores, ni exigirse a los socios de nuevo ingreso que suscriban más de un certificado de aportación, o que contraigan cualesquiera -- obligación económica superior a la de los miembros originales.

Las Sociedades Cooperativas -de conformidad con el - Artículo 5o.- pueden adoptar los regímenes de responsabilidad - limitada o cuplementada de sus socios, entendiendo por ésta úl - tima, cuando los socios responden a prorrata por las operaci - nes sociales hasta por una cantidad fija, determinada en el ac - ta constitutiva, o por acuerdo de la Asamblea.

El artículo 8o. impide a las Sociedades Cooperativas desarrollar actividades distintas a aquellas para las que estén legalmente autorizadas y, aún más, les prohíbe desarrollar acti - vidades conexas. Sobre el particular el autor citado con antela - ción, Rosendo Rojas Coria, hace un comentario con el que coinci - dimos plenamente, en los siguientes términos:

"Esto implica desde luego una taxitiva a las activi - dades, especialmente de las cooperativas de consumo, las cuales no podrán instalar fábricas de pan, molinos de café, etc. pue - to que no son actividades "similares", "complementarias", ni - "conexas", sino totalmente distintas, como lo es el pasar de la categoría de consumidores a la de productores. Inclusive (y a - pesar de lo dispuesto por el artículo 86 del reglamento de la

ley) entraña una injusticia para las cooperativas de producción, puesto que no podrán dedicarse libremente a la fabricación de un artículo distinto del principal. Pongamos un caso concreto: una cooperativa azucarera no podría instalar una fábrica de dulces para aprovechar sus recursos, como lo haría cualquier empresa capitalista, porque necesita permiso especial de la Secretaría de Economía. No es atentoria esta disposición contra la libertad de empresa que caracteriza al régimen en que vivimos?" (3).

Con respecto a las bases constitutivas, que el artículo 14 de la Ley determina se inserten en el acta levantada con motivo de la constitución de las Sociedades que nos ocupan, el artículo 15 indica que las mismas contendrán:

I.- Denominación y domicilio social de la sociedad.

II.- Objeto de la sociedad, expresando concretamente cada una de las actividades que deberá desarrollar, así como las reglas a que deban sujetarse aquellas y su posible campo de operaciones.

III.- Régimen de responsabilidad que se adopte.

IV.- Forma de constituir o incrementar el capital social; expresión del valor de los certificados de aportación, forma de pago y devolución de su valor así como la valuación de los bienes y derechos en caso de que se aporten.

V.- Requisitos para la admisión, exclusión y separación-

voluntaria de socios.

VI.- Forma de constituir los fondos sociales, su monto, - su objeto y reglas para su aplicación.

VII.- Secciones especiales que vayan a crearse y reglas para su funcionamiento.

VIII.- Duración del ejercicio social, que no deberá ser mayor de un año.

IX.- Reglas para la disolución y liquidación de la sociedad.

X.- Forma en que deberá caucionar su manejo el personal que tenga fondos y bienes a su cargo.

XI.- Las demás estipulaciones, disposiciones y reglas que se consideren necesarias para el buen funcionamiento de la sociedad, siempre que no se opongan a las disposiciones de esta Ley".

La dirección, administración y vigilancia de las Sociedades Cooperativas estará a cargo -de conformidad con el artículo 21- de la Asamblea General, Consejo de Administración, -- Consejo de Vigilancia y de las Comisiones que establece la Ley o que designe la Asamblea General.

La Asamblea General es, desde luego, la autoridad u

órgano supremo de la sociedad, obligando sus acuerdos a todos los socios, aún los ausentes, salvo que dichos acuerdos contra vengán lo dispuesto por la Ley, su Reglamento o las Bases Constitutivas de la Sociedad, teniendo como facultades generales co nocer y resolver de todos los problemas importantes de la Socie dad, el establecimiento de las reglas generales relativas al -- funcionamiento de la Sociedad, las que le concedan la Ley y las Bases Constitutivas y las específicas consignadas en el artícu lo 23, a saber:

I.- Aceptación, exclusión y separación voluntaria de so cios.

II.- Modificación de las Bases Constitutivas.

III.- Cambios generales en los sistemas de producción, tra bajo, distribución y ventas.

IV.- Aumento y disminución del capital social.

V.- Nombrar y remover, con motivo justificado, a los mie mbros de los Consejos de Administración y Vigilancia y Comisio-- nes Especiales.

VI.- Examen de cuentas y balances.

VII.- Informes de los Consejos y de las Comisiones.

VIII.- Responsabilidad de los miembros de los Consejos y de

las Comisiones, para el efecto de pedir la aplicación de las -- sanciones en que incurran o hacer la consignación correspondien- te.

IX.- Aplicación de sanciones disciplinarias a los socios.

X.- Aplicación de los fondos sociales y formas de recons- tituirlos, y

XI.- Reparto de rendimientos."

El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo- de la Asamblea General y ostenta la representación de la socie- dad, con facultades de designar uno o más gerentes, sean asocia- dos o no, con las atribuciones que al respecto les fije así co- mo designar los comisionados necesarios para administrar las -- secciones especiales; se integra -de conformidad con el artículo 29 por un número impar de socios no mayor de nueve que desempe- ñaran los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero y Comisio- nados de: Educación y Propaganda; Organización de la Producción o Distribución según el caso; y de Contabilidad e Inventarios.- Previene dicho precepto que si el número de miembros del supra- dicho Consejo es inferior a cinco, se cubrirán los tres puestos primeramente citados, desempeñando los que excedan el carácter- de Vocales. Los acuerdos que respecto de la administración to- men los integrantes del Consejo se tomarán por mayoría o unani- midad, siendo designados sus miembros por Asamblea General en - votación nominal, cubriéndose sus faltas temporales de acuerdo-

con el orden progresivo de sus designaciones y durarán en su -- cargo hasta dos años, no pudiendo ser reelectos, como lo establece el artículo 31, hasta después de transcurrido igual período contado a partir de la terminación del ejercicio para el que habí an sido designados. De conformidad con el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas, el Consejo de Administración independientemente de las facultades y obligaciones que al respecto le fijen las bases constitutivas, tendrá las siguientes:

I.- Cumplir y hacer cumplir las prescripciones de las bases constitutivas y los acuerdos de la Asamblea General;

II.- Determinar cuándo deben celebrarse las Asambleas por Delegados de Sección o Distrito en los términos del artículo 27 de la Ley, a no ser que el punto esté ya resuelto en las bases constitutivas. El acuerdo del Consejo será revisado por la Asamblea, la que podrá variar el sistema para la Convocatoria de -- las ulteriores Asambleas.

III.- La admisión provisional de nuevos socios, previo dictamen de los órganos que de acuerdo con la Ley deban conocer de la solicitud.

IV.- Llevar un libro de registro de socios debidamente autorizado por la Secretaría de la Economía Nacional o por sus Agentes Generales en los Estados, que contendrán las bases constitutivas, nombres completos de los socios, su nacionalidad, domicilio, edad, estado civil, profesión, fecha de admisión y la

de su separación, número de certificados de aportación que suscriban y exhibiciones hechas.

La admisión deberá estar firmada por el nuevo socio.

V.- Celebrar, de acuerdo con las facultades que les confieren las bases constitutivas, los contratos que se relacionen directamente con el objeto de la Sociedad.

VI.- Representar a la Sociedad ante las autoridades administrativas o judiciales o ante arbitros o arbitradores, con el poder más amplio. Uno de los miembros del Consejo de Administración deberá ser designado representante común de los negocios judiciales.

VII.- Nombrar uno o más gerentes, cuando se juzgue conveniente, y delegarle parte de sus facultades.

El nombramiento de gerente, no podrá recaer en ninguna persona que sea a la vez miembro de los Consejos de Administración y de Vigilancia, de las Comisiones o encargadas de las Secciones Especiales de la propia Cooperativa.

VIII.- Designar uno o más comisionados que se encarguen de administrar las secciones especiales. El Gerente supervisará -- los actos de los comisionados y podrá girarles órdenes e instrucciones en los términos que establezca, las bases constitutivas.

IX.- Fijar las facultades de los comisionados de educación

y propaganda; organización de la producción y distribución según el caso, y de contabilidad e inventarios. Los acuerdos de estos comisionados serán sometidos a la ratificación del Consejo, en los casos en que éste así lo acuerde.

X.- Resolver provisionalmente, de acuerdo con el Consejo de Vigilancia, los casos no previstos en la Ley y en este Reglamento, ni en las bases constitutivas de la sociedad, si la resolución es urgente; y someterla a la consideración de la Asamblea General.

XI.- Tener a la vista de todos los miembros de la Sociedad los libros de contabilidad y los archivos de la misma, en la forma que determinen las bases constitutivas.

XII.- Recibir y entregar bajo minucioso inventario los bienes muebles o inmuebles de la Sociedad.

XIII.- Exigir garantía por una suma adecuada a los empleados que cuiden o administren intereses de la Sociedad y practicar periódicamente cortes de caja.

XIV.- Depositar el numerario de la Sociedad en una Institución de Crédito con excepción de los fondos que de acuerdo con la Ley deban depositarse en el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial.

XV.- Autorizar pagos, de acuerdo con las prevenciones de este Reglamento y de las bases constitutivas.

XVI.- Nombrar y remover con causa a los empleados de la agrupación, aceptar las renunciaciones que presenten y conceder o negar las licencias que soliciten, fijarle sus facultades, obligaciones y remuneraciones, en la inteligencia de que estos acuerdos podrán ser modificados por la Asamblea y de que las modificaciones surtirán sus efectos a partir de los ocho días siguientes a aquel en que la Asamblea se celebre, sin darles retroactividad.

XVII.- El Consejo de Administración practicará libremente operaciones sociales hasta por las cantidades que las bases constitutivas señalen como máximo. Para operaciones por cantidades mayores necesitará el acuerdo del Consejo de Vigilancia y si éste no diera su consentimiento no podrá llevarse a efecto la operación a menos que la Asamblea General lo acuerde".

Presentan tal claridad en su sentido las fracciones del artículo 36, que nos permitimos transcribirlas literalmente obviando en esta forma un posible comentario que de ellas se hiciera en otras circunstancias, a exceptuarse que la institución bancaria a que se refiere la fracción XIV es al Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

El capital de las Sociedades Cooperativas se constituirá con las aportaciones individuales de sus miembros, donativos que se recibieren y el porcentaje de los rendimientos que específicamente se estipulen destinados a incrementarlo; en - -

en cuanto se refiere a las aportaciones podrán ser hechas en -- efectivo, en bienes derechos o trabajo y estarán representadas por certificados nominativos, el valor de uno de los cuales deberá aportar cuando menos cada socio, obligado, asimismo, a exhibir no menos del 10% del valor de los o del certificado aportado al constituirse la sociedad o ingresar a ella.

La propia Ley determina la forma de constituir los -- fondos de reserva y de previsión social, en razón del capital -- social y de los ingresos brutos de la sociedad.

Respecto de las causas de disolución de las sociedades cooperativas, el artículo 46 de la Ley previene que serán -- las siguientes:

"I.- Por la voluntad de las dos terceras partes de los socios.

II.- Por la disminución del número de socios a menos de -- diez.

III.- Porque llegue a consumarse el objeto de la Sociedad.

IV.- Porque el estado económico de la Sociedad no permita continuar las operaciones, y

V.- Por cancelación que haga la Secretaría de la Economía Nacional de la autorización para funcionar de acuerdo con -- las normas establecidas por esta Ley".

Serán el Juez de Distrito o el de Primera Instancia- quienes conozcan, por comunicación que al respecto haga la So- ciedad a la Secretaría de la Economía, de la disolución de la - Sociedad y procedan con la intervención de representantes de la Federación Regional Cooperativa o de la Confederación Nacional- Cooperativa y del Agente del Ministerio Público e integrar la - Comisión Liquidadora, compuesta a su vez por un representante - de la Federación o de la Confederación, uno de la Secretaría de la Economía y del concurso de acreedores convocados por aviso - en el Diario Oficial de la Federación, en un diario de gran cir- culación en la Ciudad de México y en un diario del domicilio de la sociedad en liquidación. Se vigilará por Agente del Ministe- rio Público y Comisión Liquidadora -partes en el procedimiento-, que el activo de la sociedad tenga la aplicación prevista en la Ley. El Juez, terminado el procedimiento ordenará a la Secreta- ría la cancelación del registro de la sociedad y la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley limitativamente previene únicamente la consti- tución de dos formas posibles de Sociedad Cooperativa: la de cog- sumidores y la de productores. En realidad, esta taxativa -como apunta Rojas Coria- se ve rebasada por las necesidades del medio cooperativo. Sobre el particular, el autor mencionado expresa:- "Esto se ha hecho patente cuando se ha pretendido registrar cog- perativas de crédito: las autoridades se han visto precisadas a incluirlas en la categoría de "cooperativas de consumidores", -

lo cual es un error técnico económico. Lo mismo se puede decir de las cooperativas de servicios públicos, como las de baños o las clínicas médicas, que han sido catalogadas por fuerza de -- las circunstancias en la categoría de "cooperativas de productores". Una nueva Ley tiene que comprender todas las categorías económicas modernas para que las cooperativas puedan abrirse paso en todos los terrenos de la actividad humana". (4). Independientemente de esta clasificación comentada, la Ley establece -- el estatuto jurídico de las sociedades de intervención oficial--cuando explotan concesiones, permisos, autorizaciones, contratos o privilegios legalmente otorgados por las autoridades competentes-- y las de participación estatal, que son aquellas que--"exploten unidades productoras o bienes que les hayan sido dados en administración por el Gobierno Federal o por los gobiernos -- de los Estados, o Territorios, por el Departamento del Distrito Federal, por los Municipios o por el Banco Nacional Obrero de -- Fomento Industrial".

Por cuanto se refiere a las cooperativas de consumidores, el artículo 52 de la multicitada Ley establece que son -- "aquellas cuyos miembros se asocian con el objeto de obtener en común bienes o servicios para ellos, sus hogares, o sus actividades individuales de producción". Las cooperativas de consumidores, solamente mediante autorización especial de la Secretaría de la Economía Nacional podrán realizar operaciones con el público, quedando obligadas a admitir como socios a los consumi-

res que así lo solicites y llenen los requisitos de admisión establecidos al efecto.

Por cuanto hace a las cooperativas de productores, el artículo 56 entiende como tales "a aquellas cuyos miembros se -- asocian con el objeto de trabajar en común en la producción de mercancías o en la prestación de servicios al público". Tales cooperativas podrán tener secciones de consumo, no debiendo emplear asalariados salvo que circunstancias extraordinarias o imprevistas de la producción lo requieran, o para la ejecución de obras determinadas o para trabajos eventuales o por tiempo fijo, distintos de los requeridos por el objeto de la sociedad y en estos casos en forma excepcional. En las Cooperativas de producción existirá una Comisión de Control Técnico formada por elementos técnicos designados por el Consejo de Administración y por un Delegado de los distintos departamentos en que se divida la unidad productora, mismos Delegados que serán electos directamente por los socios que trabajen en dichos departamentos; son funciones de dicha Comisión asesorar a la Dirección de la producción, coordinar el proceso productivo en sus distintas facetas a través de los Delegados de los Departamentos, promover ante la Asamblea General iniciativas tendientes a perfeccionar los sistemas de producción, trabajo, distribución y ventas, acudir ante la Asamblea General en queja cuando la Dirección de la producción desatienda sus opiniones técnicas y planear las distintas operaciones que la sociedad deba efectuar en cada período. La Asamblea General, fijará los anticipos a propuesta de la Co

misión de Control Técnico- a los rendimientos que deban percibir periódicamente los socios, basados estos en la calidad del trabajo exigido, tiempo y preparación técnica requerida, siguiendo el principio de que "a trabajo igual debe corresponder igual anticipo".

La Ley previene la formación regional de Federaciones Cooperativas, organizadas por ramas de la producción y de consumo dentro de las zonas económicas que al efecto fije la Secretaría de Economía Nacional, así como de la Confederación Nacional Cooperativa con jurisdicción en todo el país.

En este trabajo hemos puesto especial empeño en verificar un ligero esbozo de la organización cooperativa, en atención a la especial importancia que ésta reviste en relación con nuestro proceso de Reforma Agraria. En efecto, las limitaciones impuestas a la productividad agrícola por la pequeñez de las modestas empresas ejidales -el minifundismo es un fenómeno bastante arraigado en la distribución parcelaria ejidal-, la carencia de recursos propios de los ejidatarios en un alto porcentaje -- del total de ejidatarios en el país que los coloca en un estado de casi indefensión en esta nuestra sociedad comercializada, la posibilidad de constituir una explotación agrícola, susceptible de desarrollarse mediante la unión armónica de pequeños esfuerzos y posibilidades y de verificar a través de su actuación obras y acciones de beneficio común, inalcanzables para el ejidatario considerado individualmente, le dan a la organización con

perativa una especialísima importancia. Puede expresarse sin hipérbole, que la organización cooperativa ejidal es elemento complementario indispensable de la Reforma Agraria en México.

En un ensayo crítico de la Reforma Agraria en México, Marco Antonio Durán, al referirse precisamente a las posibilidades que tiene la organización cooperativa de constituir factor positivo en el proceso económico de la producción agrícola, vistas las nuevas formas de propiedad y tenencia de la tierra y de más aspectos de la Reforma Agraria, expresa:

"Es abundante la literatura, que proviene de épocas anteriores a la definición de la Reforma Agraria, donde se habla con entusiasmo de las halagüeñas perspectivas de la cooperación, con apoyo en el conocimiento de las alentadoras realizaciones europeas. Por 1913, una comisión norteamericana viajó a Europa a estudiar la organización cooperativa, y muy poco tiempo después se publicaba en México la traducción de su informe. Es notable el Proyecto de Ley sobre Cajas Rurales Cooperativas escrito por Rafael Nieto en 1915. Pero más terminante que los esbozos preconstitucionales, fué la Circular Núm. 51 de la Comisión Nacional Agraria, dictada el 11 de octubre de 1922, en la cual se establecía la creación de cooperativas, como complemento obligado de la formación de Ejidos. Algunos años después, la misma idea cooperativa formó parte importante de la teoría legal de los primeros Bancos Ejidales. Al mismo tiempo, a partir de 1926, se ha mantenido casi invariable en las sucesivas Leyes de Crédito Agrícola, en las cuales aparecen las cooperativas a-

grícolas perfectamente delineadas, con el nombre actual de "Sociedades Locales de Crédito" (tuvieron el de Cooperativas según Ley de 1931) y con atributos para actuar como instituciones auxiliares del Sistema Nacional de Crédito Agrícola". (5).

La mencionada Circular número 51 especificaba, en efecto, no solamente que era conveniente promover la formación de cooperativas en los núcleos de población que de conformidad con la aplicación de la Ley de 6 de enero de 1915 iban siendo dotados de tierras o restituidos, sino que imponía a la Comisión Nacional Agraria la obligación de organizarlas. En las consideraciones previas de dicha disposición se indicaba:

"Para el efecto, procurará organizar cooperativas en todos los pueblos, congregaciones y rancherías, con tendencia, naturalmente, a constituir organismos superiores, sólidos y bien ramificados, pero sin olvidar que el agricultor, por psicología se muestra reacio a unirse con gentes cuya conducta desconoce y no puede investigar personalmente. A más, se procurará organizar la cooperación no solo en lo relativo a los procedimientos de producción, porque, para que sus resultados sean fructíferos, tras de la organización que tienda a producir más y mejor, se impone la que tienda a la mayor y mejor venta. Una organización de esta naturaleza, no cree la Comisión Nacional Agraria que debe dejarse para simple iniciativa de los campesinos empobrecidos por una prolongada explotación que lo imposibilita para reu

nir el capital que, según afirma Prost, tienda a predominar a medida que los procedimientos de producción se perfeccionan, -- Juzga muy por el contrario que ella misma debe controlar su funcionamiento y aun imponer su instalación, amparándose en la facultad que tiene la Nación para imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, -- tanto más cuanto que los terrenos ejidales en que se instalará la explotación cooperativa, están bajo el dominio eminente de la Nación." (6).

La aludida Circular en sus Reglas 26, 27, 28, 29 y 30 regulaba la organización cooperativa expresando:

"26.- La Comisión Nacional Agraria organizará la explotación ejidal en forma cooperativa por conducto de su Departamento de Aprovechamiento de Ejidos y de sus instaladores de cooperativas.- 27.- Las cooperativas instaladas serán asesoradas por el instalador nombrado al efecto hasta que puedan prosperar sin ayuda oficial, y serán administradas por el mismo Comité Administrativo aumentado en su número de miembros, dentro del cual se designará un Gerente y tres Consejeros que tendrán carácter de Secretario, Tesorero y Almacenista, respectivamente.- 28.- Antes de instalar ninguna cooperativa, la Comisión Nacional Agraria, por conducto de su Departamento de Aprovechamiento de Ejidos definirá con precisión el objeto de la cooperativa (lechera, ganadera, hortícola, vitícola, etc.), y especificará la forma y magnitud del auxilio oficial que se le imparta, siempre

que acuerde con éste es de impartirse, en el concepto de que en todo caso, los cooperadores serán individual y conjuntamente -- responsables de los compromisos que la cooperativa contraiga.--

29.- Aunque cada cooperativa se instale con sujeción al reglamento que un estudio especial de cada caso determine, todas deberán descansar sobre las bases fundamentales siguientes:- I.-Partición de beneficios en proporción al trabajo aportado.- II.-Igualdad de los asociados en los derechos de administración, según la fórmula "un cooperador, un voto".- III.-Reserva del fondo de previsión como inalienable y colectivo en caso de separación de socios.- IV.-Que el Consejo de Administración informe de su gestión anualmente en Asamblea General y que ésta pueda ser convocada en cualquier tiempo por el 20% de los cooperadores para -- los efectos de la iniciativa, revocación o referéndum.- 30.-La Comisión Nacional Agraria agrupará las cooperativas locales para formar asociaciones regionales, y éstas a su vez en un centro nacional de cooperación, organizando concursos y exposiciones y acordando recompensas que estimulen la producción ejidal".(7).

Una de las posibles funciones más importantes de las cooperativas ejidales, puede ser la concurrencia directa en los mercados de productos agrícolas, y la consiguiente eliminación de intermediarios -cuando menos éste en forma relativa- lo que se traduce en la obtención de mejores precios beneficiándose en tal forma los socios, beneficio que en otra forma contribuye a enriquecer a tales intermediarios o comerciantes.

Con todas las dificultades que conlleva la organización cooperativa aplicada al medio rural -múltiples sociedades- de tal tipo han fracasado rotundamente o llevan notoriamente una vida paupérrima-, consideramos que debe promoverse en ese -- sentido, creándose inclusive en forma cuidadosa el mecanismo administrativo dentro del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que se encargue de promover tal tipo de organización - en el medio ejidal.

b).- Los Consejos de Vigilancia Ejidales y los de las Sociedades Cooperativas.

En atención a la singular importancia que para el desarrollo económico y social de los ejidos puede tener la organización cooperativa, hemos integrado específicamente un capítulo relativo, estableciendo lineamientos generales concernientes a este tipo de organización; estimamos que un breve estudio comparativo de los Consejos de Vigilancia Ejidales y los órganos de vigilancia específica de las Sociedades Cooperativas, ha de considerarse actividad provechosa que nos sirva cuando menos en -- parte como hilo conductor para determinar posibles tipos de atribuciones que ante nuevas formas de organización dentro de los Ejidos puedan tener los aludidos Consejos de Vigilancia de los Ejidos. Habiendo intentado en otra parte de esta tesis establecer con claridad meridiana el sentido de las atribuciones consignadas en nuestro sistema positivo a éstos últimos órganos, -

estimamos innecesario hacer en este lugar comentario de tales atribuciones, por lo cual habremos de ocuparnos, eso sí, de las que fija la Ley a los Consejos de Vigilancia de las Sociedades Cooperativas, estableciendo en su caso un parangón con lo predeterminado respecto de los órganos censores y correctores de los ejidos, motivo central de nuestra indagación y subsecuente reflexión.

Hemos visto ya que una de las facultades de la Asamblea General de Socios es la de nombrar -entre otros- a los miembros de los Consejos de Vigilancia, determinando el artículo 33 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, que tal órgano se encuentre integrado por un número impar no mayor de cinco, aunados los correspondientes suplentes, nombramiento que habrá de hacerse en la Asamblea General en forma nominal, precisándose al verificarse la votación la persona por quien se vota y el puesto que se desea ocupe, integrándose tal órgano por un Presidente, Secretario y Vocales los que durarán en funciones no más de dos años y solamente podrán ser reelectos transcurrido que sea igual tiempo al período a partir del término de su ejercicio. Si al verificarse la elección del Consejo de Administración, se hubiere constituido un grupo minoritario que represente, cuando menos, el veinticinco por ciento de los asistentes a la Asamblea, dicho grupo minoritario será quien elija al órgano de vigilancia que nos ocupa.

El Consejo de Vigilancia es, por decirlo así, el órgano específico de vigilancia o supervisión de los actos del --

Consejo de Administración de la Sociedad y, en general, de todas las actividades de ésta. En efecto, el artículo 32 de la Ley determina:

"El Consejo de Vigilancia ejercerá la supervisión de todas las actividades de la Sociedad y tendrá el derecho de veto, para solo el objeto de que el Consejo de Administración considere las resoluciones vetadas. El derecho de veto deberá ejercitarse ante el Presidente del Consejo de Administración dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la resolución. El Consejo de Administración podrá ejecutar su decisión bajo su responsabilidad, pero la Asamblea General inmediata estudiará el conflicto y resolverá en definitiva. Para los efectos de este artículo toda resolución del Consejo de Administración será comunicada por escrito, al adoptarse, al Consejo de Vigilancia".

Como se puede hacer notar, en forma similar a como acontece en materia ejidal y respecto de los actos del Comisariado de este carácter, el Consejo de Vigilancia tratándose de Sociedades Cooperativas tiene atribuciones -en su sentido de facultades y obligaciones correlativas- de vigilar que los actos del órgano ejecutivo de la Asamblea General y representativo específico de la sociedad, se ajusten a lo preceptuado por la Ley y específicamente a lo acordado, en su caso por la Asamblea de los miembros de la persona jurídica de que se trate: ejido o sociedad cooperativa. Podríamos decir, recordando lo que expresamos al verificar el estudio de la naturaleza jurídica de los --

Consejos de Vigilancia Ejidales y haciendo cierta equiparación en las funciones, que en el caso los Consejos de Vigilancia de las cooperativas tienen funciones generales de vigilancia -válgase la redundancia- respecto de los actos o acuerdos del Consejo de Administración y que, por otra parte, en forma similar a lo que acontece entratándose de los órganos ejidales desempeñan o pueden desempeñar funciones de auxiliares de la Administración Pública respecto de las actividades todas de la Sociedad Cooperativa al cuidar que éstas se ajusten a lo preceptuado por la Ley. En el caso de las Sociedades de cuyo estudio nos ocupamos someramente en este capítulo, encontramos una disposición que sería ideal tuviese vigencia en las relaciones internas de los órganos ejidales: Nos referimos a la obligación establecida de comunicar al Consejo de Administración al de Vigilancia, por escrito, las resoluciones que adopte. Nos percatamos claro está, que en términos generales los medios culturales o el nivel cultural de los componentes en uno y otro caso son diferentes, comúnmente superior el de los cooperativistas, por lo que habremos de admitir que lamentablemente la obligación que se impusiera a los integrantes de los Comisariados Ejidales de comunicar por escrito las determinaciones que tomasen dentro de la esfera de sus atribuciones a los Consejos de Vigilancia de la propia índole, sería en la práctica punto menos que inoperante, toda vez que a pesar del requisito de saber leer y escribir que fija el artículo 23 a los miembros de tales órganos, existen múltiples casos en que esto no acontece o que, en la mejor de las --

condiciones los representantes ejidales apenas si saben poner - su nombre; empero, es deseable que, por lo menos en los casos - en que los integrantes de tales Comisariados adoptan determinaciones o extienden constancias -de posesión, abandono de la posesión, etc.- vinculados íntimamente a la existencia, ejercicio o extinción de los derechos agrarios ejidales de carácter individual, se diese cuenta a los miembros de los Consejos de Vigilancia, facultando a éstos específicamente para poner a consideración de la Asamblea General del ejido aquellos casos en los cuales se violasen o menoscabasen los derechos individuales de los miembros de la persona jurídica colectiva de que se tratara, así como cualquier otra irregularidad dentro de su ámbito de -- atribuciones, facultando a dicho Consejo a vetar las resoluciones del Comisariado con el mismo objetivo y efectos que en la - Cooperativa.

En el artículo 28 del Reglamento de la Ley General \* de Sociedades Cooperativas encontramos atribuida al Consejo de Vigilancia de este carácter, una facultad similar a la que tienen los órganos de vigilancia ejidales para solicitar del Comisariado convoque a asamblea, de pedirlo así determinado porcentaje de los miembros de la persona jurídica colectiva de que se trató. Sin embargo, el mencionado Reglamento es más previsor -- que nuestro Código Agrario vigente, toda vez que expresamente - faculta al Consejo de Vigilancia en el precepto aludido a convocar a Asamblea por sí, si tratándose de las ordinarias el Conse

jo de Administración no lo hace en la época fijada por las bases constitutivas, o si lo solicitara el 20% cuando menos, de los miembros de la cooperativa si el caso se refiere a asamblea extraordinaria. Considerámos benéfico para el normal desarrollo de la vida de los Ejidos, se faculte expresamente a los Consejos de Vigilancia Ejidales a convocar a Asamblea General por sí mismos, en los casos específicos de pedimento en ese sentido -- del 25% de los ejidatarios a que se refiere el artículo 45 del Código de la materia y ante la negativa para hacerlos del Comisariado Ejidal. Tal facultad sugerida, estimamos conveniente -- sea extensiva a aquellos casos en que por la urgencia o importancia del asunto a tratar requieran la celebración de Asamblea y reciben de parte del Comisariado Ejidal negativa a su pedimento fundado en el precepto invocado y por incumplimiento en la convocatoria para la Asamblea mensual de ordena la Ley.

Respecto de las facultades de los Consejos de Vigilancia de las Sociedades Cooperativas, el artículo 41 del Reglamento establece:

I.- Vigilar que los miembros del Consejo de Administración y los empleados de la Sociedad cumplan sus deberes y obligaciones.

II.- Vigilar el estricto cumplimiento de las Bases Constitutivas y de las prescripciones de la Ley y de este Reglamento.

III.- Conocer todas las operaciones de la Sociedad, y Vigilar que se realicen con eficiencia.

IV.- Cuidar que la contabilidad se lleve con la debida -- puntualidad y corrección en libros autorizados, que los balances se practiquen a tiempo y se den a conocer a los socios, Al efecto revisará las cuentas y practicará arqueos cuando menos una vez mensualmente, y de su gestión dará cuenta a la Asamblea, -- con las indicaciones que juzgue necesarias.

V.- Vigilar el empleo de los Fondos.

VI.- Dar su visto bueno a los acuerdos del Consejo de Administración que se refieren a solicitudes o concesiones de -- préstamos que excedan el máximo fijado por las Bases Constitutivas, y a dar aviso al mismo Consejo de las noticias que tengan sobre hechos o circunstancias relativas a la disminución de la solvencia de los deudores, el menoscabo de cauciones.

VII.- Oponer veto, bajo su responsabilidad, a las determinaciones del Consejo de Administración que lo ameriten, de acuerdo con en el artículo 32 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

VIII.- Emitir dictamen sobre la memoria y el balance general del Consejo de Administración, que le entregará éste con -- treinta días de anticipación a la fecha en que se reúna la Asamblea General.

IX.- Cuidar de que se exija el otorgamiento de las garantías con que deben caucionar su manejo los empleados o funcionarios que cuiden o administren intereses de la Sociedad y de que sean renovadas oportunamente, y

X.- Cuidar de que se exija el cobro de las garantías, en el caso de que así se hiciera necesario y comunicar a la Secretaría de la Economía Nacional, todo manejo indebido o irregular de fondos que llegue a su conocimiento".

Explicándose con claridad por el mismo texto de las fracciones transcritas el alcance y sentido de las funciones de los Consejos de Vigilancia a las que se refiere el precitado artículo 41, únicamente nos permitiremos comentar que en este caso el legislador si se preocupó de establecer una precisa correlación entre las de este órgano y las del Consejo de Administración, lo que no acontece en nuestro Derecho legislado entre Comisariado y Consejo de Vigilancia ejidales, dado que las atribuciones de éstos en general y específicamente por lo que a los actos del primero se refiere, se determinan en forma por demás genérica e imprecisa, estimamos pertinente que sin llegar al casuismo legislativo-se definan con mayor claridad y precisión -- las atribuciones de los órganos de vigilancia ejidales, a lo -- que ha de añadirse necesariamente lo que sobre el particular hemos expresado con anterioridad en el desarrollo de este trabajo.

El artículo 42 del Reglamento de que nos venimos ocupando, establece:

Son causas de remoción de los miembros del Consejo de Vigilancia las siguientes.

I.- No celebrar las juntas periódicas que les imponga -- las Bases Constitutivas.

II.- No asistir a las juntas del Consejo de Administración.

III.- No vetar las resoluciones del Consejo de Administración que perjudiquen los intereses de la cooperativa.

IV.- No poner en conocimiento de la Asamblea y de la Secretaría de la Economía Nacional, las irregularidades que en el funcionamiento de la Sociedad observen.

V.- No supervisar las actividades de la Cooperativa, y

VI.- Faltar en cualquier forma a las prevenciones del pacto social, o a las de la Ley y este Reglamento".

Casi repitiendo lo expresado en párrafo preincerto, habremos de comentar respecto a las causales de remoción anteriormente asentada, que existe incuestionablemente mayor precisión en el caso de la imputables a los miembros de los Consejos de Vigilancia de las Sociedades Cooperativas, que lo que se especifica en el mismo renglón de caucalos de remoción en el artículo 30 del Código Agrario, tratándose de los Consejos de Vigilancia Ejidales. Habiéndonos ocupado con cierta amplitud de hacer el -

comentario relativo del contenido del precitado artículo 30, --  
nos permitimos recalcar la insuficiencia al respecto de nuestro  
sistema positivo agrario remitiéndonos a las consideraciones, -  
comentario y sugerencias hechas valer en otras partes de esta -  
tesis.

**Notas Bibliográficas del Capítulo Quinto.**

- 1.- Rojas Coria, Rosendo: "Tratado de Cooperativismo Mexicano",  
pág. 637. primera edición. Fondo de Cultura Económica.
- 2.- Rojas Coria, Rosendo: "Tratado de Cooperativismo Mexicano",  
pág. 637. primera edición. Fondo de Cultura Económica.
- 3.- Autor Citado. Obra citada, pág. 581.
- 4.- Autor Citado. Obra citada, pág. 583.
- 5.- Durán, Marco Antonio: "El Agrarismo Mexicano", Siglo XXI --  
Editorés, S. A., pág. 98, México 1967.
- 6.- Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria", T.I.  
págs. 392 y 393. México 1941.
- 7.- Fabila, Manuel: Obra citada, págs. 398 y 399.

### RESUMEN Y CONCLUSIONES.

El concepto de Reforma Agraria -vinculado íntimamente con el de estructura agraria-, implica un proceso de transformación en los aspectos jurídico, económico y social de tal estructura, tendiente a corregir los desajustes cualitativos y cuantitativos que en tales aspectos constituye la problemática agraria. La Reforma Agraria en México se encuentra a la fecha a un paso de finalizar la etapa primera de redistribución de la tierra; es indispensable proveer a través de los mecanismos jurídicos idóneos la paz y seguridad jurídica en el agro; en forma tal que ejidatarios, pequeños propietarios o campesinos comuneros puedan continuar avanzando en el desarrollo no solamente de la producción y productividad agropecuaria, sino de los factores de orden social concomitantes al proceso de Reforma Agraria.

Constituye el Ejido una entidad básica del proceso de Reforma emprendido por la Revolución bajo un nuevo concepto de función social de la propiedad. Los Consejos de Vigilancia Ejidales son órganos de los Ejidos constituidos por la Ley, con funciones generales de vigilancia respecto de la actuación de otro órgano como lo son los Comisariados Ejidales, con facultades de auxiliares de la Administración Pública, en los términos establecidos por la propia Ley y con facultades supletorias de las atribuidas a tales Comisariados, teniendo su antecedente

legislativo más remoto en los Inspectores de Vigilancia a que se refiere el Decreto Presidencial fechado el 16 de julio de 1925. Puede expresarse que la propia existencia de los Comisarios Ejidales hacen indispensable la existencia y eficiente funcionamiento del órgano censor y corrector de sus actos que es el Consejo de Vigilancia.

A diferencia de lo establecido por el Código Agrario vigente que los emplea indistintamente, se estima que existe una diferencia entre los conceptos de remoción y destitución, referido el caso a los Consejos de Vigilancia, debiendo entenderse por el primero el acuerdo tomado por la Asamblea General de ejidatarios por el que se le quitan al ejidatario removido las funciones que tenía como integrante de dicho órgano y por el de destitución la terminación que en el mismo sentido toma la Autoridad Administrativa competente, apruebe o no tal medida la Asamblea de ejidatarios; independientemente de otras posibles causas de remoción o destitución, se estima pertinente la modificación del Código Agrario vigente que, con la actual redacción de su artículo 30, deja totalmente al arbitrio de la Asamblea General de ejidatarios la aplicación de la sanción que denomina dicho precepto destitución, condicionada en las dos causales previstas al acuerdo en dicho sentido de las dos terceras partes de la Asamblea, aún cuando notoriamente, por simple analogía con lo previsto al respecto de los miembros del Comisariado Ejidal, el ser procesado por delito sancionado con pa

na corporal debería traer consigo como sanción la de destitución acordada por la Autoridad Administrativa competente.

Se considera conveniente modificar el actual Estatuto jurídico de los Consejos de Vigilancia de los ejidos, adicionando a las atribuciones que a los mismos fija la Ley vigente, entre otras, la de intervenir a través de la Asamblea General de ejidatarios y dando a conocer al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, o a su discreción, a las autoridades penales correspondientes el hecho de que los integrantes del Comisariado invadan tierras, induzcan o toleren que los ejidatarios se posesionen de ellas, fuera de lo preceptuado por la Ley; asimismo se estima conveniente establecer jurídicamente dentro del propio Código Agrario la obligación supletoria de los integrantes de tales Consejos de extender en la forma procedente la documentación que soliciten los interesados o requieran las autoridades competentes relacionada con el aprovechamiento individual o colectivo, en su caso, de los bienes ejidales, fijando, por otra parte la sanción correspondiente en caso de incumplimiento o la extensión dolosa y en contravención con la realidad de dicha documentación; asimismo debe señalarse como atribución de los integrantes de los Consejos, intervenir activamente a efecto de impedir que los ejidatarios se posesionen u ocupen terrenos fuera de lo preceptuado por la Ley.

Considera el sustentante que no solamente deben adicionarse las causales de responsabilidad administrativa o disci

plinaria de los integrantes de los Consejos de Vigilancia, sino estatuirse expresamente tipos de conducta condicionantes de responsabilidad penal imputable a los mismos, proponiéndose considerar como posibles causales: por invadir terrenos o inducir a ejidatarios a que los ocupen en forma ilícita, siendo de particulares ajenos al ejido o por no dar cuenta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o autoridades penales que se estime competentes en los casos que la invasión, inducción o tolerancia de ocupación ilícita sean atribuibles a los miembros del Comisariado; por acaparar por si o por interpósitas personas -- parcelas del Ejido; y, por omitir poner en conocimiento del Departamento o de las autoridades penales que se estimen competentes, hechos presumiblemente delictuosos imputables a los integrantes del Comisariado Ejidal, en los términos del Código Agrario vigente.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ABEL, WILHELM:- "Política Agraria", Librería El Ateneo Editori-  
al, Argentina.- 1960.
- ALCERRECA, LUIS G.: - "Apuntes para una reforma al Código Agrar-  
rio de 1942", Primera Edición. Gráfica Panamericana, S. de R.L.  
México, D.F. 1961.
- BASSOLS, NARCISO:- "La Nueva Ley Agraria" (Antecedentes). Méxi-  
co, D.F. 1927.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA:- "El Derecho Agrario en México", Edito-  
rial Porrúa.- México 1964.
- CHEVALIER, FRANCOIS:- "La Formación de los Grandes Latifundios-  
en México", en Revista Problemas Agrícolas e Industriales de Mé-  
xico. Vol. III. No. 1.- 1956.
- DE LA PEÑA, MOISES:- "El Pueblo y su Tierra" Mito y Realidad de  
la Reforma Agraria en México.- Cuadernos Americanos. México -  
1964.
- DELGADO, OSCAR: "Reforma Agrarias en la América Latina. Procesos  
y Perspectivas.- Fondo de Cultura Económica. 1a. Edic. México -  
1965.
- DIAZ SOTO Y GAMA, ANTONIO:- "La Cuestión Agraria en México", Uni-  
versidad Nacional Autónoma de México.- Instituto de Investigacio-  
nes Sociales.- 1959

EDICION DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.- -  
Manual de Tramitación Agraria.- México, D.F. 1964.

ESTUDIOS AGRARIOS.AÑO III.- SEPTIEMBRE-DICIEMBRE DE 1964,NUM.9.-  
Lucio Mendieta y Núñez.- Estudio Comparativo entre el Código A-  
grario vigente y un Anteproyecto de nuevo Código Agrario, y - -  
Juan Ballesteros Porta.-La Importancia de las Cooperativas en -  
un Proceso de Reforma Agraria Integral.

FABILA, MANUEL:- "Cinco Siglos de Legislación Agraria", T.I. --  
Banco Nacional de Crédito Agrícola.- México 1941.

FABILA MONTES DE OCA, GILBERTO:- "La Reforma Agraria Mexicana.-  
sus realidades en cincuenta años, su integridad conforme a la -  
Justicia Social". México, D.F. 1964.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON:- "Economía Agrícola y Reforma --  
Agraria"(Conferencias). Centro de Estudios Monetarios Latinoam-  
ricanos.- México 1962.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON:- "Notas sobre la Reforma Agraria-  
Mexicana".- Escuela de Agricultura Chapingo.- México 1965.

GONZALEZ DE COSSIO, FRANCISCO:- "Historia de la tenencia y ex--  
plotación del campo desde la Epoca Precortesiana hasta las Le--  
yes del 6 de Enero de 1915".- Editorial Instituto de Estudios -  
Históricos de la Revolución Mexicana.- México 1957.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO:- "Introducción al Estudio del Derecho Agrario".- Editorial Porrúa. México 1946.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO:- "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa. México 1954.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO\*- "El Sistema Agrario Constitucional",- 3a. edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1966.

MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIO Y LUIS G. ALCERRECA:- "Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario", Primera edición.- Centro de Investigaciones Agrarias.- México 1964.

MORENO, M. MANUEL:- "La Organización Política y Social de los Aztecas".- Instituto Nacional de Antropología e Historia.- México 1962.

SILVA HERZOG, JESUS:- "El Agrarismo Mexicano la Reforma Agraria", Exposición y Crítica.- Fondo de Cultura Económica.- México 1959.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO:- "La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana".- Imp. La Artística.- México 1953.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO:- "Estudios Agrarios Mexicanos". Edición para el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria, organizado por la O.E.A. y el I.I.C.A., San José de Costa Rica, 1962.

INDICE GENERAL

	Págs.
DEDICATORIAS.- .....	4
PROLOGO.- .....	9
CAPITULO PRIMERO.- .....	11
LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDALES. NECESIDAD PRAGMATICA Y JURIDICA DE REESTRUCTURAR SU ESTADUTO.	
a).- Nociones sobre el significado de Reforma Agraria.	
b).- La Reforma Agraria en México y su actual etapa de desarrollo.	
c).- El Ejido como una de las estructuras socioeconómicas jurídicas básicas de la Reforma Agraria.	
d).- Organismos de representación y administración de los ejidos. Antecedentes de los Consejos de Vigilancia Ejidales en nuestra legislación.	
e).- Los Consejos de Vigilancia Ejidales como mecanismo socio-jurídicos indispensables en el eficiente aprovechamiento de los terrenos ejidales.	
CAPITULO SEGUNDO.- .....	38
LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDALES.	
a).- Sus funciones generales de vigilancia.	
b).- Su carácter de auxiliares de la Administración.	
c).- Sus funciones supletorias del Comisariado Ejidal.	

	Págs.
CAPITULO TERCERO.- .....	70
CONSTITUCION, REMOCION Y DESTITUCION DE LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EJIDALES.	
a).- Constitución.	
b).- Remoción y destitución de los integrantes de los - Consejos de Vigilancia Ejidales.	
CAPITULO CUARTO.- .....	90
REVISION CRITICA DE LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA EN EL CODIGO DE LA MATERIA- Y OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS. PROPOSICIONES- CONCRETAS DE MODIFICACION A NUESTRO SISTEMA JURIDI CO POSITIVO.	
a).- Insuficiencia de las disposiciones regulativas en materia de atribuciones y responsabilidades.	
b).- Necesidad de adecuar la estructura y funcionamien- to de los Consejos de Vigilancia a los fines de u na sana política agraria.	
CAPITULO QUINTO.- .....	124
BREVE ESTUDIO LEGISLATIVO Y COMPARATIVO DE LOS CON SEJOS DE VIGILANCIA DE LOS EJIDOS Y LOS DE LAS SO CIEDADES COOPERATIVAS.	
a).- Nociones generales sobre las Sociedades Cooperati- vas. La importancia de su estudio en relación con la Reforma Agraria.	
b).- Los Consejos de Vigilancia Ejidales y los de las - Sociedades Cooperativas.	
RESUMEN Y CONCLUSIONES.- .....	160
BIBLIOGRAFIA GENERAL.- .....	164
INDICE GENERAL.- .....	167