



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE  
DISOLUCION DE COMUNIDADES RURALES.

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :  
ANA MARIA TISCAREÑO ROMO

México, D. F.

1 9 7 6

968



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**Este trabajo fué elaborado en el Seminario de Derecho Agrario, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, a cargo de su Director señor Licenciado - Esteban López Angulo y bajo la dirección del - señor Licenciado Alvaro Morales Jurado.**

**A mis padres**

**Con agradecimiento y afecto.**

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE DISOLUCION DE  
COMUNIDADES RURALES DEL ESTADO DE NUEVO LEON**

**CAPITULO PRIMERO**

**ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS COMUNIDADES AGRARIAS.**

- A. - Organización Agraria Comunal durante la época Precolonial**
- B. - Organización Agraria Comunal durante la época Colonial**
- C. - Organización Agraria Comunal durante la época Independiente.**

**CAPITULO SEGUNDO**

**REGULACION Y PROCEDIMIENTO PARA LA CONFIRMACIÓN Y TI-  
TULACION DE BIENES COMUNALES.**

- A. - La Ley del 6 de enero de 1915.**
- B. - Reformas al artículo 27 Constitucional y los Códigos Agrarios  
de 1934, 1940 y 1942.**
- C. - La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.**

### CAPITULO TERCERO

#### ANTECEDENTES DE LA LEY DE DISOLUCION DE COMUNIDADES RURALES.

- A. - Artículo 27 fracción XVII de la Constitución General de la República.
- B. - Contenido y Análisis del Artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León
- C. - Ley de Disolución de Comunidades Rurales.

### CAPITULO CUARTO

#### INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE DISOLUCION DE COMUNIDADES RURALES.

- A. - Estructura y Contenido de la Ley de Disolución de Comunidades Rurales.
- B. - Análisis de las principales disposiciones de la Ley.
- C. - Criterio respecto a la Constitucionalidad de la Ley de Disolución de Comunidades Rurales.

## P R O L O G O

El tema elegido es un estudio de la Ley sobre Disolución de Comunidades Rurales en el Estado, creación del Fondo Legal de los Centros de Población y Determinación máxima de terreno de que se puede ser dueño, Organica del Párrafo Cuarto, del Artículo 23 de la Constitución Política, del Estado de Nuevo León, mediante el cual se tratará de demostrar la inconstitucionalidad de la misma por lo que respecta a la disolución de comunidades rurales.

Dicha Inconstitucionalidad radica en que el poder legislativo del Estado de Nuevo León regula sobre la materia agraria lo cual no es posible ya que nuestra Constitución General de la República, le niega dicha facultad en virtud de que la misma se encuentra en los poderes de la Federación.

Es por eso que el Gobierno Local del Estado de Nuevo León al expedir la Ley sobre Disolución de Comunidades Rurales va en contra de los preceptos establecidos en nuestra Carta Magna y por ende dicha reglamentación es inconstitucional.

Cabe mencionar que la aplicación de dicha Ley produce consecuencias fatales en nuestras comunidades agrarias que están sujetas a la Reglamentación de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que sus

efectos son la desaparición de las mismas y en consecuencia se viola el sentido social que los legisladores le han otorgado a la propiedad.

Me pareció importante tratar dicho tema porque en la actualidad diversas comunidades agrarias del Estado de Nuevo León, que en realidad existen pocas en esa región; sufren las consecuencias de la aplicación de dicha ley; y en torno al procedimiento y a las autoridades que lo realizan, las comunidades no han tenido otro remedio que el de acudir al juicio de amparo, mismos que aún no han sido resueltos.

Es por eso que durante el desarrollo de este modesto trabajo se propone la derogación del párrafo cuarto del artículo 23 de la Constitución del Estado de Nuevo León, por lo que respecta a la Disolución de las Comunidades para así proteger a las mismas.

Tales consideraciones me llevaron a elegir y dar cima al presente trabajo, que me permito someter a la consideración de los señores miembros del Jurado.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE DISOLUCION DE  
COMUNIDADES RURALES DEL ESTADO DE NUEVO LEON

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS COMUNIDADES  
AGRARIAS

A)"ORGANIZACION AGRARIA COMUNAL DURANTE LA EPOCA  
PRECOLONIAL".

Entre los diversos pueblos aborígenes que constituyen lo que es ahora el Territorio de los Estados Unidos Mexicanos solamente fueron estudiados el Maya y el Azteca que se consideran con sistemas propios de tenencia de la tierra.

Robertson y Clavijero manifiestan que el Derecho de propiedad entre los mexicanos estaba reconocido, encontrándose las tierras divididas entre la corona, la nobleza y el común de los pueblos. ( 1 )

Ahora bien el régimen de propiedad de los antiguos mexicanos - se presenta en tres principales categorías: ( 2 )

- I. - Propiedades de las comunidades, Calpullallis y Altepetlallis.
- II. - Propiedades de los señores
- III. - Propiedades de carácter público.

( 1 ) "El Derecho Agrario en México" de Martha Chávez Padrón. - Págs. 181 y 183.

( 2 ) Las Comunidades Agrarias de Fernando Figueroa. - Pág. 26.

1. Propiedades de las Comunidades, Alonso de Zurita nos define los calpullis diciendo que Calpulli o Chinancalli, es todo uno, quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, que viene de muy antiguo con sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa barrio o linaje, - y las tierras que le pertenecen se llaman calpullallis, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje.

El Lic. Fernando Figueroa señala que: las tierras que poseen - fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y para sus descendientes en sí, hasta hoy los han poseído, y tienen nombre de calpullec y - estas tierras no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del calpulli y el que las posee no las puede enajenar, sino que goza de ellas por su vida y las puede dejar a sus hijos y herederos. ( 3 )

El Calpulli era una especie de persona moral a la cual correspondía la nuda propiedad y el usufructo de las tierras calpullallis, integrado por personas o parientes de un mismo linaje, pero posteriormente con el fin de evitar rebeliones o levantamientos bélicos, el monarca dispuso acomodar en cada calpulli a personas de otros barrios.

Al Calpullalli correspondían todas aquellas familias que integraban al calpulli, revestido de capacidad jurídica, podía contratar y obli-

garse, siempre y cuando se realizaran las operaciones a través de sus legítimos representantes o autoridades. ( 4 ) Las tierras calpullallis se encontraban delimitadas por cercas de piedras o magueyes; su usufructo era transmitido de padres a hijos sin limitación y sin término.

La distribución de las tierras se realizaba según las necesidades de cada familia, constituyéndose la pequeña propiedad de los indígenas; las extensiones eran diferentes, atendiendo a la calidad de las tierras y a la densidad de la población.

Solamente los descendientes de cada linaje estaban capacitados para gozar de este tipo de propiedad comunal; para seguir siendo acreedores de este derecho era necesario permanecer en el barrio a que pertenecían, ya que el abandono por dos años constituía la pérdida de todo derecho a las tierras, además debían cultivar la parcela ininterrumpidamente. La Autoridad del calpulli reconvenía a la familia para que se reintegrara, y si en el año siguiente no se enmendaba perdía su derecho irremediablemente.

Los bienes comunales eran inalienables y hereditarios dentro de cada familia en lo particular, pero limitado exclusivamente a las familias pertenecientes al calpulli desde tiempo inmemorial.

El Titular del derecho a las tierras comunales, es el calpulli mismo, la agrupación comunal, es por eso que se considera como una persona

( 4 ) México y su Reforma Agraria Integral de Alejandro Rea Moguel. - Pág. 17.

na moral con capacidad jurídica.

En el supuesto de que una parcela del calpullalli quedara vacante el jefe principal convocaba al consejo de ancianos y reunidos se repartía la tierra a la familia seleccionada. ( 5 )

Alejandro Rea Moguel señala como rasgos distintivos del calpulli los siguientes:

- a) El calpulli estaba constituido por los vecinos de cada barrio y por el cacique respectivo, representante del rey, formando su patrimonio las tierras que los formaban.
- b) El jefe y el Consejo de ancianos del calpulli se encargaban de dividir los terrenos para entregar las porciones a los moradores del mismo.
- c) Los poseedores de las tierras no podían enajenarlas, porque eran inalienables, solamente podían usufructuarlas por toda su vida, e inclusive podían heredarlas a sus descendientes.
- d) Existía el derecho de reversión aplicado en beneficio del calpulli, para que nuevamente fueran repartidas pero sólo en el caso de que el poseedor no tuviera herederos.
- e) Podía arrendarse una porción de tierra del calpulli, pero so -

lamente a un miembro del mismo, y no a otro vecino de diferente barrio.

El Altepetlalli, era común a todos los habitantes del pueblo - o ciudad, en ella no había cercas, éstas tierras eran labradas por todos en determinadas horas y su producto se dedicaba a los gastos públicos del pueblo y el pago de tributos.

II.- Propiedad de los señores, era de carácter individual - podía ser enajenada pero sólo entre nobles, y transmitirse por herencia.

El monarca o Rey era el dueño absoluto de todas las tierras - teniendo facultad para distribuir las y transmitir las sin limitación alguna - según su criterio, ya fuera donándolas, enajenándolas o entregándolas en usufructo, éstas se denominaban Tlatocolalli; esta distribución debería sujetarse a determinadas condiciones: deberían ser entregadas a los miembros de la familia real, las cuales se transmitían a los descendientes más próximos, formando mayorazgos; los beneficiados tenían que cuidar los jar dines y palacios del rey, además de una obediencia absoluta; este tipo de propiedad se le denominaba pillalli.

En caso de que el beneficiado y sus descendientes se extinguieran operaba el derecho de reversión, volviendo las propiedades al patrimonio del Rey, para ser nuevamente repartidas a otras personas.

El rey repartía tierra a los nobles, que podían ser enajenadas -

o donadas, con la prohibición de ser transmitidas al dominio de los plebeyos macehuales o mayeques, ya que éstos no podían adquirir bienes inmuebles.

Las otorgadas a los guerreros en recompensa por sus hazañas, se concedían con la condición de ser transmitidas a sus descendientes, en algunos casos las tierras seguían siendo labradas por los pueblos conquistados, pero sujetos a las condiciones que los nuevos dueños les imponían. De propietarios pasaban a ser inquilinos o aparceros, ya que seguían en posesión de las tierras con el privilegio de transmitir éstas a sus descendientes, de no ser arrojados de las mismas, y de obtener parte de los frutos. (6)

III.- Propiedades de Carácter Público.- Dentro de las que cabe mencionar encontramos, las teopantlalli dedicadas al sostenimiento de los templos; las Milchimalli para los gastos de la guerra; Tlacotlalli o Tlatocamilli para proveer los gastos del palacio o casa de gobierno Tecpan, donde residían los poderes.

Sus gastos se dedicaban principalmente para la manutención de los funcionarios públicos, tenían las características de ser inalienables, no pertenecían a ninguna persona en particular ya fuese física o moral, sino al conglomerado social a la colectividad misma, que ejercía sus dere-

(6) El Problema Agrario de México de Lucio Mendieta y Muñez.- Págs. 14.

chos mediante órganos superiores de gobierno ( 7 )

La Doctora Martha Chávez, señala como categorías del régimen de propiedad:

a) Pillalli.- Este tipo de posesiones fueron concedidas como premio a los servicios realizados, no se exigía el pago del tributo; los que la poseían debían prestar sus servicios al señor en forma militar, política, administrativa etc. Se concedían diversas extensiones, otorgándoles el derecho de transmitir las, con la prohibición de no venderlas a -- plebeyos, porque de hacerlo la venta se consideraría inexistente perdiendo todo derecho sobre la tierra.

b) Teotlalpam.- Las tierras destinadas para sufragar los gastos del culto. Este grupo cabe dentro de la categoría de propiedades de carácter público, que señala Fernando Figueroa.

c) Milchimalli.- Se destinaban para suministrar víveres al ejército en tiempo de guerra.

d) Altepetlalli.- El producto de estas tierras se destinaba a sufragar los gastos del pueblo.

e) Calpulli.- Sobre este tipo de posesión ya se habló anteriormente, más sin embargo la Doctora Martha Chávez, nos dice que el --

(7) Las Comunidades Agrarias de Fernando Figueroa, Págs. 28 y 29

Calpulli era una parcela de tierra que se asignaba a cada jefe de familia para su sostenimiento.

Las controversias que se suscitaban en el Calpulli, se resolvían por un tribunal superior que se reunía en un departamento del palacio denominado Tlaexitlan, y estaba formado por ancianos representantes de los calpullis. ( 8 )

El Calpulli, es considerado como una especie de pequeña propiedad que cumplía una función de tipo social, el usufructo era privado y solo lo gozaba quien la cultivaba.

Durante la época precolonial las clases sociales se encontraban sumamente marcadas, con desigualdad enorme en cuanto a la distribución; los que tenían el privilegio de poseer tierras dentro de los Calpullis pagaban altos tributos. A consecuencia del crecimiento de la población fue difícil para los descendientes de los que poseían tierras dentro de los Calpullis llegar a obtenerlas, ya que éstas eran insuficientes; es por eso que para los españoles fue muy fácil dominar el pueblo mexicano, ya que estos se encontraban descontentos con el régimen político social existente.

Cabe hacer notar que algunas de las características del Calpulli, coinciden con las de nuestro régimen ejidal de hoy en día, como la de -

que si se dejaba de trabajar por más de dos años consecutivos la tierra, se perdía todo derecho sobre la misma.

El origen de nuestras Instituciones Nacionales, son las comunidades agrarias, por tener antecedentes de su existencia desde que los primeros grupos humanos habitaron nuestro país.

B)"LA ORGANIZACION AGRARIA COMUNAL DURANTE LA -  
EPOCA COLONIAL".

El origen jurídico de la propiedad colonial lo encontramos en las Bulas de Alejandro VI de 3 y 4 de mayo de 1493, consideradas como una especie de Laudo Arbitral que puso en orden el descubrimiento de las nuevas tierras, en relación con los países de España y Portugal. ( 9 )

Mediante ellas se otorga a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores, la perpetuidad, poder libre lleno y absoluto, así como autoridad y jurisdicción en todas las tierras que se descubrieron al Occidente y al Sur de una línea que iría del Polo Artico, y que debería pasar cien leguas al Occidente de las Islas Azores y de Cabo Verde, tierras de las que no hubiere tomado posesión algún otro príncipe cristiano o Rey hasta el 24 de diciembre del año de 1492, las Bulas se denominaban la Inter Caetera o Eximias Denotionis Sinceritas, la Inter Caetera y la Hodie Siguidem.

De la Bula Papal se han presentado diversas opiniones acerca

( 9 ) México y su Reforma Agraria Integral de Alejandro Rea Moguel.  
Pág. 25.

del dominio de las tierras descubiertas, algunos autores consideran -  
que en cuanto al valor jurídico es considerable, pero no determinante,  
por las siguientes razones:

- a) Por la época de religiosidad que se vivía
- b) Por el reconocimiento general y público de la cual fueron hechas.
- c) Durante esta época el poder público del reinado Español y de la Iglesia, constituía una convivencia sagrada en las Leyes.
- d) Se le reconoce valor jurídico a las Bulas de Alejandro VI, porque jurídicamente actuó con calidad de árbitro de iglesia.
- e) El tratado de Tordesillas, vino a ratificar la validez legal de las Bulas, al cimentar los derechos de España y Portugal, sobre las tierras del nuevo continente que se descubrían. ( 10 )

Otros consideran, el Papa tiene la representación de Dios en la tierra, y como él es el dueño del universo le corresponde la distribución de los dominios territoriales.

Teólogos ilustres y otros escritores afirman que el Papa solo les otorgó a los Reyes Católicos, facultad para convertir a los indios a su-

( 10 ) El Derecho Agrario en México de Martha Chávez Padrón. - Págs. 97 y 98.

religión, exhortándolos a la fé católica pero no el derecho de propiedad sobre sus bienes y señoríos, debiendo respetar sus trabajos, dignidades y buenas costumbres.

Solórzano sintetiza la controversia suscitada afirmando que la duda existía respecto a la clase de dominio que concedió a través de la Bula ya que algunos autores consideran que solo se confirió el cuidado de la predicación, conversión y protección general de los indios; debiendo ejercer las facultades de tutores y curadores, sin privar a los indios de sus provincias, haciendas y señoríos a menos de que cometiesen excesos que ameritasen el despojo.

Otros afirman que la Bula de Alejandro VI, concedió a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y de plena jurisdicción sobre los territorios y habitantes del continente descubierto ( 11 )

No obstante lo anterior consideramos que el Papa no tenía facultad ni derecho para entregar el dominio de las tierras descubiertas a los reyes españoles, sin embargo, durante esa época el derecho otorgado les dió oportunidad a los españoles de apropiarse de las tierras que poseían los pueblos sometidos, viéndose robustecidos por una posesión interrumpida en el transcurso de tres siglos; así Vatlet, afirma que "aún cuando no exista título especial de adquisición, y aunque se pueda probar que la toma de pose-

(11) El Problema Agrario en México de Lucío Mendieta y Núñez. -Págs. 23, 24 y 25.

sión primitiva fué fruto de la violencia y de la violación del derecho, -  
sin embargo, si la posesión pacífica ha durado un tiempo largo para -  
que los habitantes hayan reconocido la estabilidad y la necesidad del -  
nuevo orden de cosas, deberá admitirse que el transcurso del tiempo -  
ha legalizado los hechos". ( 12 )

Las instrucciones dictadas fueron en el sentido de mantener  
las poblaciones de los indios como se encontraban, sin introducir más -  
novedades que la fé católica y buenas costumbres, en caso de ser nece-  
saria la guerra se les requería por medio de una persona que conociera  
su lengua.

La forma de repartición de los terrenos descubiertos debería  
de realizarse según la calidad de las personas señalando terrenos suficient  
tes en cada población para el común aprovechamiento.

Carlos V tuvo especial atención en la protección de la propie -  
dad comunal al regular a las comunidades agrarias en la Legislación de -  
Indias, a pesar de esto no se pudo impedir que se destruyera el régimen -  
comunal, pues los indígenas fueron despojados justificando su esclavitud -  
mediante la encomienda.

Las Leyes de Indias, distingufan perfectamente a los ejidos y a

las comunidades, manifestando que los montes y pastos son bienes co  
munes de los indios y de las personas sin título. Los terrenos baldíos que no eran susceptibles de dedicarse a la agricultura, no eran  
ejidos, ni formaban parte del fundo legal, se conocían con el nombre  
de tierras realengas.

El derecho de disponer de las tierras conquistadas, era  
una facultad exclusiva del rey, ejercitada a través de ordenamientos, se  
ñalando oidores para que se trasladaran a los pueblos a reconocer la pro  
piedad de los indígenas o de los españoles, haciendo entrega o reconocien  
do la propiedad.

El Rey Felipe II otorga facultad a los Virreyes y Gobernadores de revocar las donaciones de tierras entregadas por los Cabildos, -  
éstas volvían al Patrimonio Real. Al visitador se le impuso la obligación  
de procurar que los indígenas tuvieran bienes de comunidad, para que tra  
bajaran y obtuvieran provecho de las mismas.

El Consejo de Indias, resolvió que los indios fuesen reducidos a pueblos y no viviesen divididos o separados por las tierras y montes, siendo auxiliados espiritualmente en la fé católica, con el fin de atraer a los demás a ofrecerse de buena voluntad sin exigirles más imposiciones -  
de las ordenadas, concediéndoles mantener las tierras y granjerías que tuvieran en los sitios que dejaron, para que las cultivaran y las aprovecharan.

Durante la época colonial se observaron diversos tipos de propiedad.

- I ) La Propiedad Privada de los Colonos Españoles;
- II) La Propiedad Eclesiástica; y
- III) La Propiedad de los Pueblos Indios.

I. - La Propiedad Privada de los Colonos Españoles ; el 18 de junio y 9 de agosto de 1513, Fernando V dicta en Valladolid la Ley para la "Distribución y Arreglo de la Propiedad", ésta nos sirve de clave para explicarnos la estructura territorial y agrícola de la época colonial, en la que se establecía la repartición de casas, solares, tierras, caballerías y peonías para los que fuesen a poblar tierras nuevas concediendo la facultad de tratarlas como propias cuando se recida cuatro años consecutivos.

Dicha repartición se haría conforme a la calidad de los servicios prestados por los interesados encomendándose indios para su instrucción religiosa ( 13 )

Con los resultados de esta disposición los Reyes Españoles se vieron obligados a manifestar el deseo de que se continuare hasta donde fuera posible las tradiciones de las instituciones indígenas.

Otras disposiciones de los Reyes Católicos reglamentan la -

(13) El Derecho Agrario en México de Martha Chávez. Pág. 202.

propiedad privada pero dejando en ella una función social, que se fué perdiendo en virtud de que la conquista fué realizada en su mayor parte con esfuerzos y recursos de fondos particulares, los que esperaban verse recompensados eludiendo así la función social que quería otorgarse a la propiedad privada; de la misma forma el reparto de indios no fué considerado como la encomienda de catequisarlos en la religión católica, sino para explotar las riquezas del nuevo continente conquistado.

Mercedes Reales. - Surje con la conquista, su antecedente es la Ley para la distribución y arreglo de la propiedad del 18 de junio de 1513, éstos repartos para ser considerados válidos era necesario que fueran confirmados por una disposición real, la cual se le denominaba Merced.

Estas tierras eran concedidas en forma provisional, mientras el beneficiario cumplía con los requisitos de residencia y labranza para consolidar la propiedad.

Caballerías. - Era una medida de tierra que se otorgaba en merced a un soldado de caballería y cuya extensión se determinaba según lo establecido en diversas ordenanzas, no se puede precisar con certeza la extensión de las tierras en virtud de que existieron varias ordenanzas, con ese fin, algunos autores consideran que es el antecedente de la hacienda mexicana.

Peonía. - Era una medida de tierra que se otorgaba a un sol-

dado de infantería, y a la que corresponde una quinta parte de una caballería.

**Suertes.** - Corresponde a un solar para labranza que se otorgaba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación.

**Compra-venta.** - Muchas de las tierras pertenecientes a la Corona Real pasaron a manos de los particulares por medio de este contrato.

**Confirmación.** - Procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de la tierra a favor de alguien que carecía de títulos sobre ellos, o habían sido titulados en forma indebida.

**Prescripción.** - Es una forma de adquirir la propiedad de las tierras, la cual se determinaba según la buena o mala fé de la posesión de las mismas.

**Composición.** - Es una institución mediante la cual los terratenientes se hicieron de tierras realengas o de particulares, este tipo de propiedad podía ser individual o comunal, que se obtenía mediante la Real Instrucción del 15 de octubre de 1754, que establecía un procedimiento de tipo verbal que se realizaba ante los Ministerios Subdelegados de las audiencias nombrándose comisiones para determinar el valor de las tierras, esta abarcaba también a los indios.

La encomienda nace en 1509 y termina en 1721 durante el reinado de Felipe V, Alejandro Rea Moguel considera que las encomiendas se realizaban en calidad de botín de guerra, como pago de los servicios, y en proporción a la categoría de los soldados y a los personales - méritos en campaña; debido a los intereses creados, ésta perdió su finalidad evangelizadora, convirtiéndose en propiedad privada, y por consecuencia los encomendados terminaron convirtiéndose prácticamente en esclavos. ( 14 )

II. - La propiedad eclesiástica. - Los primeros frailes que llegaron a la Nueva España en los siglos XVI y XVII, se erigieron en decididos defensores de los nativos, contra los abusos de que eran objeto por parte de los conquistadores, a ellos se les debe el cambio fundamental en la historia de la libertad humana, en la América recién descubierta.

Las Casas, Quiroga, Zumárraga y Funleal, trabajaron, lucharon y defendieron al indio contra la rapacidad del hombre blanco, iniciaron una serie de ideales, proyectos y prácticas, dentro de las cuales el indio salvó más fácilmente a su raza de la exterminación, y con ello su personalidad ante el mundo. ( 15 )

Los del clero regular y secular abandonaron sus metas de

- (14) México y su Reforma Agraria Integral de Alejandro Rea Moguel. -Pág. 26.  
(15) La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México, de Manuel Aguilera Gómez, Pág. 16.

castidad, humildad y pobreza, inclinándose hacia los bienes materiales al grado de que la propiedad eclesiástica desempeñó un papel significativo en el decurso de la vida colonial.

El origen de la propiedad eclesiástica en México, fueron los solares entregados de una manera gratuita para la construcción de - sus conventos, posteriormente las propiedades se acrecentaron debido a donaciones particulares, gozaban de excenciones no pagando impuestos lo cual produjo pérdidas para el erario público.

El gobierno al darse cuenta del desequilibrio económico, - en 1737 celebró un concordato con la Santa Sede, por medio del cual los - bienes eclesiásticos perdieron las excenciones que gozaban quedando sujetos al pago de impuestos.

Después fueron expedidos diversos ordenamientos con el - fin de enajenar los bienes del clero para el pago de las deudas contraídas - por los monarcas españoles y fué así como se combatió la amortización - eclesiástica, y acaparamiento de las tierras, bautizada con el nombre de política de Manos Muertas.

III. - La Propiedad de los Pueblos Indígenas. - La propiedad de los indios sufrió rudos ataques desde que se realizó la conquista; ya que desplazaron a los aborígenes de sus tierras, las de la nobleza, las del-

culto a sus dioses, y las del calpulli, pasaron a convertirse en patrimonio de los españoles.

En la recopilación de las Leyes de Indias podemos localizar diversas disposiciones en donde se advierte el deseo de los españoles de mantener aislados a los indios, organizados, bajo un sistema agrario-similar al existente con anterioridad a la colonia, así las comunidades indígenas eran dotadas de un fundo legal, de ejido, y de las tierras de labor distribuidas entre los pobladores. Las tierras entregadas eran de propiedad limitada al usufructo, con carácter hereditario, pero inalienables. (16)

Así pues los Reyes Españoles dentro de su régimen legalista, establecieron instituciones relativas a la tenencia y uso de la tierra entre los indígenas, siendo así las siguientes: Fundo Legal, Ejido, Tierras de Repartimiento y los Propios. ( 17 )

Fundo Legal.- En 1547 los españoles acordaron concen -  
trar a los aborígenes en pueblos, según lo dispuesto por el marquez de -  
Falces, Virrey de Nueva España, en la ordenanza de 26 de mayo del mismo  
año, resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos, y no viviesen-  
divididos y separados por las sierras y montes, privándose de todo benefi-  
cio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros ministros y del que obli

(16) Idem. Págs. 20 y 21.

(17) El Problema Agrario de México, de Lucio Mendieta Núñez. -Pag. 63, 64 sigs.

gan las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros .

La ocupación violenta, y las cargas tributarias impuestas a los nativos obligaron a las comunidades al endeudamiento con los particulares, y posteriormente las orillaron a la enajenación de sus terrenos.

De hecho la privación de las tierras de las comunidades - asumió proporciones alarmantes, en reconocimiento a lo cual se expidió - la Real Instrucción de 23 de febrero de 1781, la cual decía: "Se manda que por ningún motivo, ni con pretexto alguno se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos, ni otro género de enajenación de tierras de indios, no sólo aquellas que de por comunidades se les repartan para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultivo, sino también de aquellos que han adquirido y adquieran como propias por título de herencia, donación y otras adquisiciones de sus antepasados, entendiéndose dicha prohibición aún entre los mismos indios de los unos a los otros, con especialidad a los españoles... sin que... intervenga licencia de mi superior gobierno..."(18)

Los Ejidos.- Escribhe define al ejido "es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitus, que significa salida".

(18) La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México de Manuel Aguilera Gómez. - Págs. 21, 22 y 23.

El Rey Felipe II en 1513 dispuso que los sitios donde se fueran a formar pueblos y reducciones, o sea los terrenos para los cascos de ellos, deberían disponer de aguas, tierras, montes, entradas y salidas, y labranzas, y en ejido de una legua de largo, donde los indios pudieran tener sus ganados. ( 19 )

Las tierras conocidas antes de la conquista con el nombre de altepetlalli, puede considerarse que es el ejido que implantó el conquistador en Nueva España, tierras comunales en su aprovechamiento.

El ejido se encontraba a continuación del Fondo Legal, era una especie de corredor donde se debían construir las eras, los campos de juego y también como una reserva para cuando creciera la población, extender el fondo legal.

Las tierras de Repartimiento.- Los pueblos ya existentes de indígenas que tenían tierras repartidas entre las familias que habitaban sus barrios, y en los pueblos de nueva creación se dejó, según estaba mandado por la cédula del 19 de febrero de 1560.

Las tierras de repartimiento eran otorgadas solo para el usufructo de las familias que habitaban los pueblos con obligación de utilizarlas siempre.

( 19 ) México y su Reforma Agraria Integral.- Alejandro Rea Moguel. - Pág. 35.

**Los Propios.** - Son aquellos terrenos que se dedicaban para cubrir determinados gastos públicos, éstos eran entregados por el Ayuntamiento que era el encargado de la administración, les daban a censo o los arrendaban entre los vecinos del calpulli que determinaba una parcela para que se cultivara colectivamente por los miembros del calpulli, para los gastos públicos, eran cultivados en forma individual.

Las propiedades de los pueblos estaban sujetas a normas jurídicas especiales; no pertenecían a los individuos sino a las comunidades y no podían ser enajenadas en forma alguna ( 20 )

A pesar de la barrera proteccionista otorgada a la propiedad indígena comunal, los españoles a menudo solicitaban mercedes en tierras que recaían sobre tierras cuyos aprovechamientos disfrutaban desde tiempo inmemorial los indígenas y en las cuales concedían parcelas para cultivo a los nuevos vecinos; en esa virtud los misioneros españoles inventaron las "cajas de comunidad": un fondo colectivo que era alimentado con los trabajos, siembras y tributos de las comunidades de indios semejantes a los cabildos y villas españolas. ( 21 )

Puede decirse que durante la época colonial la cuestión agraria se caracteriza por una lucha entre los grandes y los pequeños propietarios,

( 20 ) Breve Historia de la Revolución Mexicana de Jesús Herzog. Los Antecedentes y la etapa Maderista. - Págs. 8 y 9

( 21 ) Estructura y Problemas Agrarios de México de Enrique Florescano, Pág. 57 y 58.

en la cual aquéllos invadían los dominios de los indígenas arrojándolos de los terrenos que poseían, hasta hacer que se encerrasen en los límites del fundo legal. Esta lucha fué lenta, pero constante; prolongándose hasta fines del siglo XIX, época en la cual la pequeña propiedad indígena quedó definitivamente vencida. ( 22 )

La enajenación de las tierras comunales constituyó una alternativa casi siempre utilizada para hacer frente a las obligaciones fiscales; debido a la rápida expansión de los numerosos latifundios y a que la privación de las tierras de las comunidades asumió proporciones alarmantes, se expidió la Real Instrucción de 23 de febrero de 1871; con el objeto de que no se llevaran a cabo las enajenaciones de las comunidades indígenas ( 23 )

La Ley IX, Título XXXI, Libro II del 18 de enero de 1552, procuró que los indios tuvieran bienes de comunidad, tenían una extensión limitada y eran pequeñas, en cambio las propiedades de los españoles no tenían límite.

A pesar de las buenas disposiciones de la Corona, los ataques a la comunidad indígena fueron constantes, por lo tanto todas las cédulas y ordenanzas que se dictaron para protección de las comunidades constituyen solamente una norma escrita, sin vigencia alguna.

(22) El Problema Agrario de México, Lucio Mendieta y Núñez, Págs. 88 y 89

(23) La Reforma Agraria de Manuel Aguilera Gómez, Págs. 22 y 23.

La propiedad comunal indígena no pudo desarrollarse - al extremo de que pudiera representar un contrapeso al latifundio que - constituyó sin duda alguna, la característica más fuerte del régimen territorial colonial. ( 24 )

Abad y Queipo señaló la necesidad de promulgar una Ley Agraria que reglamentara la repartición de las tierras realengas y comunidades agrarias a los indios y pobladores de las mismas, sin atacar a - las grandes propiedades ( 25 )

C) "Organización Agraria Comunal durante la Epoca Independiente."

Uno de los antecedentes de la Independencia es el proyecto denominado "Plan de Independencia" cuyos conspiradores fueron el padre -- Melchor de Talamantes, junto con el Licenciado Primo Verdad; en él se apuntaban algunas ideas que habrían de ejecutarse en caso de triunfar la causa; - ideas que no tuvieron vigencia ya que éste no triunfó . ( 26 )

Miguel Hidalgo y Costilla desde Guadalajara, el 5 de diciembre de 1810, puso en vigor un decreto en materia agraria; en el que se limitaba a ordenar que se cobren las rentas vencidas hasta esa fecha a las personas que

- (24) La Revolución Social de México, de Manuel González Ramírez, Págs, 39 a la 41
- (25) El Derecho Agrario en México, -Martha Chávez. - Págs. 130, 131, 132.
- (26) Estructuras y Problemas Agrarios de México (1500-1821) de Enrique Flores Cano.- Pág. 224.

tenían arrendadas las tierras de los indios; y que en lo sucesivo no arrienden más porque es su voluntad que sean cultivadas únicamente por los indios de los pueblos, Hidalgo no manda restituir las tierras despojadas a los indios, ni ordena que se les dote de nuevas tierras sino que se limita a corregir una situación observada en los alrededores de Guadalajara; es por esto que este decreto no es el documento agrario de donde arranca el pensamiento social mexicano, ni tampoco sirve de base para calificar de revolución agraria, al movimiento insurgente.

José María Morelos, repitió el ordenamiento en los mismos términos que el Padre Hidalgo, según fueron las instrucciones que dirigió a los comisionados para el reconocimiento y administración de las rentas reales, y asume un carácter antifeudal, plasmado en el decreto de devastación que en algunas de sus partes decía: Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborfos pasen de dos leguas - cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo o industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millones de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público... y los indios percibieran las rentas de sus tierras-

como suyos propios." ( 27 )

Consideraba que debía de restituirse a los indígenas sus tierras; con la idea de repartirlas de las comunidades indígenas para que cada individuo tuviera su parcela; esta idea causó muchos males ya que destruye a la propiedad comunal para transformarla en propiedad individual. Lo anterior fué una de las causas fundamentales de la concentración de la propiedad de la tierra en unas cuantas manos, creándose así los grandes latifundios en México. ( 28 )

El propósito era que los hombres de campo se convirtieran en pequeños agricultores, trabajando personalmente sus parcelas, sin tomar mucha importancia a la regularización y conservación de las comunidades existentes.

Morelos pensaba que debía repartirse con moderación, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo.

En 1821 se consumó la Independencia de México, y nada se hizo para resolver el problema agrario de la república.

- ( 27 ) La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México.- Manuel Aguilera Gómez. - Pág. 38  
(28) Política Ejidal.- Manuel Moreno Sánchez y otros.- Págs. 42 y 43.

La Independencia de México se preconizó bajo la bandera del Plan de Iguala al mando de Agustín de Iturbide, cuya idea principal fue la de conservar el régimen colonial español.

La Nueva República tuvo que enfrentarse en materia agraria a los hechos que le heredó la colonia: defectuosa distribución de tierras y de habitantes, que pueden considerarse como factores principales del problema agrario. Durante esa época, la propiedad se encuentra en manos del clero y de los españoles y sus descendientes, observándose una propiedad indígena individual y comunal casi desaparecida.

Se atacó el problema de la población y se consideró que la solución del mismo era el de la colonización, mediante la redistribución de la población indígena mezclándola con los colonos europeos.

Durante los primeros años de la independencia la propiedad puede dividirse en latifundista, eclesiástica e indígena.

a) Los latifundios, siguieron existiendo aún después de la consumación de la independencia, se encontraban en poder de los conquistadores y sus descendientes; los cuales influyeron en la colonización de los terrenos baldíos.

b) La Propiedad eclesiástica creció al igual que el latifundismo, pero con la diferencia de que los primeros apenas si pagaban impuestos,

además de que esas propiedades excepcionalmente eran movilizadas.

c) En cuanto a la propiedad particular del indígena, ya vimos que al realizarse la independencia, ésta casi no existía y las Leyes de la Colonización fueron ineficaces, tanto porque no observaron la ideología del aborigen arraigado durante siglos por la encomienda, al lugar de su origen, como por su ignorancia, que les impedía conocer y acogerse al beneficio de éstas. En esta época, las leyes no mejoraron la condición del indígena, pues ni recuperaron los terrenos perdidos, ni fueron a poblar -- tierras para obtenerlas, y en cuanto a las tierras de las comunidades indígenas, eran aún detentadas por éstos y el mexicano meztizo; pero debido al crecimiento demográfico, apenas si bastaban, ya que durante esta etapa no se dieron mas tierras de propiedad comunal, lo cual trajo grandes consecuencias para los campesinos indígenas y mestizos de esa época ( 29 )

El iniciador de la Reforma Agraria fué el Doctor Francisco Severo Maldonado, que propuso una Ley Agraria en la que "toda la parte del territorio nacional que actualmente se hallare libre de toda especie de dominio individual, se dividiera en predios o porciones, que ni sean tan grandes que no puedan cultivarlas bien el que las posea ni tan pequeñas que no basten sus productos para la subsistencia de una familia de veinte o treinta personas". ( 30 )

(29) Derecho Agrario en México, de Martha Chávez. -Págs. 141, 142.

(30) El Problema Agrario de México de Lucfo Mendieta y Núñez. -Pág. 176

Estas tierras deberfan darse en arrendamiento vitalicio pues se pretende llegar a la nacionalización de la propiedad agraria.

Durante esta época se olvidó la situación de las comuni -  
dades indígenas, y como no se legisló la materia, se entendió que las Le  
yes de Indias continuaban en vigor, y con arreglo a tales disposiciones -  
siguieron manejándose las referidas comunidades.

El 25 de junio de 1856 se promulgó la Ley de Desamortiza  
ción de las Fincas Rústicas y Urbanas propiedad de Corporaciones Civiles,  
o Religiosas, conocidas con el nombre de Ley Lerdo, en la que queda invo-  
lucrada la comunidad agraria; la cual ejerció una influencia decisiva en la -  
organización de la propiedad agraria porque comprendió en sus efectos la -  
propiedad de los pueblos indígenas, aún cuando estableció que de las propie-  
dades pertenecientes a los ayuntamientos exceptuarfan los edificios, ejidos -  
y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertene -  
cieran, nada dijo de las tierras de repartimiento o comunales; y los efectos  
no se hicieron esperar, a consecuencia de la aplicación de la misma, la di-  
visión de la propiedad comunal produjo irremediables consecuencias, a pe-  
sar de las medidas protectoras de los indígenas resultaron insuficientes, -  
pues las comunidades fueron despojadas de los bienes que habfan escapado  
de la voracidad de los conquistadores y del clero, provocándose con ello -  
alzamientos de campesinos en diversas regiones del país. Lo más grave -  
fué que el artículo 3º de esta Ley establecfa; que bajo el nombre de corpora

ciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, - ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación - que tenga carácter de duración perpetua o indefinida." ( 31 )

Su interpretación fué en perjuicio de las comunidades agrarias, considerándose como corporaciones civiles cayeron bajo el imperio de la Ley de Desamortización.

En virtud de que en el Reglamento de la Ley citada fueron incluidas las comunidades indígenas, éstas pierden su personalidad, sus - derechos y en consecuencia sus tierras; además se dictaron una serie de - disposiciones para que al salir las tierras de la propiedad de las comunidades, éstas se titulen a particulares.

Los resultados de la Ley de Desamortización no coincidie - ron con los propósitos del legislador. Los arrendatarios eran en su mayor parte de escasa cultura y recursos, se adjudicaron las fincas a denunciantes que agrandaron sus dominios con los bienes de manos muertas.

Manuel González Ramírez, afirma que la tendencia de convertir en propiedad privada a las comunidades;no constituye un despojo sino un cambio de propiedad, ya que tenían que dividirse entre los mismos que formaban la comunidad en porciones susceptibles de propiedad privada, pa -

(31 ) Breve Historia de la Revolución Mexicana, de Jesús Silva Herzog. -Pág. 12 y 13.

ra que sus nuevos titulares pudieran empeñarlas, arrendarlas, enajenarlas, y disponer de ellas, como todo dueño hace de sus cosas. Aún cuando esta afirmación implica una verdad, lo cierto es que en la práctica los miembros de las comunidades agrarias se vieron despojados de las mismas; condenándose a éstas a su extinción y provocando el auge del latifundismo que tanto daño hizo al país, ya que grandes extensiones de tierra se encontraban en poder de una sola persona.

Benito Juárez expide la Ley de Nacionalización de los bienes de la iglesia, y el resultado de ésta es contrario al propósito fijado ya que se pensó que al desamortizar las propiedades eclesiásticas se crearía la pequeña propiedad y se estimularía el desarrollo agrícola e industrial de la República, por desgracia no fué así, y lo que sucedió fué que las tierras comunales y los ejidos fueron en buen número de casos fraccionados, entregando las parcelas a los indígenas en plena propiedad; pero como éstos no estaban preparados por su grado evolutivo para ser propietarios, pronto vendieron sus predios. ( 32 )

En 1875 se expidió la Ley de Colonización, misma que fué ampliada en 1883; su finalidad era traer colonos extranjeros a trabajar la tierra, con nuevos métodos de cultivo, lo cual sería beneficioso para la agricultura.

( 32 ) Op. Cit. Págs. 15, 16 y 17.

Como resultado de lo anterior se formaron en el país - las famosas compañías deslindadoras, las cuales se encargaban de deslindar las tierras baldías y traer colonos para que las trabajaran y como compensación se les otorgaba la tercera parte de las tierras deslindadoras, éstas cometieron toda clase de arbitrariedades y despojos, - en particular tratándose de pequeños propietarios y de pueblos indígenas que no poseían títulos perfectos, favoreciendo siempre al latifundista.

El artículo 27 de la Constitución de 1857 al reiterar la - incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, los pueblos dejaban de ser dueños de sus comunidades y ejidos, desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable de las comunidades agrarias y al confirmarse la entrega de tierras en manos de quienes la detentaban, pero en calidad de propiedad particular, poco a poco desaparece el sistema proteccionista del indígena ya que al suprimirse el régimen jurídico de las tierras de comunidad agraria, se propició su despojo, por miseria e ignorancia, esto contribuyó a agravar el problema agrario.

A consecuencia de los antecedentes inmediatos se provocó la revolución de 1910, cuyos móviles principales fueron la permanencia en el poder por más de 30 años del General Porfirio Díaz, además del desarrollo del latifundismo que había atropellado frecuentemente el derecho co-

munal, y con el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910 principia la -  
misma.

El Plan de Ayala del 29 de noviembre de 1911 suscrito por Emiliano Zapata, en su texto decía: "Como parte adicional del plan que invocamos hacemos constar: Que los terrenos montes de aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la justicia penal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos, correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fé de nuestros opresores, manteniendo en todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales que se establezcan al triunfo de la revolución.

Carranza y otros revolucionarios tenían una concepción sui generis del problema agrario. Las soluciones que se apuntaban eran, desde luego, la destrucción del latifundio y la creación de la pequeña propiedad y el ejido, pero de las comunidades agrarias solo Zapata entendía y exigía la solución del problema comunal y luchaba contra la propiedad espúrea, nacida en los terrenos comunales, el pensamiento Zapatista fue: Respeto a la propiedad comunal contra la cual no pueden atentar ni los pequeños propietarios, ni los ejidos.

A fines de 1914 Carranza reconoció el justo reclamo de los

comuneros y tanto como por quitarle la bandera a Zapata que seguía en armas contra el Gobierno Federal, lanza un decreto de vital importancia, porque históricamente, la Revolución hace reconocimiento de las comunidades agrarias, declarando la nulidad de las enajenaciones verificadas en terrenos pertenecientes a ellos y señalando el procedimiento para la restitución de las tierras a los pueblos.

Carranza con esto quería determinar la condición que habían de quedar los terrenos que se regresaban y se adjudicaban a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quiénes entre tanto los disputaban en común; éste decreto de la Ley del 6 de enero de -- 1915 la cual analizaremos en el siguiente capítulo. ( 33 )

## INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE DISOLUCION DE COMUNIDADES RURALES

### CAPITULO II

#### REGULACION Y PROCEDIMIENTO PARA LA CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES

##### A. - LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

La Ley del 6 de enero de 1915, expedida en el Puerto de Veracruz por el señor Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, tiene especial relevancia dentro de la legislación agraria revolucionaria, por ser el primer intento legislativo que tuvo vigencia efectiva, y trascendencia en la legislación posterior, a grado tal, que fué considerada como norma constitucional.

En los considerandos de esta Ley, se hace una síntesis de la injusta situación de los campesinos durante la etapa finesecular, provocada por la excesiva e injusta concentración de la propiedad rural, que propició el régimen legal derivado de la indebida aplicación de la Ley de 25 de junio de 1856, que provocó el despojo de los poblados y comunidades, originando el descontento popular, que desencadenó en el movimiento armado de 1910.

En uno de sus considerandos establece que: - -  
"es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de-  
que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como  
la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienes-  
tar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten  
los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen  
los predios en cuestión; porque, aparte de que estos intereses no tie-  
nen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos -  
con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repar-  
timiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su  
enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o  
legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las -  
leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisi-  
tivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertene-  
cían estaban imposibilitados de defenderlos por falta de personalidad-  
necesaria para comparecer en juicio..." ( 34 )

Por ello, en su artículo 1.º declara nulas todas las  
enajenaciones de tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos,  
rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes polí-  
ticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, -  
en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y de -

( 34 ) Breve Historia de la Revolución Mexicana de Jesús Silva Herzog.  
Págs. 169 y 170.

más leyes y disposiciones relativas;

II. - Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III. - Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

En su artículo 2º establece: " La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo - ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes; y en el 3º - Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o-

porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituírlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional, el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Y finalmente en el artículo 11. - " Una Ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común".

De lo expuesto se infiere que el propósito fundamental de esta Ley es la de devolver a los pueblos y comunidades sus tierras, para cumplir la finalidad que se habían propuesto de que se pudieran " desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan facilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla ( 35 ) ( 35 ) Ob. cit. Pág. 171

Para concluir, cabe señalar que en el Texto Primitivo del artículo 27 Constitucional en su fracción VI, se hacía referencia expresa a la Ley del 6 de enero, respecto a los poblados que guardan el estado comunal, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituído o restituyeren por eso, se ha indicado que: El Decreto de 6 de enero de 1915, tiene vital importancia para nuestro estudio, porque históricamente, la Revolución hace un reconocimiento de las comunidades agrarias, declarando la nulidad de las enajenaciones verificadas en terrenos pertenecientes a ellas y señalando el procedimiento para la restitución de las -- tierras a los pueblos. " ( 36 )

B).- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, SUS REFOR  
MAS Y LOS CODIGOS AGRARIOS DE 1934, 1940 y  
1942.

En el texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción VI señalaba que " Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenez-

can o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la - - -  
Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la Ley determina la mane - -  
ra de hacer el repartimiento únicamente de las tierras. " ( 37 ) - -

De la fracción transcrita, se advierte que en -  
la redacción primitiva del artículo 27, se hacía referencia a diver -  
sos derechos de propiedad comunal con evidente relación a la anti -  
gua definición existente desde la Época Colonial, designadas poste -  
riormente Categorías Políticas y en ellas se hace una referencia a -  
la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que de acuerdo con esta dis -  
posición constitucional hace entender que dicha Ley no solamente re -  
gulaba la dotación de tierras como señalaba en sus considerandos, -  
sino que principalmente se refería también a la dotación de los bie -  
nes comunales de las antiguas comunidades, en la primera parte de -  
la fracción VII del dispositivo constitucional que se comenta, señala -  
que " Solamente las corporaciones a que se refieren las diversas frac -  
ciones II,IV,V y VI tendrán capacidad para tener en propiedad o ad -  
ministrar bienes raíces, los necesarios para el desempeño de sus fun -  
ciones, definición que aún se conserva.

El párrafo tercero de la mencionada fracción -

( 37 ) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ex -  
pedida el 31 de enero de 1917. - Págs. 15 y 16.

VII establecía una serie de disposiciones, que posteriormente fue ron derogadas al reformarse el artículo 27.

En efecto, establecía que " Se declaran nulas - todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajena - ción o remate que haya privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congrega - ciones, tribus y demás corporaciones de población que existan toda - vña, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nu - las todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lu - gar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, to - das las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las cor - poraciones referidas, serán restituídas a éstas con arreglo al decre - to de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucio - nal. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, - por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicita - do alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas - en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele - las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, úni - camente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimien -

tos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856, o -  
poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez  
años, cuando su superficie no exceda de 50-00-00 hectáreas. -  
El exceso sobre esa superficie deberá ser devuelto a la comu-  
nidad, indemnizando al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de in -  
mediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los - -  
miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de re-  
partimientos y serán inalienables los derechos sobre los mismos -  
terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propie-  
dad, cuando se haya hecho el fraccionamiento. ( 38 )

Por decreto de 30 de diciembre de 1933, publi-  
cado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero del año  
siguiente, se reformó el artículo 27 de la Constitución Política, y en-  
tre estas reformas se modificó lo relacionado a las comunidades, se  
ñalando la fracción VII, pasó a ser la fracción VI, y la original frac-  
ción VI pasó a ser la VII en la que establecía " Los núcleos de pobla -  
ción que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, ten -

drán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y -  
aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restitui-  
yeren. "

Como se advierte en esta reforma se suprimió  
la enumeración de las diversas categorías de poblados que se susti-  
tuyeron por el concepto jurídico de núcleos de población.

En la fracción VIII señala que se declaran nulas-  
todas las enajenaciones, todas las concesiones, composiciones o ven-  
tas, todas las diligencias de apeo o deslido, transacciones, enajena-  
ciones o remates de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pue-  
blos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes,  
políticos, gobernadores por las Secretarías de Fomento y Hacienda -  
por compañías, jueces o autoridades de los Estados o de la Federa -  
ción, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de - -  
1856 y demás leyes y disposiciones relativas, exceptuando únicamente  
las tierras que hayan sido tituladas en los repartimientos hechos con-  
apego a dicha Ley o poseídas en nombre propio o título de dominio -  
por más de 10 años cuando su superficie no exceda de 50-00-00 hectá-  
reas. Por último en el artículo transitorio único, se abrogó la Ley del  
6 de enero de 1915 y sus reformas.

Por Decreto del 24 de noviembre de 1937, publicado

en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1937, se reformó la fracción VII del artículo 27 Constitucional lo que actualmente constituye su párrafo segundo " Son de jurisdicción federal, - todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. "

" La Ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias. "

De lo anterior se desprende:

- a) Todos los bienes del núcleo de población que guarden el estado comunal pueden disfrutarse en forma común.
- b) Las cuestiones que surjan por conflictos de límites de bienes comunales, son de jurisdicción federal.
- c) La resolución del Presidente de la República, es

una simple proposición a los interesados, en tanto ellos dan su conformidad con la cual adquiere carácter definitivo.

d) Las partes inconformes pueden ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

e) La Reclamación que se haga de la resolución presidencial ante la Corte, no es obstáculo para que se ejecute de inmediato la proposición presidencial. En esta parte el Texto Constitucional da margen a que se acentúe el conflicto al autorizar la ejecución inmediata, de lo que, él mismo considera una proposición, y que por tanto no es todavía definitiva. ( 39 )

El Juicio de Inconformidad deberá promoverse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución que sobre conflictos de límites se dicte, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este se lleva a cabo cuando los núcleos de población en conflicto no están de acuerdo con la resolución dictada por el Presidente de la República, mediante demanda que por escrito presenten los representantes de los poblados.

La Secretaría de la Reforma Agraria antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la contraparte, tendrán un ( 39 ) Las Comunidades Agrarias de Fernando Figueroa. -Págs. 122, 123.

término de 15 días para contestar la demanda y 30 días para presentar pruebas si se estima conveniente podrá ampliarse hasta 60 días. La - Suprema Corte de Justicia de la Nación, está facultada para suplir las - deficiencias de la demanda y los escritos presentados por el núcleo in - conforme y la contraparte. Concluido dicho término, se otorga a las - partes cinco días para presentar alegatos, después la Corte deberá dic - tar la resolución correspondiente dentro de los 15 días siguientes a la - expiración del término de alegatos.

La sentencia deberá expresar cuáles de los puntos del fallo presidencial se confirman, revocan o modifican, notificándose a las partes para su ejecución.

Ahora bien, el Licenciado Raúl Lemus García, afir - ma que desde el punto de vista de la técnica jurídica en realidad el Juicio de Inconformidad es un juicio específico y una segunda instancia del pro - cedimiento de conflicto por límites de bienes comunales porque la Secre - taría de la Reforma Agraria, es un órgano administrativo y la Suprema - Corte es un órgano jurisdiccional, además de que la naturaleza jurídica de ambos órganos es diferente mientras uno es una Dependencia del -- Ejecutivo Federal, el otro no lo es, sino que forma parte del órgano judi - cial.

Este Código Agrario fué expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, el 31 de diciembre de 1933, y fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 1934. Aunque en este ordenamiento legal se pretendió organizar y comprender toda la - legislación agraria, solo reguló lo relacionado a los ejidos pero omitió ocuparse de la Comunidad Agraria, sólo hace una breve referencia a la restitución de tierras, pero asimilándola al sistema ejidal. Por tanto - este ordenamiento legal no tiene ninguna trascendencia respecto al tema que aquí se trata.

#### EL CODIGO AGRARIO DE 1940

El Código Agrario de 1940, expedido por el General Lázaro Cárdenas, el 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario - Oficial de la Federación el 29 de octubre siguiente, fué el primer ordenamiento legal en que se regula lo relativo a las comunidades agrarias; en - efecto en los artículos 109, 110 y 111 establece sus disposiciones relativas a bienes comunales.

Dichas disposiciones señalan que los núcleos de po - blación que guardan el estado comunal, tienen derecho de disfrutar en co - mún de los bienes que la comprenden, debiendo el Presidente de la Repú - blica, señalar de acuerdo con las disposiciones del Código, la organiza - ción, aprovechamiento y régimen, de explotación de los bienes comunales para obtener su mejor aprovechamiento de los mismos.

El núcleo de población por mayoría de sus componentes y la aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal podrá cambiar el régimen comunal por el ejidal, dicho cambio se inscribe en el Registro Agrario Nacional.

Se les otorga a las Comunidades Agrarias, preferencias para obtener del Gobierno Federal, concesiones sobre bienes que pertenezcan a la Nación y para aquéllos que sean afectados a servicios públicos. Los trámites que en relación a lo mismo se necesiten, deberán simplificarse y facilitarse a las comunidades, oyéndose siempre al Departamento Agrario y al Departamento de Asuntos Indígenas.

En el Libro Quinto se establece por vez primera el procedimiento que debe seguirse para la titulación de los bienes comunales, regulándose también lo relativo al conflicto por límites, acorde con la adición hecha en la fracción VII del artículo 27 de la Constitución General de la República hecha en el año de 1937.

Se señala que el Departamento Agrario de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para titular las propiedades que no tengan conflicto de linderos, debiendo el poblado interesado nombrar representantes, un propietario y un suplente que intervendrán en la tramitación del expediente aportando títulos de propiedad y demás

documentos que estimen necesarios; y en el caso de conflictos de hecho o de derecho por límites de los terrenos comunales entre si o entre ejidos el Departamento Agrario de oficio o a petición de parte se encargará del conocimiento de éstos.

Dicha autoridad se encargará de hacer todos los estudios, tanto sociales, históricos, como económicos, de los núcleos de población ya sea para titular o para resolver el conflicto de los límites.

Veintitres años después de que en texto Constitucional se habló de los bienes comunales, fué regulada la situación de ellos por la ley, si bien de una manera pobre que no significó como adelanto en nuestra materia.

Las disposiciones agrarias imperfectas al regular los bienes comunales, respecto de los cuales no existen criterios legales que faciliten su regulación rápida, sino que por el contrario las omisiones, contradicciones y absurdos son frecuentes y un problema que debería ser sencillo, es llevado a extremos que obviamente perjudican a un importantísimo sector campesino ( 40 )

#### CODIGO AGRARIO DE 1942

Este Código Agrario fué expedido por el Presidente Manuel Avila Camacho, el 31 de diciembre de 1942, publicado en el Dia-

( 40 ) Las Comunidades Agrarias de Fernando Figueroa. - Pág. 125.

rio Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, reguló de manera más amplia lo relativo a bienes comunales, señalando que éstos tienen capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituído o restituyeren, teniendo las mismas preferencias que los ejidos.

En este Código se trata de equiparar el régimen de la comunidad al de los bienes ejidales, con lo cual obviamente se limita a las comunidades, por tener un régimen jurídico constitucionalmente diferente y una situación de hecho también diferenciada del régimen ejidal.

También debe señalarse que con esta equiparación en algunos aspectos resulta beneficiada la comunidad, tales como lo dispuesto por el artículo 139 que establecía que todos aquéllos actos que tiendan a privar total o parcialmente a los núcleos de población son inexistentes.

Asimismo, las disposiciones sobre el procedimiento de titulación de bienes comunales y lo relativo a los conflictos por límites de bienes comunales se regula de una manera más amplia, persistiendo algunas lagunas y en algunos casos disposiciones contradictorias.

El Procedimiento de Titulación y Confirmación de -

Bienes Comunales se lleva a cabo de oficio o a petición de parte, debiendo elegir el núcleo un propietario y en suplente para la tramitación del mismo, presentación de los títulos de propiedad y todas las pruebas que se consideren necesarias.

El Departamento Agrario recaba todos los documentos necesarios y lo verifica sobre el terreno y si concuerdan dictará una orden de inscripción del bien comunal en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

En caso de que no existieran títulos o no se pudiera determinar el área o la localización de la propiedad comunal, el Departamento Agrario se encargaría de recabar datos para levantar la planificación correspondiente; con intervención del Departamento de Asuntos Indígenas por un plazo de 10 días para exponer lo que a su derecho conviniera.

Transcurrido el plazo, dictaminará el Cuerpo Consultivo Agrario y el Departamento Agrario formularía el proyecto de resolución presidencial correspondiente, el cual sería puesto a consideración del Presidente de la República.

El mismo procedimiento se sigue para la tramitación de los conflictos por límites de bienes comunales, solo que en es-

te caso intervienen los representantes de los núcleos que tienen problemas en relación a los linderos de las superficies que poseen, - aportando toda clase de pruebas para su solución. El proyecto de - resolución presidencial contendrá la decisión del conflicto por límites determinando la extensión y localización de las tierras, pastos - y montes que pertenezcan a cada uno de los poblados en litigio, las - superficies correspondientes a la zona urbana y los volúmenes de - aguas que correspondan a cada poblado y la forma de aprovechamien - tos.

#### C) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971

La Ley Federal de Reforma Agraria en su parte sustantiva, al regular lo relativo a Bienes Comunales, solo dos preceptos, el 267 y el 268 se refieren a ello, los cuales son correlati - vos de los artículos 128 y 129 del Código Agrario de 1942 derogado; - con la particularidad que en el artículo 267 en su parte final establece que sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y disfrutar los bienes en común; señalando a continuación que se considera como integrantes de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos para ser ejidatarios en el artículo 200 de la misma Ley, si además es originario de ella con residencia mínima de 5 años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias, disposición -

que constituye una importante innovación, que permite en parte, delimitar los derechos de los integrantes de una comunidad, lo cual no se hacía en el Código anterior.

En cambio, en cuanto atañe a la evolución del - Procedimiento de Reconocimiento, Titulación y Deslinde de Bienes - Comunales, la Ley Federal de Reforma Agraria lo regula con amplitud, introduciendo además diversas innovaciones para agilizarlo con lo establecido en los artículos 357, 359, 360, 365, etc., en los que - se amplían plazos.

Dichos preceptos señalan que los procedimientos para reconocer y titular los derechos sobre bienes comunales pueden iniciarse de oficio o a petición de parte ante la Delegación Agraria correspondiente, debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de la Entidad, donde se encuentren los bienes - de la comunidad en un plazo de 10 días.

Deberá nombrarse a un representante propietario y un suplente que se encargarán de la tramitación del expediente, aportando títulos de propiedad y demás pruebas pertinentes.

La Delegación Agraria correspondiente dentro del término de 90 días realizará los siguientes trabajos:

Levantar censo general de comuneros, localización de la propiedad comunal y elaboración de planos, y la verificación de datos que comprueben la posesión y actos de dominio una vez realizados se recaba la opinión del Instituto Nacional Indígenista otorgando a los interesados un plazo de 30 días para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo se formula un resumen del expediente con la opinión correspondiente y se envía a la Secretaría de la Reforma Agraria la que revisará el expediente formulando la Resolución Presidencial correspondiente, que se somete a la consideración y firma del Presidente de la República, la cual es publicada en el Diario Oficial de la Federación e inscrita en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad, ejecutándose por conducto de la Delegación Agraria correspondiente.

También se regula con amplitud lo relativo al procedimiento en los conflictos por límites de bienes comunales, tanto en la esfera administrativa, como en la judicial, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el juicio de inconformidad.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE DISOLUCION DE  
COMUNIDADES RURALES DEL ESTADO DE NUEVO LEON

C A P I T U L O III

LEY DE DISOLUCION DE COMUNIDADES RURALES

ANTECEDENTES:

A) Artículo 27, Fracción XVII de la Constitución General de la República. - establece que: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes - para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada, deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalan las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiera al fraccionamiento se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por autoridades -

que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de -  
3% anual.

e) Los propietarios están obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno (41)

Todas estas disposiciones se encuentran íntimamente ligadas, y puede apreciarse que por medio de ellas los Constituyentes tratan de destruir los latifundios e impedir que vuelvan a constituirse. Dicha destrucción se llevará a cabo mediante el fraccionamiento, de los mismos; evitando su nueva creación por medio del señalamiento de la extensión máxima de que pueda ser dueño un individuo.

Se hace notar que dicha fracción se refiere exclusivamente

(41) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Págs. 53 y 54

a la propiedad particular y no a las comunidades agrarias, como indebidamente pretende reglamentarla la Ley de Disolución de Comunidades Rurales, al autorizar la división y adjudicación de terrenos comunales con títulos particulares a los miembros de las comunidades, mediante la disolución de las mismas.

Cabe señalar que a los Estados y Distrito Federal, se les faculta para que por medio de sus legislaturas se señale la cantidad de extensión máxima de propiedad rural, debido a que nadie mejor que éstos puede conocer las condiciones geográficas, climatéricas, económicas y sociales de sus estados.

El sistema latifundista que prevaleció durante la época in dependiente fué novico para la Economía Nacional, porque, no satisfacía las necesidades agrícolas del país, debido a que grandes extensiones de tierra que pertenecían a un sólo individuo no eran trabajadas regularmente e inclusive algunas se encontraban en completo abandono.

Lo anterior se debía a que los verdaderos propietarios de esas grandes extensiones de tierra, no las administraban personalmente si no que las entregaban en manos de terceras personas a las cuales no les im portaba si éstas producían o no.

Los dueños de estas grandes extensiones de tierra no eran agricultores, sino individuos a los cuales solo les interesaba como una fuen

te de ingresos que les permitiera mantener su posición económica y social; y en esa virtud no se percataron del gran problema agrario que se suscitaba en perjuicio de la economía nacional; ya que en varias ocasiones se acudió a la importación de artículos de primera necesidad para satisfacer la demanda.

Los constituyentes consideraron nocivo el sistema latifundista por el acaparamiento de grandes extensiones de tierra en poder de pocos individuos, la improducción de éstas por el descuido de los propietarios y además de que los campesinos tenían hambre y sed de justicia; es por eso que la fracción XVII del artículo 27 Constitucional trata de acabar con el mismo señalando que deberá de determinarse la máxima cantidad de superficie de que se puede ser dueño, para satisfacer las necesidades agrarias de los poblados inmediatos, o sea la repartición de la tierra entre los campesinos que si están dispuestos a trabajarla.

La máxima extensión que sea señalada por las legislaturas de los estados no puede considerarse como la pequeña propiedad, ya que ésta se encuentra fijada en la fracción XV del citado precepto; es por eso que dicha superficie puede ser susceptible de afectación para satisfacer las necesidades agrarias del país.

Al principio dicha extensión se consideró como pequeña propiedad, pero un exámen cuidadoso de esto demuestra que el inciso a) de la fracción XVII del ordenamiento legal citado, está relacionado con el

párrafo tercero del mismo, que señala, que se dictarán las medidas ne-  
cesarias para el fraccionamiento de los latifundios.

El inciso a) de la fracción citada tiene por objeto obli-  
gar al latifundista a fraccionar sus tierras, aún cuando no existan pueblos  
necesitados en las inmediaciones, con el solo objeto de que la propiedad -  
quede bien repartida; en consecuencia las extensiones fijadas en cada estado  
y territorio se considerarán como no latifundios, pero no como peque-  
ñas propiedades, porque una extensión determinada puede ser demasiado-  
extensa para considerársele pequeña propiedad y demasiado corta para -  
constituir un latifundio.

Considerar que la máxima extensión fijada por las legisla-  
turas de los estados constituye la pequeña propiedad, sería tanto como de-  
jar la solución del problema agrario en sus manos; y dicha solución corres-  
ponde a la Federación según lo establece el artículo 27 de la Constitución-  
General de la República y la correspondiente Ley Federal de Reforma ---  
Agraria, que es reglamentaria del mismo.

Cabe afirmar que de acuerdo con el artículo 27 Constitu-  
cional, es posible la coexistencia de la mediana y la pequeña propiedad, -  
claro que la primera subsistirá mientras las exigencias agrarias de los -  
poblados que se encuentren dentro del radio legal de afectación, no obli-  
guen a reducirla hasta los límites de la pequeña propiedad inafectable.

Como la finalidad de los Constituyentes fué la de crear una mediana propiedad fuerte que sirviera de base, y asiento a la nación mexicana; cuya existencia legal se encontraría limitada hasta - que las exigencias agrarias del país la reduzcan a los límites de pequeña propiedad inafectable; en otras palabras puede considerarse que la - existencia de la mediana propiedad es transitoria y que en el futuro la - economía agraria del país quedará exclusivamente en manos de los pequeños propietarios y ejidatarios. ( 42 )

Ahora bien pretendiendo reglamentar la fracción XVII - del precepto legal invocado los legisladores del Estado de Nuevo León - conforme al inciso a) de la misma, tratan de reglamentar lo manifestado, en su artículo 23 de la Constitución Local, y en el mismo se faculta al Congreso para expedir una ley que fijará la extensión máxima de terreno de que pueda ser dueño un individuo o sociedad, e indicará la forma y términos en que se ha de fraccionar la excedente. La misma ley determinará el modo de disolver las comunidades y organizará el patrimonio de la familia; que se considera en su última parte inconstitucional porque contraría lo establecido en la fracción VII del multicitado precepto, ya que indebidamente involucra a las comunidades agrarias.

( 42 ) El Sistema Agrario Constitucional. - Lucio Mendieta y Núñez. - Págs. 141 a 144.

**B) CONTENIDO Y ANALISIS DEL ARTICULO 23 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE NUEVO LEON:**

El artículo 23 de la Constitución del Estado de Nuevo León, a la letra dice: " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización el precio se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella se fijare en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas.

Los extranjeros, las asociaciones religiosas denominadas iglesias, las instituciones de beneficencia pública o privada y las sociedades mercantiles por acciones estarán sujetas, en las adquisiciones de la propiedad raíz, a las disposiciones y taxativas enumeradas en el artículo 27 de la Constitución Federal.

El Estado y sus Municipios tienen derecho para adquirir, -

poseer y administrar bienes raíces, en cuanto basten a sus necesidades y servicios públicos.

Una Ley del Congreso establecerá la extensión máxima de terreno de que pueda ser dueño un individuo o sociedad, e indicará la forma y términos en que se ha de fraccionar la excedente. La misma Ley determinará el modo de disolver las comunidades y organizará el patrimonio de la familia. "

Puede apreciarse que el precepto regula lo relativo a expropiaciones y a la capacidad para adquirir y poseer bienes raíces; y en cuando al último párrafo será objeto de un análisis muy amplio sobre todo en la parte que establece que una ley determinará el modo de disolver las comunidades; se tratará de determinar porqué se considera inconstitucional la Ley que como resultado del mismo se publicó en el Diario Oficial del Estado el 24 de septiembre de 1949, para su debido cumplimiento.

Pero antes de realizar el estudio correspondiente, se hará una breve referencia en lo que concierne a los primeros párrafos del artículo que se comenta.

Cabe afirmar que la expropiación tiene su origen en la Constitución General de la República en el artículo 27 párrafo segundo, el cual establece que la misma sólo podrá realizarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El término expropiación es compuesto, se deriva de - la palabra latina EX , que significa fuera de, y PROPIO que pertenece al derecho de propiedad de una persona sobre una cosa, significa: - privar de la propiedad de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública y otorgándole, a cambio, una indemnización.

En virtud de que el Estado, puede disponer de la propiedad privada para proveer a una necesidad pública o a las exigencias de la defensa social; podemos afirmar que la expropiación es un acto de la Administración Pública derivado de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble de un derecho, - por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública. ( 43 )

En la expropiación, deben de tomarse en cuenta los siguientes factores: a) El interés público, b) Las posibilidades de indemnización por parte del Estado, c) Los perjuicios que sufrirá, con la expropiación, el particular expropiado.

El Estado está interesado en la expropiación, como también en que se indemnice de una manera equitativa, y oportuna al perjudicado, pues de otro modo, si no se indemnizara al particular por la expropiación

ción, quedaría la propiedad privada al arbitrio de los gobiernos y la incertidumbre en las actividades comerciales o industriales de la población, sería en perjuicio de los intereses de la propiedad.

El párrafo segundo del artículo que se analiza también es consecuencia de las fracciones II, III y IV del artículo 27 de nuestra Constitución, en las que se limita la capacidad de los extranjeros, asociaciones religiosas denominadas iglesias, las instituciones de beneficencia pública o privada y las sociedades mercantiles por acciones para adquirir, administrar o poseer bienes raíces o fincas rústicas, con excepción de aquellas que sean necesarias para realizar su objeto social.

El párrafo tercero del mencionado artículo, faculta al estado y sus municipios para adquirir, poseer y administrar bienes raíces en cuanto basten a sus necesidades y servicios públicos; dicha facultad se encuentra plasmada en el artículo 27 fracción VI de nuestra Carta Magna, toda vez que a los estados la Constitución les ha impuesto limitaciones en lo referente a su organización política, en cuanto a impuestos, beneficencia pública y otras les ha otorgado capacidad para reglamentarse libremente.

Por lo que respecta al último párrafo, establece; que una Ley del Congreso determinará la cantidad máxima de terreno de que pueda ser dueño un individuo o sociedad, e indicará la forma en que debe fraccionarse el excedente; cabe afirmar que dicha facultad le fué concedida confor

me lo establece la fracción XVII de nuestra Constitución General.

Ahora bien dicha fracción XVII y el artículo 23 de la Constitución del Estado tenía por objeto como ya se manifestó la de destruir el latifundismo mediante su fraccionamiento, evitando su creación por medio de la fijación máxima de extensión de que un individuo pueda ser dueño.

El sistema latifundista no satisfizo las necesidades agrícolas del país, es por eso que se tomó la medida indicada, ya que dicho sistema fué nocivo a la economía nacional.

En relación a la última parte del artículo que se comenta, establece la misma ley determinará el modo de disolver las comunidades y organizará el patrimonio de la familia. Se considera en relación a la disolución de las comunidades que dicho precepto es inconstitucional, porque la citada fracción XVII solo se refiere a la propiedad particular y de ninguna manera puede referirse a la propiedad comunal, que se reglamenta por la misma Constitución de diferente manera, sujetándola a un régimen legal diferente cuya competencia es exclusiva de la Federación.

La Legislatura Local del Estado de Nuevo León esta reglamentando cuestiones que son competencia de la esfera Federal, ya que la Constitución General claramente determina en el artículo 27 fracción XI que la jurisdicción agraria la ejerce una dependencia directa del Ejecu-

tivo Federal, o sea la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los Estados tienen poderes y competencias reservadas en nuestra constitución, es por eso que no puede ensancharlos, sin que previamente se les haya concedido dicha facultad mediante los medios, procedimientos y órganos que la misma Constitución establece.

El artículo 23 de la Constitución del Estado de Nuevo León, viola el principio de Supremacia adoptado por nuestro régimen institucional plasmado en nuestra Constitución General, porque va más allá de las facultades y de la esfera de acción que le fué concedida en la misma. ( 44 )

La Constitución General, le concede personalidad jurídica al estado como parte integrante de nuestra Federación, pero lo limita a ejercer las facultades enumeradas y expresadas en la misma, pudiendo hacerse nugatorias las atribuciones que se tomen fuera del círculo de las que se les ha reconocido expresamente, como en este caso.

En esa virtud los estados no pueden pretender mayores atribuciones fundándose en antecedentes históricos sociales y políticos, ya que solo pueden actuar dentro de la esfera de acción concedida.

En nuestra Constitución General existe el principio de su-

bordinación de los actos legislativos y respecto a ésta todas las leyes para formar parte de la misma, deben emanar de ella, esto es deben tener su fuente en la misma.

Como nuestra Carta Magna tiene superioridad sobre todos y cada uno de los órganos de poder, de la Ley que los crea y los dota de competencia, y una sumisión de todas las autoridades y del propio pueblo, resultan inválidos los actos que se realicen fuera de las atribuciones y facultades que la misma señala. (45)

La consecuencia inmediata de la Supremacía de la Constitución es el principio de Legalidad y mediante éste se disfruta de seguridades y garantías; cuya finalidad es la de evitar la arbitrariedad y capricho de los funcionarios públicos, cuanto porque establece con precisión y fijeza el número de órganos del estado y las atribuciones de cada uno de ellos y las limitaciones de las facultades de que le son conferidas. (46)

El artículo 23 de la Constitución del Estado de Nuevo - León al establecer que se dictara una Ley que disolvieran las comunidades, se sale de las atribuciones y facultades que le son conferidas por nuestra Constitución, ya que lo concerniente a la regulación agraria es -

(45) Derecho Constitucional Mexicano de Felipe Tena Ramírez. - Pág. 19  
(46) Derecho Constitucional Mexicano de Miguel Lanz Duret. - Pág. 6.

competencia Federal, por lo tanto también se viola ese principio de Legalidad consagrado en el ordenamiento legal multicitado.

El artículo 23 citado en el párrafo superior excede a lo dispuesto por la fracción XVII y basándose en principios liberales y anacrónicos y en abierta oposición a las disciplinas constitucionales, pretende asimilar a la propiedad comunal, con la propiedad particular.

El poder legislativo común no puede a los artículos establecidos en nuestra Carta Magna derogarlos, ni reformarlos, ni ir más allá de las facultades que le son conferidas, esta restricción es la mayor garantía del principio de legalidad.

La Constitución General le concede personalidad jurídica a los estados como una parte integrante de la Federación, pero los limita a ejercer las facultades enumeradas y expresas en la misma, pudiendo hacer nugatorias las atribuciones que se tomen fuera del círculo reconocido expresamente como en el caso que se analiza

Para concluir cabe afirmar que los Estados surgieron del Régimen Federal creado por la Constitución de 1824, hasta la fecha en vigor; éstos se encuentran sujetos a las restricciones que nuestra Constitución General les impone a su capacidad como entidades federativas, interviniendo en una forma directa y eficaz.

C) LEY DE DISOLUCION DE COMUNIDADES RURALES:

El antecedente inmediato de la Ley de Disolución de Comunidades lo localizamos en el artículo 23 Constitucional del Estado de Nuevo León, mismo que fué analizado en el inciso anterior la cual es de fecha 2 de junio de 1949, publicada en el Diario Oficial del Estado el 24 de septiembre del mismo año.

Indudablemente el artículo 23 de la Constitución local - del estado multicitado y la Ley que como producto del mismo se expidió pugna con lo dispuesto en el artículo 27 fracción VII de la Constitución General de la República que a la letra dice:

" Los núcleos de población, que de hecho o por derecho - guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común de la tierra, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya resti - tuído o restituyeren.

Son de Jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, - se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y - propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si - estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de reso - lución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes -

inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial."

La institución de la comunidad rural, tiene su antecedente más remoto en el calpulli sistema que imperó antes de la época colonial y del cual ya hemos hablado ampliamente; y que en la época colonial fué respetado por las distintas disposiciones que al efecto se expedieron, determinándose así la naturaleza jurídica de las tierras comunales, las cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, cabe aclarar que durante esa época se denominaban tierras de común repartimiento, tierras de parcialidades indígenas o tierras de comunidad.

La propiedad comunal a sufrido diversas denominaciones o modalidades a través del tiempo más sin embargo su naturaleza jurídica no cambia; así podemos apreciar que los Constituyentes en el texto primitivo del artículo 27 fracción VI ( hoy VII ) estipuló: "Condueñazgos, Rancherías, Pueblos, Congregaciones, Tribus, y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyere."

Puede apreciarse en el mismo que los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones y tribus se consideran propiedad comunal y que en 1933 por decreto del 9 de enero de 1934, los constituyentes

al reformar el artículo 27 fracción VI, desde entonces VII adoptan el nombre genérico del Núcleo de Población que engloba a las anteriores.

De acuerdo con los antecedentes coloniales se entiende por Pueblo, todas aquellas localidades de cierta magnitud económica y demográfica; por Rancherías, agrupamientos de familia con posesión particular de las parcelas para los efectos de su cultivo, pero viviendo el estado comunal en sus relaciones internas. La Congregación se considera como una localidad rural que en su origen se formó en virtud de disposiciones españolas dictadas para congregar o reducir a una comunidad a pequeños grupos para una mejor organización. Se consideraron como Tribus a los grupos indígenas en los que persistía la forma de organización prehispánica. Por Conduenazgos se encuentran dentro de los grupos indomestizos que en la época inicial de la revolución había alcanzado el nivel de la propiedad comunal Titulada.

Con posterioridad nuevamente es reformado el artículo 27 Constitucional en su fracción VII, según decreto del 24 de noviembre de 1937, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del mismo año, en el que se señala: "La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias"; las cuales se presentan cuando existen conflictos sobre los límites entre terrenos de comunidades.

Dicho procedimiento nuestra Ley Federal de Reforma-

Agraria en vigor lo reglamenta en los artículos 367 al 378 inclusive en los que se señala que el mismo se iniciará de oficio o a petición de parte ante la Delegación Agraria, en el mismo se otorgan plazos tanto a -- los interesados para presentar títulos que acrediten los derechos de -- los miembros de la comunidad, así como también para que las autoridades agrarias dictamen sobre el expediente y ponga a consideración -- de la máxima autoridad agraria, el Presidente de la República, un proyecto de resolución presidencial el cual si es aprobado es irrevocable.

La finalidad del artículo 27 fracción VII es la de proteger a los núcleos de población que guardan el estado comunal; y la Ley de Disolución de comunidades va en contra de esa finalidad, en virtud de que desintegra las comunidades sin seguir procedimiento alguno, sino mediante el arbitrio del ejecutivo del estado el que en el artículo 23 de la Constitución local sujeta al procedimiento de disolución a las comunidades sin antes ser oídas y vencidas en juicio, lo anterior trae aparejada la violación al artículo 14 de la Constitución General de la República.

El artículo 14 Constitucional contiene el principio de Legalidad, que como se señaló es violado por la Ley de Disolución de Comunidades Rurales y el artículo 23 de la Constitución local que le dió origen el cual ya fué analizado en el inciso que antecede.

Ahora bien la Ley de Disolución de Comunidades Rurales,

trata de reglamentar una materia que es competencia de la Federación según lo establece la fracción XI del artículo 27 Constitucional; a mayor abundamiento cabe señalar que va en contra también de lo preceptuado en la fracción VII del mismo precepto; en esa virtud se considerara inconstitucional por tratar de reglamentar dentro de la esfera de la Federación, que es una de las restricciones que nuestro sistema le impone, además de ir en contra de los principios normativos que establece.

Dentro de esta Ley se pretende incorporar la propiedad comunal al régimen de propiedad individual; lo cual es absurdo ya que ambas se encuentran reguladas por materias diferentes, no pudiéndose unir la una con la otra debido a que la naturaleza jurídica de ambas es diferente; mientras que la primera es inalienable, imprescriptible, e inembargable, la otra no lo es, sino que se ejerce un poder absoluto sobre la propiedad con las características del jus utendi, jus fruendi, y el jus abutendi.

Dichas características fueron adoptadas desde la época del Derecho Romano el cual establecía que el derecho de propiedad constaba del jus utendi o usus facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda; el jus fruendi o fructus, el derecho sobre frutos o productos; y el jus abutendi o abuso, el poder de disponer hasta la consumación de la cosa o de su enajenación.

Estas tuvieron una gran influencia en el Derecho Español,

y este mismo espíritu romanista se presentó durante la conquista de las colonias de América, en todas las disposiciones legislativas que al respecto fueron dictadas.

No obstante lo anterior, éstas disposiciones se mezclaron con las instituciones de los aborígenes habiéndose formado una legislación que aceptaba tanto a la propiedad individual como a la propiedad en forma de comunidad agraria que era la que imperaba en ese entonces.

La Constitución de 1857, se olvida que en nuestro régimen se aceptaba tanto el concepto romanista de propiedad como la forma de propiedad agraria y en el artículo 27 de la misma establece el derecho de propiedad como garantía individual apegándose a la doctrina Romanista mediante la cual se ejerce un poder absoluto de la propiedad; y se olvida de las Comunidades Agrarias mismas que durante la vigencia de la misma desaparecen.

Trata de resolver el problema agrario a través de la colonización de terrenos baldíos, del respeto del Derecho de Propiedad de los latifundios, de la desaparición de las comunidades agrarias y la privación de su personalidad jurídica para tener tierras, de la conversión de los comuneros en propietarios individuales.

El criterio adoptado por el artículo 23 de la Constitución del

Estado de Nuevo León y la Ley de Disolución de Comunidades Rurales es el de la Constitución de 1857, que en su artículo 27 declara su concepto de propiedad como una garantía individual, reiterando los principios de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 en la que en su artículo 3º establece que bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Esta Ley se interpretó en perjuicio de las comunidades agrarias, que se consideran como corporaciones civiles y con base en lo mismo éstas perdieron su personalidad, sus derechos y sus tierras.

Lo anterior es reiterado por la Constitución de 1857 al reconocer la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces, en consecuencia dejan de ser dueños los miembros de las comunidades agrarias y desaparecen las características de la propiedad agraria al confirmarse la entrega de las tierras en manos de quienes la detentaban, pero en calidad de propietarios particulares desapareciendo el sistema proteccionista al indígena al suprimirse el régimen jurídico de la comunidad agraria.

La finalidad de la Ley de Desamortización y la Constitución

de 1857, es la de convertir al campesino en propietario individual dividiendo entre los que formaban parte de la comunidad agraria en porciones susceptibles de propiedad privada para que sus nuevos titulares pudieran empeñar, arrendar, enajenar y disponer de ellas.

La misma finalidad persigue la Constitución del Estado de Nuevo León y la Ley de Disolución de Comunidades Rurales, ya que pretende mediante la disolución de éstas, cambiar la naturaleza jurídica de las comunidades convertir a los miembros de ésta en propietarios particulares; cosa que pugna con el criterio sustentado por nuestra Constitución General de la República ya que ésta adopta el sistema proteccionista del indígena dándole a la propiedad un carácter eminentemente social.

El artículo 27 de nuestra Carta Magna en vigor, transforma el concepto tradicional de propiedad individual que la Constitución de 1857, establecía para convertirlo en una función social, dándole un sentido dinámico al derecho en beneficio de la sociedad. Lo anterior trae como consecuencia que se otorga al estado el dominio eminente y originario de la propiedad, otorgándoles a los particulares solamente el dominio útil de la propiedad.

Los Constituyentes facultaron en el artículo 27 de nuestra Carta Magna al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; la reconocen y la regulan como un derecho subjetivo, pero supeditado al interés social, añadiendo que la pequeña pro-

propiedad agrícola y ganadera solo será respetada constitucionalmente - cuando se encuentre en explotación cumpliendo la función social que le compete.

También el mencionado precepto reconoce y regula a la propiedad ejidal y comunal. La Ley Reglamentaria impone a la propiedad ejidal y comunal modalidades que se justifican en función de que tienen por objeto salvaguardar los legítimos intereses de la clase campesina. Declara que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, e - intransmisibles, esto es, no pueden en ningún caso ni en forma alguna - enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, considerando inexistente todos los actos operaciones - o contratos ejecutados violando estas modalidades.

Puede afirmarse que los lineamientos del artículo 23 de la Constitución del Estado de Nuevo León y de la Ley de Disolución de Comu nidades Rurales; se apoyan en la Constitución de 1857; que como ya se dijo se olvida del concepto de propiedad como función social, que es como lo consigna nuestra actual Carta Magna dándole a la propiedad ese carácter meramente individualista que contraría nuestro precepto constitucional hoy vigente.

El Congreso Constituyente en 1917, consagró la idea del derecho de propiedad con una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera para sí un ejercicio de un derecho exclusivamente individualis-

ta, sino que lo fuera también para su sociedad, sujetándose a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en poder del estado.

Se le da a la propiedad un sentido dinámico social que supe-  
ra el concepto rígido romanista, y que como consecuencia se equili-  
brará la justicia social y las garantías sociales.

Este concepto implica el dominio originario en manos del Estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitati-  
vamente los elementos naturales susceptibles de apropiación.

En virtud de que el artículo 27 Constitucional consagra el concepto de propiedad como uno solo pero con modalidades, que solo puede el estado establecer ( a nivel Federal ), cabe decir que la comunidad es propietaria y poseedora con las limitaciones y modalidades que la Ley Federal de Reforma Agraria establece y que un Gobierno Local carece de facultades para cambiar la naturaleza jurídica de la propiedad comunal en esa virtud debe considerarse que tanto el artículo 23 de la Constitución de Nuevo León y la Ley de Disolución de Comunidades Rurales son inconstitucionales.

Para que una disposición o norma sea considerada constitucional, debe de ajustarse estrictamente con todo rigor a los principios-  
rectores de las normas supremas que rigen la materia, y al no apegarse-

a éstos se considera que éstas van en contra de nuestra Carga Magna.

Tanto la legislación vigente como los Códigos Agrarios anteriores, establecieron la hipótesis de cambio de régimen pero solamente de comunal a ejidal, éste solamente se presenta cuando existe la voluntad de las componentes de la comunidad y la aprobación de las autoridades administrativas correspondientes; no así la de un cambio de propiedad comunal a privada individual, ya que esto sería cambiar la naturaleza jurídica del tipo de propiedad, y no la de imponer modalidades como lo establece el artículo 27 en su párrafo segundo de la Constitución.

El régimen de propiedad ejidal y comunal tienen las modalidades de inalienables, imprescriptibles e inembargables, es por eso que todos aquellos actos que tengan por objeto enajenar, ceder, transmitir, hipotecar, gravar o arrendar estos bienes, serán considerados nulos de pleno derecho, ya sean actos de particulares, o de autoridades judiciales, federales o del orden común, conforme lo establecido en el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En esa virtud y conforme a lo establecido en el mencionado precepto, debe considerarse que los actos derivados del artículo 23 de la Constitución del Estado de Nuevo León y la Ley de Disolución de Comunidades Rurales, son nulos de pleno derecho y carecen de validez en virtud de que van en contra de lo que establece el precepto

legal invocado.

A mayor abundamiento cabe señalar que se consideran también nulos y sin valor porque son actos que se ejecutan fuera de las atribuciones expresas que nuestra Constitución General establece, careciendo de la competencia constitucional correspondiente pues se trata de disposiciones del gobierno del estado de Nuevo León, carente de soberanía con ese respecto, ya que solo puede disfrutar de las facultades y concesiones expresas que le han sido conferidas por nuestro Código Político.

En virtud de que nuestra Constitución General es rígida y escrita es superior a los poderes constituidos es por eso que todo acto de autoridad delegada contraria a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce es nulo; por lo tanto ningún acto legislativo contrario a nuestro Código Político puede ser válido.

Para concluir se consideran tanto el artículo 23 de la Constitución del Estado de Nuevo León como la Ley de Disolución de Comunidades inconstitucionales porque como ya se manifestó los estados no pueden invadir la esfera de la Federación y legislar en relación a materias que son exclusivamente de su competencia y al hacerlo van en contra de nuestro sistema federalista; además de que se contraría lo preceptuado en el artículo 27 fracción VII de nuestra Carta Magna y el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria del mismo.

En virtud y con fundamento en lo anteriormente manifestado se propone la derogación del artículo 23 de la Constitución Local del Estado de Nuevo León por lo que respecta a que una Ley del Congreso Local determinará la forma de disolver las Comunidades, lo cual implica también, la abrogación de la Ley de Disolución de Comunidades Rurales por contravenir los preceptos constitucionales mencionados.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE DISOLUCION  
DE COMUNIDADES RURALES

C A P I T U L O   I V

A) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE DISOLUCIÓN DE  
COMUNIDADES RURALES.

La Ley sobre disolución de comunidades rurales en el Estado, creación del fundo legal de los centros de población y determinación de la extensión máxima de terreno de que se puede ser dueño. Orgánica del párrafo cuarto del artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, consta de 56 artículos, divididos en 6 capítulos que se denominan: Disposiciones Generales, Del Apeo y Deslinde, del Fundo Legal de los Centros de Población, Procedimientos y Sanciones, Asambleas de Copropietarios, y Disposiciones Complementarias.

El primero de ellos relativo a las Disposiciones Generales, consta de 9 artículos y en el mismo se define a la comunidad para los efectos de la Ley citada de la siguiente manera: " Se entiende por comunidad toda extensión territorial rural que permanezca en estado de indivisión, cualquiera que sea el título en que se origine y en la que el número de copropietarios pase de diez, sea dudoso o desconocido y el disfrute y uso se haga en común".

La anterior definición distorsiona a la propiedad comunal por olvidarse de su naturaleza jurídica, asimilándola a la propiedad privada regulada en el Código Civil; además de apoyarse y seguir los lineamientos de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 y la Constitución Política de 1857 que ordenan la individualización de la propiedad comunal, auspiciando con ello el despojo de las tierras comunales que tenían en posesión los comuneros.

Las Leyes de Desamortización y la Constitución Política de 1857, consideraron a las comunidades agrarias como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida y con base en ello las hacen desaparecer, la misma finalidad persigue el legislador del Estado de Nuevo León al promulgar la Ley de Disolución de comunidades rurales.

La definición que se analiza es errónea porque además de que le da a la comunidad agraria un carácter meramente civilista, considera que los miembros que la forman son propietarios particulares de la superficie que poseen, denominándolos copropietarios; dicha denominación es inadecuada ya que los miembros de una comunidad agraria reciben el nombre de comuneros y el núcleo de población o sea la comunidad es la propietaria y no sus miembros.

En dicha definición no se toma en consideración que los cons

tituyentes de 1917 le dan a la propiedad agraria una función social otorgándole modalidades a través de la Ley Federal de Reforma Agraria, - como son inalienables, imprescriptibles, inembargables, e indivisibles, dichas modalidades pugnan con la naturaleza que la Ley de Disolución - les otorga a éstas, y a la vez está en contra de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por reglamentar sobre algo que carece de competencia y facultad para hacerlo.

Toda vez que se apoya en la Ley de Desamortización de - 1856 y la Constitución de 1857, siguiendo el concepto tradicional romanista de propiedad, en el que se ejerce un poder de dominio sobre la cosa, - el mismo espíritu contienen los demás artículos que la integran; olvidándose que la propiedad agraria comunal según nuestra Legislación actual - es un tipo de propiedad especial con estructura y funcionamiento, con las modalidades que la caracterizan y con fisonomía propia.

" La propiedad comunal es el derecho real de naturaleza - inalienable, imprescriptible, inembargable, e indivisible que la Ley reconoce y sanciona en favor de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal sobre las tierras, montes y aguas". (47)

Los elementos de la propiedad comunal son:

(47) Ley Federal de Reforma Agraria, comentada por el Lic. Raúl Lemus García.

**El Sujeto.** - Las comunidades agrarias que son los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, a quienes la Ley ha reconocido capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenecen.

**Comunero.** - Miembros de la comunidad: persona nacida en el lugar o vecindada en los términos de la ley en la misma y que se dedica al cultivo de la tierra como ocupación habitual.

**El Objeto.** - Las tierras montes y aguas que comunalmente les pertenecen, o se les haya restituido o restituyeren por Resolución Presidencial.

**La Relación.** - Vínculo jurídico que se establece entre el núcleo de población y bienes que le pertenecen el cual se manifiesta con la naturaleza de un derecho real.

Cabe señalar que la propiedad privada individual en lo único que puede identificarse con la propiedad comunal que es un tipo de propiedad especial según nuestra doctrina, es en que conserva los mismos fundamentos orgánicos y la misma naturaleza de un derecho real, aún cuando ya se manifestó, es inalienable, imprescriptible, inembargable e indivisible.

En síntesis la definición que sobre comunidad dan los legisladores del Estado de Nuevo León, en la Ley de Disolución de comunidades,

es completamente contraria al espíritu de legislación federal agraria actual como es de verse en lo anteriormente expuesto, ya que mientras que los primeros siguen los principios de la Ley de Desamortización, en el que se niega a las comunidades agrarias toda capacidad jurídica y se individualiza a las mismas, en la segunda se otorga a la propiedad agraria una función social, con la capacidad jurídica que perdieron durante la vigencia de la Ley en cita, siendo reguladas por la Ley Federal de Reforma Agraria que es reglamentaria del artículo 27 de nuestra máxima Carta Magna, y mediante la cual trata de resolverse el problema del despojo de que fueron objeto las comunidades con motivo de la multicitada Ley y la Constitución de 1857, concediéndoles a las mismas la acción de restitución de tierras.

Es necesario señalar que la definición objeto de estudio se olvida de las modalidades que la Ley reglamentaria otorga a las comunidades agrarias; y las define como si se tratara de una comunidad particular-regulada por el Código Civil.

En vista de que la Ley de Disolución se apoya para su reglamentación, en la definición que se analiza, es necesario indicar que en esa virtud el contenido y espíritu de la misma contraría el principio de función social que nuestros legisladores actuales le han otorgado a la misma; además de que viola la naturaleza jurídica de la propiedad agraria y las modalidades que le fueron conferidas.

Al decretarse la disolución de comunidades se desconoce la capacidad jurídica que constitucionalmente se les ha otorgado dejando de ser las dueñas de sus tierras, sin tomar en consideración el Gobierno del Estado las modalidades que la caracterizan, y confirmando la entrega de tierras en manos de quienes la detentan en calidad de propiedad particular, ignorando en consecuencia el sistema proteccionista que el Gobierno Federal le ha dado al campesino.

El mismo capítulo señala que es de utilidad pública la disolución de las comunidades, la creación del fundo legal de los centros de población enclavados dentro de las comunidades, la determinación máxima - de que pueda ser dueño un individuo o sociedad legalmente constituida, y la constitución del patrimonio familiar dentro del fundo legal.

Ya se dijo que las comunidades agrarias no pueden disolverse porque los miembros que la integran no son propietarios particulares de las tierras que poseen, sino que es el núcleo de población el propietario; - además de que se iría en contra de la modalidad de indivisibilidad de que - son objeto y en consecuencia se violaría la Ley Federal de Reforma Agraria - - - - -  
ria que es la encargada de reglamentar sobre la materia.

En cuanto a la creación del fundo legal de las comunidades - esto es sólo competencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, - - -

que es la que reglamenta en ese sentido en el libro segundo, título se- -  
gundo, capítulo tercero, que establece: Es el Departamento de Asuntos -  
Agrarios y Colonización hoy Secretaría de la Reforma Agraria, el encar  
gado de realizar los estudios y proyectos tendientes a la creación del fund  
do legal o zona de urbanización cuando los núcleos de población agraria -  
carezcan de ellos y una vez aprobados se eleva a la consideración del Pres  
idente de la República mediante la Resolución Presidencial correspondient  
te.

Por lo que respecta a la determinación de la extensión má-  
xima de terreno de que puede ser dueño un individuo o sociedad legalmen -  
te constituido y la Constitución del Patrimonio Familiar, si bien la frac --  
ción XVII del artículo 27 constitucional concede facultad a las legislaturas  
locales para expedir leyes en la que se fijen la extensión mencionada y pa-  
ra organizar el patrimonio de familia el presente caso resulta indebidament  
te aplicado por referirse precisamente a bienes comunales.

Se señala también que la extensión territorial de la comuni-  
dad es propiedad del Estado, pudiendo aplicarse a los copropietarios de és-  
ta un 70% de sus tierras y el 30% restante se reserva para crear el fundo -  
legal y para costear los gastos que se originen con la disolución; y que ade-  
más pueden solicitar aprear, planificar, fraccionar, para que se les aplique  
ese 70% que se menciona, otorgándosele facultad al Ejecutivo del Estado par  
a enajenar las tierras de la comunidad que estén desocupadas.

Lo anteriormente expresado va en contra de la --  
Constitución General de la República porque según el artículo 27, la pro-  
piedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación --  
quien tiene el derecho de imponerle modalidades según el interés público.

Ahora bien en este caso dichas modalidades fueron --  
establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, las cuales deben ha-  
cerse respetar y cumplir a través de la Secretaría de la Reforma Agra --  
ría.

Se viola además la Ley Federal de Reforma Agraria --  
porque ésta, en su artículo 52 establece, que los derechos que sobre los --  
bienes agrarios se adquieren son inalienables es decir que no pueden ser --  
enajenados, considerándose inexistentes los actos que en contravención a --  
lo anterior se realicen.

El capítulo segundo se denomina del apeo y deslinde, --  
consta de cinco artículos en los que se determina el procedimiento para --  
llevar a cabo el apeo y deslinde de la comunidad, el cual es de naturaleza --  
administrativa ya que se realiza por autoridades que forman parte del Eje-  
cutivo Local del Estado.

Se señala que la autoridad competente para conocer --  
de dicho procedimiento son los alcaldes judiciales municipales de la ubica-  
ción de las tierras y que en caso de controversia con respecto a la compe --

tencia territorial la resuelve el Ejecutivo Local.

El procedimiento se tramitará por escrito a solicitud de los interesados llevándose a cabo de oficio el resto del mismo. Se harán constar las oposiciones y disputas que se presentan con motivo del levantamiento topográfico del terreno, éstas se resolverán una vez que se hayan terminado las diligencias de apeo de una manera convencional. Se determinará la superficie que se encuentre urbanizada levantándose el censo correspondiente, respetándose siempre el fundo legal de la misma.

En caso de que las disputas que se presentan dentro del procedimiento no sean resueltas de una manera convencional el Ejecutivo las resolverá mediante un proceso sumario que consistirá en notificar a las partes y escucharles en una audiencia para después dictar resolución la cual deberá ejecutarse inmediatamente, no estableciendo en caso de informalidad recurso legal alguno sino que sólo procederá la indemnización.

Cabe hacer mención que todos los actos que se realizan dentro del procedimiento de apeo y deslinde y la resolución que al efecto se dicta carecen de validez legal en consecuencia son nulos de pleno derecho porque el Ejecutivo local del Estado de Nuevo León y las autoridades que se señalan como competentes para intervenir en el mismo, carecen de facultad para reglamentar en cuestiones agrarias, ya que sólo el Ejecutivo Federal y la dependencia Gubernamental que para tal efecto se creó tienen facul-

tad para hacerlo según lo establece nuestra Constitución General de la República en su artículo 27 fracciones séptima y onceava.

En relación al Capítulo Tercero, éste se denomina, Fondo Legal de los Centros de Población, constando de cuatro artículos en los que se dispone que el Fondo Legal se creará por decreto del Ejecutivo mediante solicitud del Ayuntamiento de la Municipalidad correspondiente o de los miembros del centro de población con inscripción en el censo por lo menos de 20 jefes de familia.

El Fondo constará de 3 secciones, una porción urbanizada en la que se dispondrá de un lote o solar para cada jefe de familia;- una porción de cultivo agrícola que tendrá una superficie de 10-00-00 a -- 20-00-00 hectáreas de terreno y una porción colectiva destinada al pasteo - de los animales.

Creado el Fondo Legal se procede a la adjudicación de los lotes y de la porción agrícola y el Ayuntamiento de acuerdo con el - Ejecutivo fijará los precios de los mismos, las disposiciones para la forma del pago y el producto de la venta ingresará a la Hacienda Municipal para - la construcción de obras materiales de beneficencia general.

Los interesados a adquirir los lotes presentarán solicitud por escrito, las cuales serán acordadas por riguroso orden y en un

plazo de treinta días; en caso de presentarse controversia se resolverá por el Presidente Municipal en forma incidental, y la resolución que se dicte será ejecutada hasta que sea aprobada por el Ayuntamiento.

Una vez que es aprobada la solicitud, el Ayuntamiento - expide el Título correspondiente constituyendo los lotes el patrimonio fa miliar.

Las resoluciones dictadas por el Ayuntamiento son revisables por el Ejecutivo, dentro del término de un año, si existe inconformidad del fallo sólo es procedente la indemnización.

La creación de la urbanización es competencia exclusiva del Ejecutivo Federal, la cual se apega a lo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria.

En cuanto a los productos de la venta de lotes, éstos son para beneficio del núcleo de población, según la Ley Federal de Reforma Agraria, y no para la Hacienda Municipal, como lo dice la Ley Local, - en esa virtud dicha disposición carece de fundamento legal y por tanto no - es válida.

Además de que la Zona de Urbanización de un núcleo - de población se forma en el momento de dictarse la Resolución Presiden-

cial que los dota, crea o confirma, sin intervención de las autoridades del Gobierno del Estado Local, ya que esto es competencia del Ejecutivo Federal; en caso de no señalarse lo anterior, se hace con posterioridad pero mediante Resolución presidencial.

En consecuencia y en virtud de lo anteriormente expuesto, las disposiciones contenidas en este capítulo de la Ley Local, son nulas, en virtud de que contravienen las disposiciones de la Ley que en materia agraria rige; es más en cuanto a la porción agrícola a que se hace mención, ésta ni siquiera es reglamentada por la Ley.

El Capítulo Cuarto se denomina Procedimientos y Sanciones, consta de veintitrés artículos en el cual se dispone que el Ejecutivo determina la comunidad que pase a ser propiedad del estado con todas sus mejoras y la que va a quedar sujeta al procedimiento de disolución, mediante un decreto que será publicado dentro de un término de 30 días, el representante del Ejecutivo convoca a los copropietarios y personas que se crean con derechos.

La Asamblea General nombrará una Mesa Directiva y una Comisión Revisora de Títulos integradas por tres personas con el propósito de auxiliar al representante del Ejecutivo.

En una de las Asambleas Generales, el representante del Ejecutivo, somete a su consideración la solicitud de apeo y deslinde y una vez aprobado y realizado, nuevamente, mediante Asamblea General, se encauzará el procedimiento de disolución; solicitándose a sus miembros presenten sus títulos que les acreditan como copropietarios de la comunidad; sino lo hacen perderán sus derechos como tales y a recibir la indemnización que les corresponde.

El Representante y la Comisión Revisora de Títulos se encargarán de analizarlos con acceso a los archivos públicos para computarlos, teniendo el representante del Ejecutivo atribuciones para solicitar a los particulares que exhiban los títulos que tienen en su poder y en caso de resistencia dará cuenta al Ejecutivo.

Al llevar a cabo lo anterior se procede a: Formar título supletorio a los copropietarios, formular historial de derechos con los datos obtenidos en el registro; elaboración de un memorándum cuando se encuentra que un mismo derecho o una misma porción de una comunidad ha sido objeto de diversas operaciones de cesión o de traspaso; Formulación de un Cuadernillo Provisional de Reconocimiento de Derechos Individuales, el cual deberá contener las bases siguientes: A) Reconocer derechos adquiridos anteriores a la fecha de publicación de esta Ley; B) El Ejecuti-

vo podrá sino hay oposición aplicar derechos adquiridos posteriormente a la publicación de la Ley anterior; C) Si los derechos adquiridos no pueden aplicarse en la posesión de los que tienen se harán en terrenos excedentes; d) Se reconocen solo los derechos que amparan los títulos, pudiéndose solicitar la aplicación de terrenos excedentes mediante el pago del precio que fijará el Ejecutivo; E) Tener a la vista el valor fiscal de los terrenos para pagar las indemnizaciones.

Este cuadro deberá ser aprobado o modificado por la Asamblea General, la cual es convocada por la Mesa Directiva, y una vez aprobada se tienen por reconocidos los derechos individuales.

Aprobado el apeo y el reconocimiento de derechos individuales se formula el proyecto de división conforme a las bases siguientes: I.- Exactitud en las mediciones, II.- Aplicación de las tierras en una sola persona atendándose; a) ser copropietarios y al poseer un título en posesión; b) no comprender posesiones o mejoras de otras; e) no aplicar una porción a más de diez copropietarios y; f) se localizan como terreno libre las tierras que pertenezcan al Estado.

La Asamblea General será la encargada de aprobar el Proyecto de División procediendo con posterioridad a la protocolización de las diligencias de apeo y de las Actas de Reconocimiento, al

otorgamiento de títulos de reconocimiento y adjudicación que no podrán ser registrados por el Registro Público, mientras no hayan sido aprobados por el Ejecutivo.

Los Acuerdos y Resoluciones tomados durante el procedimiento son definitivos y sólo podrán ser renovados y modificados por el Ejecutivo a instancia de la parte agraviada.

Para los efectos de esta Ley son copropietarios los que acrediten tener derechos en la comunidad con fecha anterior al decreto de disolución y para que se inicie el mismo, es necesario que se reúnan en Asamblea General el 50% de los derechos totales pero siendo por lo menos 10 copropietarios.

Toda inconformidad deberá promoverse dentro de los cinco días siguientes en que se haya notificado legalmente la resolución.

El procedimiento para llevar a cabo la disolución de las comunidades, viola el artículo 14 de nuestra Constitución, ya que en su párrafo II establece que: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al Hecho."

Se violan también las garantías de audiencia y seguridad jurídica en virtud de que este capítulo establece que mediante prudente arbitrio y discreción, el Ejecutivo del Estado, designa por medio de decreto la comunidad que va a quedar sujeta al procedimiento de disolución, privando en consecuencia de sus propiedades, posesiones y derechos de los terrenos que poseen las comunidades desde tiempo inmemorial, mismas que se vienen poseyendo en la forma y modalidades que exige la fracción VII del artículo 27 de la Constitución de la República y su Ley Reglamentaria, sin haber sido oído ni vencido en juicio alguno a sus miembros.

Al establecerse situaciones y procedimientos unitarios no se hacen operantes las garantías constitucionales que contiene el artículo 14 Constitucional, adjudicando sin base legal alguna al Ejecutivo Local, facultades que únicamente son exclusivas de la jurisdicción constitucional agraria, otorgada a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Ejecutivo Federal.

Se viola también la garantía contenida en el artículo 16 de la Constitución porque no obstante que establece que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento;" se molesta a los miembros de la comunidad al grado de privarlos de la posesión y papeles

les que tienen respecto de sus terrenos y que desde tiempo inmemorial y en forma comunal vienen poseyendo, sin que los actos se encuentren fundados y motivados.

Así mismo se viola la fracción VII del artículo 27 - de la Constitución Federal de la República, por cuanto establece que - los núcleos de población que de hecho, o por derecho guarden el Estado comunal, como en este caso, tienen capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituído o restituyeren.

Es manifiesta la violación al precepto legal invocado en el párrafo anterior, pues la Ley de Disolución de Comunidades Rurales, y el mismo artículo 23 de la Constitución Local establece que una Ley de Congreso, determinará el modo de disolver las comunidades, - disposiciones que pugnan abiertamente con lo prescrito por la fracción-XI del artículo 27 de la Constitución General de la República, que lleva a la conclusión que es facultad privativa del Congreso de la Unión legislar exclusivamente en lo concerniente a materia agraria y esta facultad de que goza el Congreso de la Unión, encuentra su complemento en la - fracción XXX del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

Bajo este principio la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria en ese aspecto del artículo 27 Constitucional, estatu-

ye claramente en su artículo 52 que los derechos sobre bienes agrarios que adquieran los núcleos de población serán imprescriptibles, inalienables, inembargables e intransmisibles.

La Disolución de las comunidades rurales que establece el artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, implica la transmisión y enajenación de las tierras comunales, propiedad del núcleo de población, lo cual pugna con el artículo 27 de la Constitución Federal al estar en antinomia con el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria y consecuentemente es obvia la violación del referido artículo 27 Constitucional.

El capítulo quinto se denomina Asamblea de Copropietarios y consta de siete artículos que señalan que las asambleas podrán llevarse a cabo siempre y cuando se convoque, mediante la publicación de la misma por tres veces consecutivas en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los de mayor circulación, en la convocatoria se expresará la orden del día y el lugar, día y hora de la Asamblea, debiéndose celebrar por lo menos ocho días después de la última publicación de la convocatoria. En todas las convocatorias se pedirá a los copropietarios que al presentarse exhiban sus títulos para acreditar sus derechos; dichas asambleas se verificarán de preferencia los domingos, en el Salón de Sesiones del Ayuntamiento, pudiendo ocurrir los copropietarios por sí o mediante poderdante el cual presentará la Carta Poder corres-

pondiente para poder comparecer.

Se tendrán como legalmente constituidas y podrán funcionar con cualquiera que sea el número de copropietarios, que concurren siempre que sean por lo menos seis derechos representados, que sus acuerdos se tomen por mayoría que represente un 50%. Teniendo voto el representante del Ejecutivo del Estado, en caso de que no se traten todos los asuntos, podrá suspenderse la cesión y fijarse nueva fecha sin necesidad de convocarla.

Este capítulo reglamenta las asambleas con un criterio civilista en virtud de que se apega a lo adoptado por la Ley de -- Desamortización y la Constitución de 1857, en las que se niega la capacidad jurídica de las comunidades agrarias y se les otorga un carácter civilista considerandolas corporaciones de tipo civil sin serlo.

Se viola la Ley Federal de Reforma Agraria, al reglamentarse a las Asambleas de una manera diferente a la que establece, olvidándose que la propiedad agraria ejerce una función social con las modalidades que la misma fija y que por lo tanto debe de otorgársele a la Asamblea la misma naturaleza social que tiene la propiedad agraria y no la civilista que se le reconoce.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece tres - tipos de Asambleas, las Ordinarias, Extraordinarias y de Programación

y Balance, no permitiéndosele la representación mediante poder a la celebración de las mismas, sino que debe de estar el verdadero intere - sado.

En cuando a la forma de convocarlas se difiere en - virtud de que las Ordinarias se lleven a cabo el último domingo de ca - da mes; las Extraordinarias mediante cédulas que se fijan en los luga - res más visibles del núcleo de población con anticipación de ocho días - antes de que se lleve a cabo, la que contendría los asuntos a tratar (la - orden del día ) y el lugar y fecha de la reunión; Las de Programación - y Balance son convocadas al término de cada ciclo de producción o anual - mente; en alguno de ellos es requisito de validez la intervención de un - representante de la Delegación Agraria pero no tiene derecho a votar - sino solo interviene como regulador de ellas.

Las decisiones que se toman en la Asamblea son obligatorias cuando se ha hecho quorum es decir que interviene la mitad - más uno de los miembros del ejido o comunidad .

Las Asambleas son órganos de dirección en las comunidades, y en las mismas se tratan problemas que surjen entre los miembros del ejido, cuando se quieren tomar determinaciones que afectan a - todos los miembros; información de los resultados de la organización, - trabajo y producción; no como en el presente caso que a través de las au -

toridades que crearon la Mesa Directiva, La Comisión Revisora de Títulos y el Representante del Ejecutivo tratan de disolver las comunidades, olvidándose de la capacidad jurídica que la Constitución les ha - - otorgado al reconocer su existencia.

El Capítulo Sexto es el último y es el que se refiere a las Disposiciones Complementarias, consta de ocho artículos que disponen que los derechos individuales de los copropietarios, sufren reducciones cuando sea necesario satisfacer necesidades agrarias como es - el caso de dotar de tierras a los centros de población y creación del Fundo Legal; y en el caso de que cuando existen poseedores sin título tienen derecho a que se les aplique la extensión que tienen en posesión.

Las tierras enajenadas o aplicadas conforme a esta - Ley pueden sufrir todas las servidumbres existentes en favor de quienes las disfrutan, no tomándose en consideración los caminos y los cauces - denominados regaderas de tierra de temporal.

Los gravámenes que afectan a los copropietarios afectan también a sus tierras y para ejercer los incapacitados y menores sus derechos, basta que un tercero exhiba Carta Poder, representando los derechos.

Todas las aplicaciones y enajenaciones que se lleven - a cabo conforme a la Ley, no causan el impuesto municipal de Traslá - -

ción de dominio, ni el Derecho de inscripción en el Registro Público, teniendo el Ejecutivo dentro del plazo de diez años, facultad para rectificar o revisar los planos y aplicaciones que se hayan hecho en cada caso, si hay exceso, se hace reducción pudiendo el afectado adquirir el excedente.

Se faculta también al Ejecutivo para enajenar las -  
tierras que correspondan al Estado, prefiriendo a agricultores y gana-  
deros pobres disponiendo que la forma de pago no exceda de diez años.

Se crea un órgano que se denomina Sección de Co -  
munidades dependiente del Departamento de Fomento de la Secretaría -  
General de Gobierno que se encargará de despachar los asuntos de la -  
Ley.

No debe hablarse de Derechos Individuales de copro -  
pietarios, porque no se trata de una corporación civil sino de una comu -  
nidad de tipo agrario que la Ley Federal de Reforma Agraria reglamen -  
ta y que establece que los Derechos Individuales de los comuneros o eji -  
datarios son aquellos que proporcionalmente les corresponden para ex -  
plotar y aprovechar los bienes de la comunidad.

Ahora bien puede decirse que los derechos individua -  
les son proporcionales cuando corresponden a los comuneros, todos los -  
bienes de la comunidad en virtud de que se conserva o explota en forma -  
colectiva, y en concreto que son los que corresponden individualmente -

los ejidatarios sobre la parcela o unidad de dotación que se les han en tregado para su usufructo.

Tampoco puede afectarse a un núcleo de población agraria comunal para satisfacer necesidades agrarias de otros núcleos ya que esto equivaldría a considerar que la propiedad comunal está sujeta al capricho de los gobernantes y no a la reglamentación que para su efecto se expidió.

Además de que el Ejecutivo Local del Estado nada más interviene en una fase del procedimiento agrario pero no es la autoridad definitiva que dicta las resoluciones que van a tener ese carácter sino que es el Ejecutivo Federal.

Unicamente se llevarán a cabo nuevas distribuciones de las unidades de dotación cuando se ha mejorado la calidad de las tierras ya sea por trabajos o aportaciones colectivas de los miembros, o bien, ese cambio no es atribuible a ellos; en el primer caso la Asamblea General con intervención y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria decide sobre la nueva distribución y en la segunda hipótesis la Secretaría de la Reforma Agraria, fija la nueva extensión de las unidades conforme al orden de preferencia y exclusión que señala el artículo 72 de la Ley Federal de Reforma Agraria, cabe hacer la aclaración que la unidad de dotación es indivisible e infraccionable por lo tanto no

puede adjudicarse en partes, sino completa.

Ya se dijo que las tierras comunales no pueden ser objeto de enajenación y gravamen alguno, y que éstas carecen de validez, conforme lo establece el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria; así como también el Gobierno Local del Estado, carece de facultades para enajenar tierras comunales, facultad que tampoco está concedida al Ejecutivo Federal que es el encargado de reglamentar en materia agraria.

En cuanto al régimen fiscal de una comunidad agraria está reglamentada en el capítulo sexto del Libro Segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria, que establece que el único impuesto que pueden los municipios, estados y la federación, imponer a la propiedad comunal es el predial y no más el cual se calcula según el valor fiscal de cada clase de tierras.

#### B) ANALISIS DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA LEY.

ARTICULO 1º.- Al declararse la utilidad pública, de la Disolución de las Comunidades rurales y de todas las operaciones que llevan a cabo para cumplir con lo mismo y al otorgarse títulos individuales de propiedad, se está desconociendo la naturaleza jurídica de las comunidades agrarias, que tienen una función social y modalidades -

de inalienables, incembargables, imprescriptibles e indivisibles lo -  
cual significa que el derecho de propiedad sobre sus bienes no es di-  
visible por constituir una unidad correspondiente a la entidad; núcleo  
de población.

En cuanto a la declaración de utilidad pública de la  
creación del Fondo Legal de los centros de población enclavados dentro  
de las comunidades con el fin de asegurar el sostenimiento vital de los-  
mismos, dicha facultad es exclusiva de la Secretaría de Reforma Agra-  
ria, que es la encargada de dar cumplimiento a lo que establece la Ley  
Federal de Reforma Agraria; por tanto la creación del Fondo Legal no  
debe reglamentarla el Ejecutivo Local del Estado.

La determinación de la extensión máxima de terre-  
no de que puede ser dueño un individuo o sociedad legalmente constituí-  
da, si está debidamente reglamentada en virtud de que los incisos a) -  
y b) de la fracción XVII del artículo 27 constitucional, faculta a las -  
legislaturas locales de los Estados para fijar la extensión citada.

Con respecto a la Constitución del Patrimonio fami-  
liar es una consecuencia de la facultad que se otorga a los Estados Lo-  
cales, para reglamentarla, según lo establece el inciso g) fracción -  
XVII del artículo 27 Constitucional.

La regulación correspondiente al patrimonio fami -

liar es facultad exclusiva de la Legislación Civil y ésta se encuentra reglamentada en el Título Undécimo, Capítulo VIII del Código Civil del Estado de Nuevo León.

ARTICULO 2º - Al señalarse que todo copropietario de una comunidad tiene derecho a que se le aplique el 70% de lo que le corresponda conforme a sus títulos, se está dando a la comunidad una naturaleza jurídica civilista, diferente a la que en realidad posee, en virtud de que se identifica al comunero como un copropietario de la misma; lo cual no es posible, ya que la propiedad de las tierras de una comunidad no pertenece a cada uno de sus miembros sino al núcleo de población ya que se considera a ésta como una persona moral con capacidad jurídica, por lo tanto, no puede adjudicarse en forma individual en propiedad a cada uno de sus miembros la parte de tierras que tienen en posesión.

Al mismo tiempo que le otorga a la comunidad una naturaleza civilista, también reconoce que existen títulos que la acreditan como propietaria de las tierras.

ARTICULO 3º - La definición de Comunidad que se dá a este artículo es errónea porque le está dando a la comunidad agraria un carácter civilista, considerándola como propiedad particular de los miembros que la integran. Dicha definición se apoya en la -

Ley de Desamortización y la Constitución de 1857 que la consideraron como una corporación civil de duración perpetua e indefinida y con base en esto la hicieron desaparecer.

La misma no toma en consideración que los constituyentes de 17, le dan a la propiedad agraria una función social, otorgándole modalidades a través de su Ley reglamentaria que no pueden ser violadas.

Se señala también la definición de Centro de Población que se considera como todo agrupamiento de personas en un lugar determinado, cuyo censo arroja por lo menos 20 jefes de familia con vecindad mayor de un año debidamente comprobada.

Lo anterior es una apreciación meramente subjetiva de los legisladores del Estado de Nuevo León que así consideran el centro de población, que no reglamenta la Constitución Política de la Nación, ni tampoco la Legislación Agraria Federal.

Se indica que el Fundo Legal, es la extensión territorial necesaria para el sostenimiento vital del centro de población, con vista a construir el patrimonio familiar, con no más de veinte hectáreas para el cultivo agrícola y la tierra de uso común indispensable para la explotación ganadera y los servicios comunales la que tendrá hasta treinta hectáreas para cada jefe de familia.

Los antecedentes del Fundo Legal se tienen desde - la época colonial, que fué destinado para que sobre él se levantaran - los hogares de los poblados y por su origen también era inajenable. - - pues se otorgó al pueblo de propiedad y no a personas particulares, cuya extensión sería de seiscientas varas contadas desde el centro del pueblo a los cuatro puntos cardinales.

Debe entenderse que dentro de esa superficie no se comprendía a los terrenos de labor, designados para la subsistencia - de los habitantes, ni los que se poseían antes de ser creado el Fundo - Legal, dicha superficie la poseyeron los indígenas en forma comunal.

Nuestra legislación actual regula Zona de Urbanización y la cual constituye los terrenos ocupados por el caserío de los ejidos o comunidades, dicha superficie deberá constituirse mediante resolución presidencial que así lo indique, su extensión se determina conforme a los requerimientos reales al momento de constituirse previniéndose su futuro crecimiento.

Ahora bien cada uno de los miembros de una comunidad tiene derecho a que se le adjudique un solar de dicha zona en forma gratuita como patrimonio familiar, la asignación se hace por sorteo y la extensión no deberá exceder de 2,500 M.

Se expide un certificado de derechos al solar que ga

rantiza la posesión y con posterioridad cuando se cumplen los requisitos que señalan los artículos 90 al 99 inclusive de la Ley Federal de Reforma Agraria, se otorga un título de propiedad lo cual significa que el solar entra al dominio privado del adquirente, como patrimonio de familia, perdiendo su calidad de inalienable, imprescriptible e inembargable.

De lo expuesto se desprende en primer lugar que el Estado Local carece de facultades para legislar en dicha materia, y que la definición otorgada contraviene lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria, en cuanto a la extensión que se otorga y a los fines que se mencionan; es probable que los legisladores del Estado de Nuevo León, unieron en una sola superficie lo que constituía en la época colonial el fundo legal y el ejido que son cosas muy diferentes ya que el primero se dedica al caserío de la población y el segundo constituía una superficie destinada al pastero del ganado.

Cabe hacer aclaración que la zona urbana de un ejido o comunidad solamente constituye el terreno donde se asienta el caserío del núcleo de población y no como señala la definición citada para el cultivo agrícola y explotación ganadera.

ARTICULO 4º.- Este artículo señala la extensión máxima de que puede ser el dueño un individuo y señala el procedimiento a seguir para fraccionar el excedente.

La finalidad de este artículo es reglamentar los incisos a) y b) de la fracción XVII del artículo 27 Constitucional, el cual tiene por objeto combatir el latifundismo que tanto daño ha hecho a la República Mexicana y que fué la verdadera causa de la Revolución.

ARTICULO 5º.- Señala que la extensión de las comunidades son propiedad del estado para el solo objeto de aplicar a los miembros copropietarios un 70% de la que tienen en posesión conforme a sus derechos y el 30% restante para el Estado.

Este artículo sigue el criterio implantado por la Constitución en 1857, al considerar a las Comunidades, corporaciones civiles y a los miembros de éstas, propietarios a los cuales se les puede adjudicar en forma individual.

Cabe señalar que como nuestra constitución actual adopta el régimen de pequeña propiedad y propiedad ejidal y comunal, considerando a ésta última como propietaria del núcleo de población y no como propietarios individuales cada uno de los miembros que la integran. Además de que el sistema de propiedad comunal es competencia exclusiva del Presidente de la República el cual la ejerce a través de una Dependencia de tipo Federal creada para ese fin; por eso que al afirmarse que el Gobierno del Estado es propietario de éstas para el efecto de adjudicarlas a sus poseedores, se viola nuestra Constitución Po-

lítica que es la Ley Fundamental.

En el mismo se confunde el sentido de la producción colectiva con el sistema comunal, ya que existe diferencia entre ambas y mientras que la primera es un sistema de producción que se implanta ya sea en un ejido o en una comunidad, la segunda es un tipo de propiedad diferente a la que regula el Código Civil ya que posee las modalidades de inalienable, inembargable e imprescriptible.

ARTICULO 6º.- Dispone que los miembros de la comunidad y poseedores de la tierra tienen derecho a solicitar en fraccionamiento, planificación e inclusive de disponer de las tierras; esto equivale a considerarlos como propietarios individuales de las tierras, lo cual no es posible ya que como antes se señaló la propiedad de la tierra comunal reside en el núcleo de población y no en forma individual ya que esto equivaldría a nulificar las modalidades establecidas en el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria por lo que a comunidades se refiere.

ARTICULO 7º.- No puede hablarse de Asambleas de accionistas, puesto que las comunidades agrarias no son corporaciones civiles sino un sistema de propiedad netamente agraria de tipo social.

En virtud de que en esta Ley se considera a las comunidades como corporaciones civiles y a sus miembros como copro-

pietarios de los bienes que las componen caen en el error de señalar que existen accionistas en las Asambleas, lo cual no es posible por - que la comunidad agraria no surge de la voluntad de varios individuos que se reúnen para realizar un fin común que no es preponderantemente económico.

Además de que para que exista la corporación o asociación es necesaria la existencia de un contrato escrito con sus - respectivos estatutos por medio de los cuales se regirá, debiendo ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad para que produzcan efectos frente a terceros.

La autoridad es la Asamblea General compuesta - de socios (miembros de las corporaciones), y mediante ésta se resuelve la admisión o exclusión de nuevos socios, nombramiento de directores, su revocación, o la decisión de disolverla.

En cuanto a los bienes de la asociación o corporación al disolverse ésta se adjudican a los miembros pero solamente - la parte de activo social que equivalga a sus aportaciones.

De lo expuesto se comprueba que las comunidades agrarias no pueden ser consideradas asociaciones civiles porque el - origen de éstas no es un contrato, sino que tienen un origen histórico que viene desde la época precolonial con los calpullis, cuya función -

social es la de salvaguardar los legítimos intereses de la clase campesina.

Tampoco pueden considerarse como copropietarios a los miembros de la comunidad agraria en virtud de que éstos sólo forman parte de la misma que es la propietaria y como ésta es inalienable, imprescriptible, inembargable e indivisible, no puede de nominarse a sus miembros copropietarios sino comuneros.

Tampoco puede hablarse de copropiedad porque quienes la tienen por cualquier título reconocido por la Ley ejercen un dominio legal sobre la misma o sea que carece de las modalidades mencionadas en el párrafo anterior que a diferencia de la comunidad pueden enajenarla, embargarla, cederla o hipotecarla.

ARTICULO 8º- El Ejecutivo Local del Estado de Nuevo León, carece de facultad para enajenar parte de alguna de la comunidad agraria, en virtud de que viola la modalidad de inalienabilidad de los bienes agrarios ya que estos no pueden enajenarse y mucho menos reglamentar sobre algo que ni el Ejecutivo Federal tiene facultad para hacerlo.

ARTICULO 9º- Señala que se prohíbe levantar construcciones o hacer mejoras dentro de la comunidad y que la infracción a este precepto produce acción popular que se ejercita por escrito-

para demoler los bienes.

La violación a este precepto no produce efecto legal alguno porque como la Ley que le dá origen es inconstitucional, los actos que se realizan en relación a la misma son nulos y sin valor por reglamentar sobre una materia que solo es competencia Federal, dicha declaración no produce efecto alguno, conforme lo establecido en el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

ARTICULO 10º- Se señala que para conocer del Apeo y Deslinde de las Comunidades son competentes los Alcaldes Judiciales del Municipio en que se encuentran las tierras de la comunidad, se considera que como la Ley contraviene la Constitución General de la República, las autoridades que señale como competentes para realizar el apeo y deslinde también al llevarlo a cabo la contraviene, por lo que respecta a la fracción VII y XI del ordenamiento citado, por ir en contra de los mismos, en consecuencia, los actos que se realicen carecen de validez legal.

ARTICULO 11º- Señala el procedimiento que se debe seguir para llevar a cabo el apeo y deslinde que se menciona en el artículo anterior, se considera inconstitucional, no solo porque se origina de la Ley de Disolución de Comunidades Rurales, sino porque viola lo establecido en el artículo 14 Constitucional en cuanto al principio de legalidad.

ARTICULO 14°- Establece que las resoluciones -  
que se dicten en relación con el apeo y el deslinde se ejecutarán desde  
luego y en caso de inconformidad solo dan lugar a la indemnización.

En este caso no procede la indemnización ya que -  
ésta solo se hará por causa de utilidad pública y aquí se trata de una in-  
conformidad en la que interviene el estado pero como regulador del pro-  
cedimiento, el que determinará quién tiene la razón.

ARTICULO 15° y 16°- Hablan sobre la creación del  
Fundo Legal de los centros de población, lo cual pugna con lo dispuesto-  
en el artículo 27 fracciones VII y XI de nuestra Carta Magna y la Ley -  
Federal de Reforma Agraria; toda vez que el Ejecutivo Local de un Esta-  
do carece de facultades para crear la Zona de Urbanización de los ejidos  
o comunidades, porque dicha reglamentación corresponde a la Depende  
cia del Ejecutivo Federal que para tales efectos se creó.

Estos artículos tienen su antecedente inmediato en -  
la Ley de Desamortización y la Constitución de 1857, que equiparon la -  
propiedad comunal con la privada reglamentándola en forma uniforme ol-  
vidándose que la naturaleza jurídica de las mismas es diferente.

Además de que la propiedad privada la reglamenta -  
el Código Civil del Estado ya que se les otorgó dicha facultad para ha -

cerlo pero por lo que se refiere a la materia agraria solo es competencia federal.

ARTICULO 17º- Reglamenta la enajenación de los lotes urbanos que se resultaron de la creación del fundo legal de las comunidades, esta es anticonstitucional, porque dicha regularización sólo la hace la Secretaría de la Reforma Agraria y la enajenación de los mismos se lleva a cabo una vez que se han repartido a todos los miembros de la comunidad y si existen excedentes se enajenan a los vecindados, siempre y cuando lo apruebe la Asamblea General con intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria.

No esta por demás señalar que el Gobierno Local del Estado de Nuevo León, invade esferas que no son de su competencia y que por tanto el procedimiento establecido para llevar a cabo la creación del Fundo Legal es anticonstitucional.

ARTICULO 19º- Establece que mediante decreto se designará la comunidad que pasó a ser propiedad del estado y la sujeta al procedimiento de disolución.

Se dispone de las Comunidades Agrarias como propiedad del Estado y esto es un error, ya que el propietario de la comunidad agraria es el núcleo de población y está sujeta a las disposiciones que el Gobierno Federal establece, por eso no tiene aplicación algu-

na, lo establecido en este artículo ya que no es facultad del Gobierno del Estado de Nuevo León regular en Materia Agraria.

ARTICULO 20º- Mediante la Asamblea General se designa una Mesa Directiva y una Comisión Revisora de Títulos que auxiliarán al Representante del Ejecutivo, en lo relativo al procedimiento de Disolución de Comunidades.

Es necesario aclarar que las autoridades internas de una comunidad agrícola, son las Asambleas Generales, los Comisariados Comunales y los Consejos de Vigilancia del Núcleo de Población.

La Asamblea General es la Suprema Autoridad de la Comunidad, sus decisiones revisten la mayor trascendencia para encausar la vida económica, social y política de la comunidad ya que intervienen en la aprobación de programas relativos al proceso productivo, en la elección y remoción de autoridades internas, revisión y aprobación de los informes del comisariado comunal, del consejo de vigilancia y de los actos más importantes para el beneficio del núcleo ejidal.

La Asamblea General carece de facultad para designar una Mesa Directiva y una Comisión Revisora de Títulos, en --

virtud de que las facultades y obligaciones de la misma las establece el artículo 47 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en la que se otorga a la Asamblea funciones para encausar la vida económica del ejido y no la de nombrar a los citados para el efecto de disolverla.

En relación al representante del Ejecutivo Local no puede intervenir en las Asambleas que se lleven a cabo en las comunidades agrarias ya que carece de facultad para hacerlo.

ARTICULO 23º.- Se viola el principio de indivisibilidad que establece la Ley Federal de Reforma Agraria en relación a las comunidades agrarias ya que éstas no pueden dividirse por ser el núcleo de población el propietario y por ser la indivisibilidad una de las modalidades que caracterizan a la propiedad comunal.

ARTICULO 27º.- Para la comprobación de derechos individuales se aceptarán todos los medios de prueba reconocidos por la Ley con apreciación de equidad y buena fé.

No puede hablarse de reconocimiento de derechos individuales en cuanto a lo que a propiedad se refiere en virtud de que como ya se manifestó el núcleo de población o sea la comunidad agraria es la propietaria y como es indivisible no pueden reconocerse derechos individuales de propiedad a sus miembros ya que éstos solo tienen dere

chos para explotar y aprovechar los diversos bienes de la comunidad.

ARTICULO 33°- Señala que realizando el apeo y deslinde y aprobado el proyecto de división se protocolizará actas de asamblea y se expedirán títulos de reconocimiento y adjudicación.

Los títulos citados son nulos porque solo el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria puede expedir títulos de certificados de derechos agrarios, que amparan a los miembros de una comunidad, como comuneros en posesión y no como propietarios de las tierras, ya que el adjudicarse dichos terrenos en forma individual nuevamente se viola la naturaleza jurídica de las comunidades en cuanto a la indivisibilidad.

ARTICULO 38°- Reglamenta que todos los gastos que originen la disolución de la comunidad deberán ser compensados con un 30% de los derechos individuales de cada copropietario.

El Ejecutivo del Estado de Nuevo León al disponer de los bienes de la comunidad, violó la Constitución General de la República, ya que ni el Ejecutivo Federal puede disponer de ellos sino solamente reglamentar, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, que es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de regular las comunidades agrarias con fundamento en la Ley de Reforma Agraria.

El Gobierno del Estado al adjudicarse un 30% de tierras como compensación de los gastos de disolución, va en contra de nuestra Organización Política, ya que el Gobierno Federal es el en cargado de reglamentar sobre la materia.

ARTICULO 42º.- Establece que los copropietarios pueden asistir a las Asambleas personalmente o por apoderado debidamente instituído o mediante Carta Poder suscrita ante dos testigos.

En las comunidades agrarias cuando se llevan a cabo las Asambleas solo están autorizados para concurrir sus miembros y no se permite la representación ni aún cuando se le haya otorga do poder.

En las comunidades, la Asamblea es un órgano de dirección que se integra con todos los comuneros miembros, en pleno goce de sus derechos, considerándose a ésta como la máxima autoridad interna.

ARTICULO 43º.- Indica que las Asambleas deberán de llevarse a cabo los domingos, de preferencia en un salón de sesiones del Ayuntamiento en cuya jurisdicción se encuentre localizada la comunidad.

Dicho precepto pugna con lo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que ésta señala que las Asambleas son

por clasificación; Ordinarias Mensuales, Extraordinarias y de Programación y Balance.

Las Ordinarias se celebran el último domingo de cada mes, quedando legalmente constituidas con la asistencia de la mitad mas uno de los comuneros con derecho a participar, pudiendo estar presente un representante de la Delegación Agraria correspondiente, en caso de no llevarse a cabo por no haber asistido el número de comuneros necesario para hacer quorum, se lleva a cabo el siguiente mes con los que asistan.

Las extraordinarias se llevan a cabo cuando así lo requiere la atención de asuntos urgentes para la comunidad, pudiendo ser convocadas por la Delegación Agraria, el Comisariado Comunal o el Consejo de Vigilancia, debiendo hacerse con no menos ocho días de anticipación ni más de quince por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado, expresándose los asuntos a tratar, lugar y fecha de la reunión si no se reúne quorum se expide una segunda convocatoria, la que se repite ocho días después apercibiendo a los que no asistan que los acuerdos que se tomen serán obligatorios.

Las de Balance y Programación son convocadas al término de ciclo de producción anual sus funciones son las de infor-

mar a la comunidad los resultados de la organización y producción - del anterior y programar los plazos y financiamientos para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales del grupo.

De todas las Asambleas se levanta acta, las que deben ser firmadas por un representante de la Comisión Agraria Mixta o la Delegación Agraria.

ARTICULO 49°- Indica que los derechos individuales de los copropietarios sufren reducciones para aplicar la superficie que tienen los poseedores sin título.

Podemos darnos cuenta de la influencia de la Ley - de Desamortización y la Constitución de 1857, al considerar derechos individuales de los copropietarios; cuando estos no lo son sino comuneros y sus derechos individuales son los de explotación y aprovechamiento de los bienes comunales, según nuestra Legislación.

Dicha influencia hace que todo el contenido de la Ley se apoye en que las comunidades agrarias son propiedad particular y no una propiedad especial reglamentada por la Ley Federal de Reforma - Agraria que cumple con una función social.

ARTICULO 50°- Señala que la enajenación o aplicación de las tierras comunales deberán soportar las servidumbres exis

tentes.

Ya se dijo que la enajenación de las tierras comunales, viola abiertamente el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que los bienes comunales son inalienables, en consecuencia dichas enajenaciones caen en el supuesto del artículo 53 del mismo ordenamiento legal citado, que considera nulos y sin valor los actos - que se realicen en contravención del primer precepto.

ARTICULO 54°.- Se le otorga al Ejecutivo la facultad para que dentro del término de 10 años siguientes a la expedición - de los títulos de reconocimiento de derechos y aplicación individual pueda rectificar los planos y revisar las aplicaciones.

Los títulos otorgados conforme a esta Ley son nulos porque fueron expedidos en cumplimiento a una ley que contraviene la Constitución General de la República.

La facultad otorgada es violatoria de nuestra Carta Magna porque invade esferas que no son competencias del Ejecutivo Federal.

ARTICULO 55°.- Faculta de una manera fehaciente al Ejecutivo Local para enajenar las tierras propiedad de la comunidad.

Dicho precepto viola el artículo 52 de la Ley Fede -

ral de Reforma Agraria que establece los derechos agrarios que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población son inalienables y por tanto no podrán enajenarse, por tanto las operaciones que se realicen en contravención son inexistentes.

Además de que el gobierno local del Estado no tiene facultad para legislar sobre la materia mucho menos ir más allá de las atribuciones que la Constitución General de la República y la Ley Federal de Reforma Agraria le otorga a la Dependencia del Ejecutivo Federal, que es la encargada de legislar sobre la materia agraria.

ARTICULO 56<sup>o</sup> - Crea una sección de comunidades rurales, dependiente del Departamento de Fomento de la Secretaría General del Gobierno, el cual será encargado de despachar y estudiar los expedientes.

Dicha sección es anticonstitucional porque a través de ella se llevará a cabo la disolución de comunidades rurales lo cual pugna con el artículo 27 fracción VII y XI de la Constitución.

Del análisis de cada una de las disposiciones que se consideran las más importantes de la Ley de Disolución de Comunidades Rurales, que los legisladores del Estado de Nuevo León reglamentan, encontramos que a través de la adjudicación de títulos individuales, la división y la enajenación de las tierras de una comunidad se viola la

Constitución General de la República, en virtud de que el Ejecutivo - Local carece de facultad para reglamentar en materia agraria según lo establecido en las fracciones VII y XI del artículo 27 de la misma; además de que al autorizar la enajenación de las tierras comunales - se va en contra de la modalidad de que los bienes agrarios son inalienables y por tanto no pueden enajenarse, en consecuencia se viola el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

C) CRITERIO RESPECTO A LA CONSTITUCIONALIDAD - DE LA LEY DE DISOLUCION DE COMUNIDADES RURALES.

Como ya ha quedado manifestado con anterioridad al referimos a la Ley que reglamenta la Disolución de las Comunidades Rurales de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución - Local del Estado de Nuevo León, la susodicha Ley como la reglamentación que de la misma se hace, tiene un carácter inconstitucional por -- las siguientes razones, porque es contraria a lo establecido de manera expresa en la Constitución General de la República a la cual contradice -- ya que dicha Ley fundamental establece claramente en su artículo 27 - fracción VII que son de jurisdicción federal todas aquellas cuestiones - que por límites de terrenos comunales se susciten entre los núcleos de población, además de que carecen de facultad para legislar sobre la materia agraria ya que el precepto legal invocado en la fracción décima pri

mera, establece que una Dependencia del Ejecutivo Local es la encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, en esa virtud al legislar sobre las comunidades agrarias que no son de su competencia, se viola nuestra Carta Magna.

En vista de que nuestro régimen político se rige por la Constitución Política, cabe señalar que se descansa sobre el principio de la supremacía de ésta y que en esas condiciones, todas las entidades federativas deben estarse a lo establecido por la misma sin invadir esferas de acción que no les fueron atribuidas; en el presente caso, el Gobierno del Estado de Nuevo León, viola dicho principio porque trata de disolver las comunidades rurales con fundamento en su Constitución Local, lo cual es inaplicable a todas luces ya que carece de facultad y competencia para hacerlo.

La Constitución General de la República, sólo les otorgó a las entidades federativas, autonomía y no soberanía, concediéndoles personalidad jurídica como partes de un Estado Federal que sólo tienen poderes que no pueden extenderse más allá de lo que les fué otorgado.

De lo anterior se desprende que también es inconstitucional porque se va en contra del principio de legalidad que el artículo 14 constitucional establece ya que las autoridades no pueden legislar con-

capricho y arbitrariedad, sino que deben estarse a las garantías que establece nuestra Carta Magna, y por tanto no puede privarse a un núcleo de población de sus tierras sin seguir el procedimiento legal-establecido.

Es necesario señalar además que toda vez que nuestra Constitución Política le otorga a la propiedad agraria comunal una función social con modalidades propias, la Ley de Disolución de Comunidades Rurales del Estado de Nuevo León, esta auspicando el despojo de las mismas y en consecuencia la pérdida de su capacidad jurídica y patrimonio que lo forman las tierras, montes y aguas.

De las manifestaciones expuestas se propone que el artículo 23 de la Constitución del Estado de Nuevo León, sea derogado en la parte que señala que el Congreso de la Unión, dictará una Ley que determine la forma de disolver las comunidades; ya que como se dijo, dicha atribución va más allá de las facultades que les fueran conferidas a las entidades federativas, y en consecuencia va en contra de nuestra Constitución General, es por eso que dicho precepto es inconstitucional a todas luces.

Y como consecuencia de esa derogación, la Ley de -- Disolución de Comunidades Rurales, quedará automáticamente abrogada -- por contravenir a las disposiciones del artículo 27 fracciones VII y XI de nuestra Constitución General de la República.

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

1. - La propiedad con los Aztecas, se encontraba dividida en propiedad de las comunidades, propiedad de los señores y propiedad de carácter público.
2. - Los Calpullis eran el barrio de gente conocida y de linaje antiguo a los que les pertenecían las tierras Calpullallis y a los vecinos del lugar les correspondía el usufructo de las tierras, ya que la nuda propiedad era de la comunidad.
3. - Sus miembros sólo tenían el derecho de usufructuarlas, se transmitían a los descendientes y no podían ser enajenados ya que eran inalienables.
4. - La naturaleza jurídica de la propiedad comunal fué respetada durante la época colonial, ya que en la Legislación de Indias se reguló de manera similar, no obstante ello, durante la época independiente en la Ley de Desamortización del 26 de junio de 1856, se autorizó la desamortización de sus bienes y la Constitución de 1857, les niegan capacidad jurídica a las comunidades agrarias condenando su desaparición.
5. - La Ley del 6 de enero de 1915, producto de la Revolución Agraria Mexicana, enmienda el error cometido por las Legislacio-

nes anteriores y nuevamente se les reconoce la capacidad - -  
jurídica que se les había negado, concediéndoles la acción - -  
de restitución para que las comunidades agrarias que habían - -  
sido despojadas de sus tierras las pudieran recuperar.

6. - Las Legislaciones Agrarias posteriores a la Ley del 6 de - -  
enero de 1915 el artículo 27 Constitucional y las leyes regla- -  
mentarias de la materia reconocen capacidad a las comuni- -  
dades agrarias y a su propiedad la modalidad de inalienable, - -  
imprescriptible, inembargable e indivisible.
7. - El artículo 23, párrafo cuarto de la Constitución Política del --  
Estado de Nuevo León, es el antecedente inmediato de la Ley -  
de Disolución de Comunidades Rurales ya que dispone que una -  
ley del Congreso dictará una ley que disuelva las comunidades.
8. - Con base en lo anterior, se expide la Ley sobre Disolución de-  
Comunidades Rurales que al individualizar y enajenar las tie -  
rras de las comunidades agrarias, viola la Ley Federal de Re-  
forma Agraria, que es la encargada de reglamentar sobre esta  
materia.
9. - El Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, viola también -  
nuestra Constitución General de la República, al reglamentar -

sobre las comunidades, ya que ésta establece que sólo es - -  
facultad del Poder Ejecutivo de la Federación reglamentar - -  
sobre lo mismo según la fracción XI del artículo 27 del Or - -  
denamiento legal que se invoca.

10. - Finalmente y como producto de lo manifestado, se propone - -  
la derogación del artículo 23 de la Constitución Política del - -  
Estado de Nuevo León, en la parte que establece que una ley - -  
del Congreso disolverá las comunidades y como consecuencia - -  
de lo anterior, la abrogación de la Ley de Disolución de Co - -  
munidades Rurales que al respecto se emitió.

11. - Dicha derogación deberá de solicitarse al Congreso de la Unión  
del Estado de Nuevo León o bien al señor Gobernador del mismo  
Estado.

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

1. - Estructura y Problemas Agrarios de México ( 1500-1821) de - - Enrique Florescano. - Primera Edición en la Colección Sep. - - /Setentas: 1971. Srfa. de Educación Pública.
2. - Problemas Campesinos y revueltas agrarias ( 1821- 1910 ) de - - Juan Meyer. - Primera Edición en la Colección sep/Setentas: - - 1973: Srfa. de Educación Pública.
3. - La Reforma Agraria en Cuatro Regiones. - de Iván Restrepo- - Fernández, José Sánchez Cortés. - Primera Edición: Sep/ Se- - tentas 1972. Srfa. de Educación Pública.
4. - Breve Historia de la Revolución Mexicana. - "Los anteceden - - tes y la Etapa Maderista: Jesús Silva Herzog. - Segunda Edí - - ción 1972. - Fondo de Cultura Económica".
5. - Breve Historia de la Revolución Mexicana. - La Etapa Consti- - tucionalista y la Lucha de Facciones. - Jesús Silva Herzog: Se - - gunda Edición 1972. - Fondo de Cultura Económica.
6. - Política Ejidal de Manuel Moreno Sánchez, Alfonso Caso, Luis - - Yañez Pérez, Lucío Mendieta y Núñez, Juan Pérez Abreu Jimé- - nez. - U.N.A.M. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y So - - ciales.
7. - La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico de México. - - de Manuel Aguilera Gómez. - Instituto Mexicano de Investiga - - ciones Económicas. - México, 1969.
8. - La Revolución Social de México, III El Problema Agrario. - - Manuel González Ramírez. - Fondo de Cultura Económica. - - Primera Edición 1966.
9. - México y su Reforma Agraria Integral. - Alejandro Rea Mo - - guel. Antigua Librería Robredo. - México, 1962.
10. - El Sistema Agrario Constitucional de Lucío Mendieta y Núñez, - - Tercera Edición. - Editorial Porrúa, S.A. y Décima Edición - - 1968; aumentados y corregidos.
11. - El Problema Agrario de México. - de Lucío Mendieta y Núñez. - - Quinta Edición. - Editorial Porrúa, S.A.
12. - El Derecho Agrario en México de Martha Chávez P. de Velázquez. - - Primera Edición. - Editorial Porrúa, S.A.

- 13.- Las Comunidades Agrarias de Fernando Figueroa.- Primera Edición.- Editorial Morcelos.
- 14.- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México ( 1493 - 1940 ) de Manuel Fabila.- Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. México, 1941.
- 15.- Derecho Constitucional Mexicano de Miguel Lanz Duret.-Quinta Edición.- Editorial Continental, -S.A., México, 1971.
- 16.- Derecho Constitucional Mexicano de Felipe Tena Ramfrez.- Octava Edición.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1967.
- 17.- Derecho Constitucional de Enrique González Flores.- Tercera Edición, Textos Universitarios, S.A.

# I N D I C E

Temario  
Prólogo

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS COMUNIDADES

- |    |  |    |
|----|--|----|
| a) | Organización Agraria Comunal, durante la época Precolonial   | 1  |
| b) | Organización Agraria Comunal, durante la época Colonial      | 9  |
| c) | Organización Agraria Comunal, durante la época Independiente | 24 |

## CAPITULO II

### REGULACION Y PROCEDIMIENTO PARA LA CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| a) | Ley del 6 de enero de 1915   | 35  |
| b) | El artículo 27 Constitucional, sus Reformas y - los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942. | 39  |
| c) | Ley Federal de Reforma Agraria   | 52. |

### CAPITULO III

#### LEY DE DISOLUCION DE COMUNIDADES RURALES

- a) Artículo 27, fracción XVII de la Constitución General de la República 55.
- b) Contenido y Análisis del Artículo 23 de la Constitución Política de Nuevo León 61
- c) Ley de Disolución de Comunidades Rurales 69

### CAPITULO IV

#### INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE DISOLUCION DE COMUNIDADES RURALES.

- a) Estructura y Contenido de la Ley de Disolución de Comunidades Rurales 82
- b) Análisis de las Principales Disposiciones de la Ley. - 105
- c) Criterio respecto a la Constitucionalidad de la Ley de Disolución de Comunidades Rurales 126

C o n c l u s i o n e s 129

B i b l i o g r a f í a. 132.