

825
24

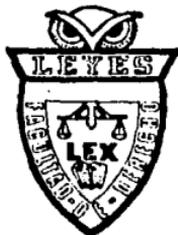


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SUPRESION DEL ARTICULO 46 DE LA LEY FEDERAL
DE LA REFORMA AGRARIA, POR INNECESARIO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HERMINIO PEDRO SOLIS ROBLEDO



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Í N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
" EL EJIDO "	
A).- CONCEPTO DE EJIDO	3
B).- ANTECEDENTES HISTORICOS	8
C).- CLASIFICACION GENERAL DEL EJIDO	36
CAPITULO II .-	
" LA COMUNIDAD "	
A).- CONCEPTO	47
B).- BOSQUEJO HISTORICO	53
CAPITULO III	
" AUTORIDADES INTERNAS EJIDALES Y DE BIENES COMUNALES "	
A).- SU DENOMINACION	79
B).- SU INTEGRACION	86
C).- SUS ATRIBUCIONES	91
D).- SUS OBLIGACIONES	91
E).- SU REMOCTON	108

C A P I T U L O I V

SUPRESION DEL ARTICULO 46 DE LA LEY FEDERAL
DE REFORMA AGRARIA

A).- ANALISIS COMPARATIVO DE LOS ARTICULOS . . 113
22 Y 46 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA
AGRARIA.

B).- PROPUESTA DE SUPRESION DEL ARTICULO . . 120
46 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA
AGRARIA ANTE SU EVIDENTE REPETICION.

C O N C L U S I O N E S 122

B I B L I O G R A F I A 128

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

Al dar cumplimiento a la norma que marca nuestra Alma Mater: Universidad Nacional Autónoma de México, de que todo estudiante llegue a la anhelada oportunidad de obtener el título de su respectiva carrera, mediante la presentación de un trabajo de tesis por escrito sujeto a un examen profesional, me permito con todo respeto poner -con la esperanza incommensurable de lograr el título de Licenciado en Derecho- ante la consideración altísima del honorable cuerpo de sinodales o jurado calificador, mi trabajo sencillo: Supresión del artículo 46 de la Ley Federal de Reforma Agraria por innecesario.

Ante las probables deficiencias que presente, quiero manifestar respetuosamente mi decisión de aprender, para ser socialmente útil, sobre todo para ese sector tan marginado como es el campesinado de México.

Considero, por un lado, que el problema de la tierra en México es milenario, grave y permanente, por otro, admito que el Gobierno Federal hace esfuerzos por resolverlo, principalmente de regularizar su tenencia y forma de utilización.

Al trabajo, somero y breve que pongo ante consideraciones tan distinguidas, le he dado un enfoque más que nada histórico.

...11
La Reforma Agraria en México, arranca con la Ley 6 de enero de 1915 en la que los regímenes revolucionarios se comprometen entregar la tierra a los trabajadores del campo que son los que hicieron posible la derrota de la dictadura.

Vinieron después muchas leyes y decretos como la Ley de Ejidos del 30 de noviembre de 1920; el Código Agrario de 1934, con modificaciones hechas en 1940 y en 1942, todas ellas con la justa y respetable finalidad de reglamentar mejor la aplicación de la política agraria.

Al obtenerse, en el Congreso Constituyente de Querétaro, la aprobación del artículo 27 Constitucional se sientan las bases fundamentales de la Ley Federal de Reforma Agraria expedida el 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año y de la cual con mucho respeto hago brevísima alusión.

El reparto agrario fue la principal preocupación durante muchos años pero a partir de los años setentas, sin descuidar ningún aspecto, se decidió a través de la Ley, impulsar los estadios de productividad, agroindustrialización y en suma la procuración del bienestar del campesino.

...III
Trato prudencialmente -en su aspecto histórico- el
ejido, la comunidad, las autoridades internas ejidales y de
bienes comunales así como mi propuesta humilde y
respetuosa: la supresión del artículo 46 de la Ley Federal
de Reforma Agraria, que espero sea considerada como una
aportación sincera y honesta.

Herminio Pedro Solís Robledo.

CAPITULO I

EL EJIDO

- A).- CONCEPTO DE EJIDO
- B).- ANTECEDENTES HISTORICOS
- C).- CLASIFICACION GENERAL DEL EJIDO

A1.- CONCEPTO DE EJIDO

...3

El ejido ha sufrido todo un proceso evolutivo desde su consagración legal en 1915, hasta la fecha ya que generalmente las leyes no lo han definido, ni los tratadistas porque resulta que su concepto ha sido y es tan dinámico, como lo es el precepto constitucional en el cual se funda (art.27 Constitucional), que el concepto que se tenía se ha ido modelando en nuestro transcurrir histórico. Sin embargo, debemos destacar que: "El Ejido nace en la ley 6 de Enero de 1915 como la tierra que se le daba a los pueblos ó a los campesinos, es decir, "El Ejido es igual a tierra".

Escríche, en su "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", sostiene que el Ejido debe definirse en los siguientes términos: "Como el campo o tierra que está a la salida de el lugar y no se planta ni se labra, y es común para todos los vecinos", (1) además añade que los ejidos de cada pueblo están destinados al uso común de sus moradores; nadie puede por consiguiente apropiárselo ni ganarlos por prescripción ni edificar en ellos, ni mandarlos en legado.

El ejido proviene del latín exitus, salida: "campo que está a las afueras de una población" (2).

(1).-Escríche, Joaquín
"Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia"
T-II Edit. Temis, S.A. Bogotá-Colombia 1987 p-850.

Sin embargo los tratadistas del derecho agrario, le asignan un doble concepto a este vocablo, ya que su trasplante no fue una mera adaptación en las nuevas tierras, sino que adquirió modalidades de instituto destinado a promover la empresa en que se hallaba empeñada la Madre Patria.

Roque Barcia, del Diccionario General Etimológico, lo define como: "El campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni se labra, es común para todos los vecinos y suele servir de era para descargar en ella las mieses y limpiarlas" (3).

La Enciclopedia Espasa Calpe, opina al respecto "es el lugar común donde la gente se suele juntar a tomar solaz recreación, y donde también los pastores apacientan sus ganados" (4). La Enciclopedia Jurídica Seix, no innova al respecto y remite a "Bienes Municipales" para su consideración detallada.

"El ejido de las leyes novohispanas equivale a tierra común de una población determinada, que no admite labranza ni cultivo y que sirve para pastos, así como para lugar de esparcimiento, formación de eras y otras actividades

*(2).- Diccionario Jurídico Mexicano
Instituto de Investigaciones Jurídicas
2a Edic., Edit., Porrúa, S.A. México, 1987 p-1247

(3).- Enciclopedia Jurídica "OMEGA" T-IX
Edit., Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina p-878

dedicha población; además se trata de tierras próximas al casco urbano o caserío, cuya extensión fue variando según las épocas (5).

Aparte de otras diferencias secundarias notamos de inmediato que el ejido no era cultivable, no susceptible de apropiación, en cambio en la actualidad especialmente en el régimen ejidal propiamente dicho está dado a un conjunto de campesinos para su trabajo directo e individual; aunque las limitaciones que sufre el derecho de propiedad que adquiere el ejidatario, llevan a clasificarlo como un derecho real sui generis.

Según esto, el concepto del ejido actual ya no corresponde a la definición que hace el Diccionario Jurídico Escriche, al decirse que es el campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni se labra, y es común para todos los vecinos.

Ahora el Ejido no está a la salida del lugar, sino situado dentro del radio de siete Kilómetros del caserío, con frecuencia éste último ubicado dentro del Ejido, sus tierras se plantan y se labran para el mantenimiento de los ejidatarios y, finalmente, el ejido no es común a todos los vecinos, ya que solamente tienen derecho a participar de él

(4).- Enciclopedia Espasa Calpe

(5).- Diccionario Jurídico Mexicano., ob.,cit., p-1242

...6
los beneficiados reconocidos, que deben satisfacer la
condición de aplicar su esfuerzo personal a las faenas
agrícolas (6).

En síntesis, el ejido ya no es solamente un núcleo de población dotado, sino toda una institución compleja con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se rige por una legislación altamente especializada o nacional; que permite formular sus decisiones a través del voto de sus integrantes mediante la asamblea general, se realizan por conducto del Comisariado, vigilado por un Comité; que puede directamente organizarse, obtener créditos, contratar, comercializar, industrializarse y obtener servicios que le permitan planear su acción integral, humana, productiva y económica, y aprovechar la totalidad de sus recursos, las facilidades prioritarias y las obras que las instituciones oficiales ejecuten.

El Ejido según el Lic. Raúl Lemus García: "Es una institución socio económica compuesta de tierras, bosques, aguas, hombres, implementos de labranza, insumos, etc. que pertenecen a dicha institución" (7).

Pero es indudable, que para efectuar un adecuado estudio del Ejido, es menester acudir a las fuentes genuinas que le dieron existencia y con ello a nuestra Historia Patria, en la cual encontramos principalmente las siguientes épocas:

- 1.- Precortesiana
- 2.- Colonial
- 3.- Independiente (época que va de la Guerra de Independencia de 1810 a la Revolución de 1910 y por último.
- 4.- La actual.

* (6).- Luna Arroyo, Antonio y/o Alcerreca G. Luis
"Diccionario de Derecho Agrario Mexicano"
1a. Edic., Edit., Porrúa, S.A., México 1982., p-265

* (7).- Lemus Garcia, Raul
"Derecho Agrario Mexicano"
5a. Edic. Porrúa, S.A. México, 1985 p-30

EL ANTECEDENTES HISTORICOS

El ejido está considerado como una institución producto de la lucha armada de 1910, tiene como lo hemos dicho su primer origen ideológico y ético en los pueblos precortesianos y en especial en el pueblo azteca, en el cual existía una organización politico-social que estaba directamente vinculada con la forma de tenencia y distribución de las tierras.

Los aztecas tuvieron diferenciación de clases y una organización territorial con diversas instituciones relacionadas con la enorme cantidad de tierras de las que fueron conquistadores; "Las tierras del Imperio Azteca estaban divididas entre la corona, la nobleza y el común de los pueblos y había pinturas que representaban distintamente lo que a cada cual pertenecía; las tierras de la corona estaban indicadas con color púrpura, las de los nobles con grana y las de los Barrios con amarillo claro. Las 36 pinturas de la colección Mendoza nos dan una idea de la diferenciación de clases y de la cantidad de tributos que en productos agrícolas pagaban no solo los pueblos sometidos sino también los aztecas, según su condición social (8).

(8).- Clavijero J., Francisco
"Historia Antigua de México y su Conquista" T-L
Edit. Imprenta Lara., México 1844., p-206

Entre los aztecas el rey o señor era el dueño absoluto de las tierras y podía disponer de ella como propietario ejerciendo la plena in re potestas (derecho de usar el fruto y disponer de una cosa).

Los aztecas evolucionaron políticamente de una oligarquía primitiva a una monarquía absoluta y encuentra dentro del pueblo azteca, tres clases privilegiadas a saber: la sacerdotal, la constituida por los guerreros y la estructurada por la nobleza (9). La expresada diferencia de clases estaba reflejada en la distribución de las tierras; así el monarca era dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista engendraba la propiedad.

A veces el rey distinguía a los nobles dándoles tierras en condiciones de mayor liberalidad; por ejemplo, sin el requisito de heredarlos a sus descendientes directos, y por lo tanto, con la facultad de venderlas o donarlas a su vez. En este caso especial, solo había un límite establecido: la prohibición terminante de transmitir el dominio a los plebeyos, macehuales o mayeques, a quienes no se permitía adquirir inmuebles.

(9).- Mendieta y Nuñez, Lucio
"El Problema Agrario en México"
19 Edic., Porrúa, S.A.
México 1983., P-143

"La propiedad territorial azteca estaba dividida de la siguiente manera:

- a).- Propiedad de las comunidades: Calpullallis y Altepetlallis.
- b).- Propiedad de los nobles: Pillallis y Tecpillallis, de carácter individual, aún cuando de disposición restringida;
- c).- Propiedades Públicas: Teopantlallis, Milchimalis, Tlatocatlallis y Tepantlallis, que servian principalmente para el sostenimiento de los distintos servicios públicos a los cuales dichos bienes se hallaban destinados; todos estos bienes de carácter colectivo" (10).

El Calpullali merece una especial atención ya que constituye a nuestro juicio el verdadero antecedente de la actual estructura ejidal.

El doctor Lucio Mendieta y Núñez, en su obra "El Problema Agrario de México", asienta que la palabra Calpullalli quiere decir: "tierra de Calpulli", que significaba "Barrio de Gente conocida o linaje antiguo" (11).

(10).- Moreno M., Manuel
 "La organización Política y Social de los Aztecas"
 Edit. Instituto Nacional de Antropología e Historia
 México, 1962., p-38

(11).- Mendieta y Núñez, Lucio., ob., cit., p-140.

...11

El Calpulli como su génesis nominativa lo indica (calli: casa; pulli: agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito más que de residencia era de parentesco entre las gentes de un mismo barrio.

En Tenochtitlan había veinte barrios o calputlallis; a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierras para que la dividiera en parcelas o calpullec (plural de calpulli) y le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio; los cabezas o parientes mayores de cada barrio (chinancalli) eran quienes distribuían los calpullec. Alfonso Toro dice: "que los asuntos más graves los resolvía un tribunal superior que se reunía en un departamento del palacio llamado tlacxitlan y estaba formado por ancianos representantes de los calpulli, y González de Cossío señala que el Cihuacoatl, especie de virrey o segundo del rey, presidía el tlatocan o consejo de toda la ciudad, que estaba formado por todos los jefes del calpulli" (12).

Por estos datos que revelan la importancia política y la fuerza de las familias y los calpulli, comprendemos porque Techotlala creyó necesario que las familias se cambiaran periódicamente de un barrio a otro.

"Además, dicho calpulli estaba considerado como una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir. La propiedad de las tierras del calpulli era comunal y pertenecía al barrio o calputlalli al cual había sido asignado; pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del calpulli era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañarnos que el calpulli no podía enajenarse, pero si dejarse en herencia" (13).

Los requisitos para que una persona obtuviera un calpulli y no fuera molestado en el goce del mismo, consistía en ser residente del barrio de que se tratara y continuar viviendo en el mientras se deseara seguir conservando el calpulli, pero además esto era fundamental, la tierra debía cultivarse sin interrupción, pues si dejaba de cultivar un ciclo agrícola, el jefe de familia que detentara el calpulli era llamado y amonestado por el jefe del barro o calputlalli y si el amonestado reincidía de tal manera que el calpulli dejara de cultivarse durante dos ciclos agrícolas, el jefe de familia perdía el calpulli y éste se le asignaba a otra familia que quisiera cultivarlo;

*(12).-Toro, Alfonso
 "Historia de México 1a. Edic., Edit. Patria., México
 1a. Edic., Edit. Patria., México 1933., p-421

(13).-Chávez Padrón, Martha
 "El Derecho Agrario en México"
 7a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1983., p-147.

...13

en caso de que hubiera un conflicto y que se dudara de la equidad de la resolución del jefe de un barrio, este llevaba el acunto al tribunal correspondiente para que se resolviera el caso. Nótese los puntos coincidentes entre los calpulli y nuestro actual ejido.

Altepetlalli.- Había tierras cuyos productos se destinaba a sufragar los gastos del pueblo, Clavijero nos dice: "que el altepetlalli, esto es, de los comunes de las ciudades, se dividían en tantas partes cuantos eran los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los otros" (14). Esta institución tiene perfiles similares a la que los españoles llamaban propios.

Pillalli.- Eran posesiones antiguas de los pipiltzin, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el rey en galardón de los servicios hechos a la corona.

Teotlalpan.- Los productos de éstas tierras estaban destinados a sufragar los gastos del culto, (significa: tierra de los dioses).

Miltchimalli.- Estas tierras estaban destinadas a suministrar viveres al ejército en tiempos de guerra las cuales se llamaban miltchimalli o cacalomilli, según fuera la especie de viveres que se daban.

(14).- Clavijero J., Francisco, ob.,cit.,p-210

Los indígenas no llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad antes descritos; valíanse para diferenciarlos, como ya vimos anteriormente, vocablos que se referían a la calidad de los poseedores y no al género de propiedades ejem: tlatocalalli: del rey; Pillalli: de los nobles; Altepetlalli: del Pueblo; Calpullalli: de los barrios; Millchimalli: para la guerra; Teotlalpan: de los Dioses; además estas tierras se encontraban en mapas especiales perfectamente delimitadas unas de otras por colores escogidos al efecto: las tierras de los barrios pintados de color amarillo claro; la de los nobles de encarnado y la del rey de púrpura. Los límites de las heredades y su extensión se hallaban indicados con signos jeroglíficos.

En cuanto a las medidas agrarias, sabemos que marcaban en sus mapas las superficies de los terrenos con cifras referidas al perímetro de los mismos, o bien a lo que de sembraduras eran capaces de contener.

Por todo lo anterior notamos que había una defectuosa distribución territorial, pues la tierra se encontraba concentrada en pocas manos, que consecuentemente se traducía en una injusta explotación agrícola, porque quienes trabajaban la tierra normalmente no eran dueños de ella y pagaban altos tributos.

...15

Debido a esta situación, no es pues de extrañarnos que los pueblos soguzgados por los mexicas estuvieran inconformes con dicho problema y que fuera factor propicio y determinante para ayudar a los españoles a derrocarlos.

Trascendental fue que los aztecas tuvieran un problema agrario y que no lo hubieran resuelto con el sentido social con que trazaron el calpulli, porque esa fue la causa fundamental de la caída de su imperio, ya que como dice Mendieta y Nuñez, la agricultura en la época precolonial por lo que respecta a los pueblos sedentarios, a las monarquías o cacicazgos establecidos definitivamente, era la industria principal... - la agricultura era la base de sustentación de los pueblos del Anáhuac (15).

Es innegable que el régimen normativo y naturaleza de las tierras calpullalli, tienen gran similitud con las modernas instituciones jurídicas agrarias, a pesar de que al someterlos conquistadores españoles a un pueblo indígena, el botín se repartía entre capitanes y soldados en proporción a su categoría y a lo que cada quien hubiese aportado a la expedición, haciéndose otro tanto con las tierras y tributos.

Estos repartos estaban autorizados por la ley para la distribución y arreglo de la propiedad, la cual fue dictada

(15).- Mendieta y Nuñez, Lucio., ob., cit., p-145

...16

por Fernando V en Valladolid, el 18 de junio de 1513 y 9 al 9 de agosto del mismo año.

Con lo cual casi desaparecieron las instituciones aztecas, toda vez, que los conquistadores se adjudicaron derechos sobre las tierras y aún sobre sus moradores lo cual hacían con base en las encomiendas; para tener visión más clara sobre estos tipos de propiedad Agraria Colonial, es preciso citar al Maestro Ángel Caso, y nos dice al respecto: "La propiedad privada se componía de las encomiendas o Mercedes Reales composiciones, confirmaciones y prescripciones, y la propiedad comunal quedó integrada por ejidos, fundo legal, tierras de común repartimiento y los propios" (16).

Por lo que hace a la Encomienda el Dr. Mendieta y Núñez en su obra, "El Problema Agrario de México" cita a Solórzano y Pereyra, que al respecto dice se trata de; "Un derecho concedido por Merced real a los Beneméritos de las Indias, para percibir y obrar para sí, los tributos de los Indios que se les encomendaron por su vida, y la de un heredero, conforme a la Ley de la sucesión, con cargo de cuidar del bien de los indios en lo espiritual y temporal, y de habitar y defender las provincias, donde fueron encomendados y hacer de cumplir todo esto, homenaje o juramento particular" (17).

...17

Con motivo de la conquista de la nueva España muchos españoles recibieron de sus Monarcas, en compensación a sus servicios, porciones de las tierras conquistadas. Paralelamente a dicha donación también recibieron en encomienda un número determinado de indios con el propósito de que los instruyeran en la religión católica. a tal repartición de indios se le llamó Encomienda por Extensión y este hecho se derivó de las Bulas Alejandrinas.

El propósito era claro, pero sin embargo la realidad fue tan distinta que se desvirtuó en su esencia y sólo sirvió para someter social, económica, política y moralmente a los nativos.

Ahora bien, las encomiendas no se hicieron graciosamente sino que el conquistador interesado debía solicitarla legitimación de la posesión-propiedad a los Monarcas Españoles, mismos que libraban los correspondientes títulos de propiedad, a los que se les llamó Mercedes Reales.

Los trámites para obtener las mencionadas Mercedes son magistralmente señaladas por el Maestro Angel Caso de la siguiente manera:

*{16).- Caso, Angel
"Derecho Agrario"
3a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1950 p-52

*{17).- Mendieta...ob.,cit.,p-147

- 1.- La solicitud de tierras se hacía ante el cabildo, quien manifestaba su opinión al Virrey o Gobernador sobre la procedencia.
- 2.- El Virrey o Gobernador, hacia los repartimientos, orientado por dicho parecer.
- 3.- Una vez acordado el repartimiento, debía asistir a éste el Procurador de la Ciudad o Villa y sólo debía otorgarse sin causar perjuicio a los indios.
- 4.- Los repartimientos dados en perjuicio de los indios debían volver a éstos.
- 5.- El otorgamiento de las Mercedes era condicional durante los primeros cuatro años; debía tomarse posesión dentro de tres meses, y existía obligación de plantar árboles en los linderos, so pena de reversión.
- 6.- Debía además poblarse sus tierras, edificarse y sembrarse y, como garantía de todo ello, el solicitante debía otorgar una fianza.
- 7.- No podían abandonarse las tierras ni aun para ocupar otras otorgadas también por Merced. El abandonado estaba sancionado con reversión y multa.
- 8.- Por último existía prohibición de venderlas a eclesiásticos, pues también esto traía consigo la reversión.

Por consiguiente, los trámites y condiciones arriba citados, nos muestran que la propiedad mercedada no era absoluta, lo que traía como consecuencia que estaba sujeta a ciertas limitaciones. Luego las Mercedes Reales al igual que las encomiendas fueron en la Nueva España pilar del desarrollo del derecho de propiedad.

A su vez, queremos mencionar que dichas Mercedes Reales se otorgaban atendiendo a lo dicho por el solicitante en el plano y medidas que éste presentaba, lo cual, pasado el tiempo, trajo como consecuencia, problemas de invasión de tierras. Tal situación llegó al extremo de que los Reyes de España se vieran en la necesidad de crear un cuerpo de jueces que, constituidos en la Nueva España, se avocaran al conocimiento y solución de dichas invasiones.

Es preciso agregar que las mercedes reales no comprendían derecho alguno del subsuelo, base o pilar, de la superficie mercedada. La Corona Española se reservaba la propiedad y explotación del subsuelo y por tanto de las riquezas que se encontrasen en el mismo; siendo de esta manera suyos los yacimientos respecto de los cuales se otorgaron concesiones, antecedente del dominio directo de la Nación que en la actualidad señala el Artículo 27 de nuestra Constitución.

...20

A continuación nos remitiremos a las leyes que dieron origen a la propiedad comunal en la Colonia.

El Fondo Legal: eran las tierras que servían de casto a la población, compuesto por manzanas y solares, con calles anchas y de buen tamaño; ahí se debían de construir los edificios públicos como las plazas, mercados, iglesias, cementerios, etc. Estas tierras medirían 600 varas desde la iglesia hacia cada uno de los puntos cardinales; tomando en consideración, que si la población era muy grande, estas dimensiones tendrían que agrandarse también.

"Se integraron por ordenanza del Marqués de Falces, Conde de Santiesteban, Virrey de la Nueva España; misma que a la letra dice: Que de aquí no se haga merced de ninguna estancia ni tierras, si fuere que la tal estancia esté y se puedan asentar mil varas de medir paños o seda y desviado de la población y casas de indios y las tierras quinientas de las dichas varas y así se ponga en los mandamientos acordados que para lo verse diésen, que no se den, si no fuere habiendo la dicha estancia o tierras de que le fuere fecha la merced, sin que haya en medio de ellas y las dichas casas de indios, las dichas varas, pierde las tales estancias e tierras, e derecho que a ello tuviere adquirido. Y las mercedes que de otra manera fueren, que no vaya declarando lo susodicho, sean ningunas; he visto ser ganadas subrepticamente en falsa relación " (18).

El establecimiento del Fundo Legal, en los anteriores terminos, fue considerado por los propietarios españoles como perjudicial a sus intereses alegando que los indios tenían por costumbre vivir muy distantes unos de otros; fue por ello que el entonces Rey de España rectificó en la citada Cédula la extensión y forma de efectuar la medición del Fundo Legal.

El Ejido: estaba localizado a la salida de los pueblos y viene de la, palabra latina "exitus" que significa salida, siendo generalmente de una legua de largo. Estas tierras servían para que los indios tuviesen su ganado y no se revolviera con el de los españoles.

Su apoyo legal lo encontramos en la Real Cédula del 1° de diciembre de 1573, que reza: " Los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que revuelvan con otros de españoles "

(19).

Es pertinente aclarar que dicha Cédula, derivó de la Ley XIV, de las Leyes de Indias.- " Que se señalen de esas y tierras para propios ". Además las " Leyes de Indias

*(18).- Fabila, Manuel

"Cinco Siglos de Legislación Agraria en México"
 Edit. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.
 México, 1941, p-21

...22
entendían como ejido los terrenos ubicados a las salidas de las poblaciones, con extensión de una legua de largo y donde los indios podían tener sus ganados, esto con la finalidad de evitar que los ganados propiedad de españoles se mezclaran con el ganado de propiedad indígena, según puede verse en la Ley VIII, que se refiere a las condiciones que deben tener los sitios autorizados para la formación de pueblos " (20) .

De tal manera que en el Derecho Colonial Español se trasplantó a América la figura jurídica del ejido, similar a la institución utilizada en nuestro actual sistema jurídico.

Los Propios: eran los terrenos que cada pueblo tenía para cubrir los gastos particulares; tanto los indios como los españoles tenían de este tipo de tierras; además eran administrados por el Ayuntamiento, quien los otorgaba en arrendamiento y las rentas provenientes del mismo se asignaban a sufragar el gasto público, coincidiendo así el Derecho Colonial con la institución azteca del altepetlalli.

Las Tierras de Común Repartimiento: las autoridades reales además de conceder a los pueblos el Fondo Legal, les otorgaron tierras para que las destinaran al cultivo; éstas

* (19).- Fabila, Manuel., ob., cit., p-23

(20).- Fabila, Manuel, ob., cit., p-23

fueron llamadas " tierras de repartimiento " y se concedieron en calidad de usufructo, mediante mercedes especiales a favor de las familias miembros de los pueblos.

Cabe mencionar, que gran parte de las tierras de la Nueva España pasó a ser propiedad de la Iglesia, debiéndose ésto al espíritu tan religioso que imperaba entre los conquistadores y a la gente que vino a colonizar éstas tierras.

Es notorio el hecho de cómo la Iglesia fué adquiriendo propiedades poco a poco, ya que los primeros misioneros que llegaron eran sumamente humildes y se sostenían de la limosna, pero fueron precisamente con ésas limosnas con las que formaron grandes extensiones de tierras, que a la postre fueron llamados bienes de manos muertas, en virtud de que no producían absolutamente nada, además de estar exentas del pago del impuesto. En tal virtud, España se vió en la necesidad de establecer que en la colonia quedaba prohibido que las tierras repartidas a conquistadores o colonos fueran transmitidas a la Iglesia ó corporaciones religiosas, ó miembros individuales de ellas so pena de perder los derechos recibidos. No obstante, la iglesia continuó acumulando bienes. Posteriormente se suprimió la exención de impuestos de que siempre disfrutaron las propiedades eclesiásticas, ya que se hizo sensible en las

finanzas generales, la considerable amortización que a dichos bienes significaba. ...24

El predominio que tuvo la propiedad territorial en la Epoca Colonial se explica en términos generales a que fue distribuida no acatando las disposiciones legales expedidas por los Reyes de España, que no se puede negar, contenian un verdadero espíritu de Justicia, pues en algunas de ellas se trató de impedir todo abuso que los conquistadores, y posteriormente los colonizadores desplegaron en perjuicio no solo de los bienes propios de los indios, sino también en contra de su integridad física. Dándoles un trato similar al de las bestias y llegando incluso al grado de marcarles, cual si se tratara de reses y no de seres humanos.

Con el transcurso del tiempo empezaron a generarse nuevos cambios, entre la conquista y la independencia la propiedad de los núcleos de población indígena, va desapareciendo en beneficio de nuevos poseedores, así al iniciarse la guerra de Independencia, los reyes españoles empezaron a dictar una serie de medidas que venian a favorecer a la clase indígena, creyendo que así se solucionarí el problema y que depondrian las armas desertando del movimiento Insurgente.

Estos decretos o leyes que dictaron tendrian al reparto

...25
de tierras a favor de los indios, y en general, una serie de beneficios como, liberarlos del pago de tributos. Sin embargo las disposiciones de que hablamos llegaron tarde dado la distancia con la metrópoli y su ejecución fue extemporánea por lo difícil de las comunicaciones y más acentuado porque el territorio iba siendo ocupado por las fuerzas insurgentes que al final de larga y sangrienta lucha logran su objetivo, o sea, la separación política de España.

Una vez proclamada la Independencia, el incipiente Estado Mexicano se encontró ante el problema de darse una Constitución Política adecuada y, paralela con el problema agrario; en tanto existiera la preocupación de resolverlo.

El Estado Mexicano y las primeras leyes referentes a las tierras, siguieron el patrón o lineamiento de la Legislación Colonial, pero con el agravante de que consideraron como causa del caótico estado económico, social, jurídico y sobre todo político, a la inapropiada distribución de la población, como lo probaron los hechos posteriores.

El insigne iniciador de nuestra independencia Don Miguel Hidalgo y Costilla, considerado como uno de los primeros precursores de nuestro movimiento agrario, el 5 de diciembre de 1810, expidió el siguiente decreto en la

...26
ciudad de Guadalajara, y que a la letra dice: " Por el presente mandato de los jefes y justicia del Distrito de esta Capital que inmediatamente procedan a la recaudacion de las rentas vencidas hasta el dia, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que entregandolas en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos." (21)

En este ordenamiento se observa la gran preocupación por el citado precursor agrario sobre el problema de la tenencia de la tierra al prohibir que dichas tierras fueran arrendadas y que les fueran restituidas a los pueblos, además cabe destacar que una vez iniciado el movimiento de 1810, las autoridades españolas por así convenir a sus intereses decretaron varias leyes tendientes a repartir tierras a los indios, y lo hacian, con la finalidad de que éstos abandonaran el movimiento de insurrección, tal es el caso del decreto del 26 de mayo del mismo año, en donde se daban instrucciones al Virrey de la Nueva España para repartir tierras y aguas a los pueblos; pero desafortunadamente llegó tarde la noticia y ya se había iniciado el movimiento de independencia.

...27

Consumada la independencia, la situación del país era bastante compleja. por un lado existía una defectuosa distribución de tierras y por otro lado una defectuosa distribución del elemento humano sobre el territorio, tan es así que precisamente los gobiernos pos-independientes de México aplicaron una política encaminada a lograr una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y trajeron población europea para levantar el nivel cultural de la indígena, que estableciera industrias y desarrollara el comercio. Esas medidas no dieron el resultado que se esperaba puesto que nuestros indígenas prefirieron seguir viviendo en sus pueblos de origen, lo cual nos permite asegurar, que el problema agrario siguió desarrollándose.

Durante la etapa que aconteció entre el fin de la colonia y los primeros años del México Independiente, las corporaciones civiles particulares y la Iglesia continuaron acrecentando bienes y propiedades que acumulados a los adquiridos durante el Coloniaje, dió por resultado que los capitales, en vez de ser objeto de transacciones comerciales o crear industrias, dejaron de circular, permaneciendo por tanto inactivas y deteriorando la situación económica del país.

Merece especial atención la conducta que la Iglesia asumió respecto al empleo de sus grandes capitales, pues éstos últimos, fueron aplicados a la adquisición de bienes

...28
raices, propiciando así, el estancamiento de la riqueza, lo que originó entre el Estado y la Iglesia una pugna por virtud de la cual, el primero asumió la administración de los bienes de la hermandad jesuita y después la disposición de ellos como bienes de la Nación. Medida a la que la Iglesia contestó fomentando y financiando rebeliones para que asumieran el poder personas que les fueran fieles servidores e impedir de esa manera toda legislación que se pudiese elaborar en contra del patrimonio de la Iglesia y sus intereses.

" Al promulgarse la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas el 25 de junio de 1856, se privó a las comunidades indígenas de la capacidad legal para poseer y administrar bienes raíces, se ordenó el fraccionamiento de las tierras de que disfrutaban, y su adjudicación individual. Entretanto las comunidades indígenas perdían la capacidad para disfrutar bienes, el Artículo Octavo de la Ley citada exceptuó de desamortización a : los ejidos, edificios y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones. " (22)

Como resultado de lo anterior, gran número de comunidades indígenas perdieron sus bienes, en tanto que los indígenas perdieron sus bienes, en tanto que los ejidos de las villas y ciudades no sólo se conservaron, sino que todavía en el año de 1869 el presidente Don Benito Juárez

...29
concedió a la ciudad de la Paz, hoy capital del Estado de Baja California Sur una legua cuadrada como ejido, es decir, casi 1757 hectareas.

Así, con motivo de la aplicación de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, muchos ejidos fueron denunciados como terrenos baldíos y se llegó al extremo de interpretar que las comunidades indígenas carecían de personalidad jurídica y con ello les impidieron defenderse de los despojos.

La Historia Patria nos enseña que el derecho de propiedad es fatal para el desarrollo armónico y equilibrado, si no se encuentra vigilado por el Estado.

En la etapa comprendida de 1856 a 1910, en términos generales puede decirse que la situación es en cuanto a la propiedad persistente, se crearon algunas leyes que pretendieron distribuir a la población concentrada en determinados lugares, pero fueron más las facilidades que se les dieron a los colonos extranjeros. Se individualizó la propiedad comunal indígena, pero estos vendieron su porción, quedándose en una situación peor a la que venían padeciendo.

Por otra parte una serie de disposiciones inadecuadas tales como la creación de compañías deslindadoras dieron al

traste con el valor de la propiedad y la seguridad en los títulos de propiedad, lo que dió facilidad a la formación de grandes latifundios, con lo que las tierras del país se quedaron en unas cuantas manos.

Durante el período que va de la Reforma al movimiento revolucionario de 1910, el ejido fue objeto de la ilimitada codicia y ambición de propios y extraños quienes aprovechando las leyes expedidas dos o tres años antes de la Constitución de 1857 y las publicadas posteriormente en relación a la propiedad, se apoderaron de los ejidos.

Ahora bien, según el Maestro Lucio Mendieta y Núñez, la Revolución Mexicana de 1910 inicia la Reforma Agraria con el decreto del 6 de enero de 1915 en cuyo Artículo 3° se ordena que a los pueblos carentes de ejidos, o que no puedan lograr la restitución de ellos, sean dotados de las tierras necesarias para reconstituirlos.

En efecto, el Artículo 3° del Indicado Decreto reza: " 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 reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto,

...31
del que se encuentre inmediatamente colindante con los
pueblos interesados." (23)

De tal suerte, que la mencionada ley declaró nulas las enajenaciones de tierras hechas en perjuicio de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y que prácticamente les reintegró la capacidad legal para poseer bienes raíces, en los considerandos de dicha Ley (6 enero 1915), se insistió en la necesidad de devolver a los pueblos indígenas las tierras, bosques y aguas que el Gobierno Colonial les había concedido y de que fueron despojados, siendo de observar que los nueve párrafos que constituyen otros tantos considerandos de la Ley, se refieren específicamente a los bienes de que disfrutaban los núcleos de población y para nada alude a los ejidos de las poblaciones.

Es de advertirse, que en el último considerando de la ley claramente se dijo que no se trataba de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que carecía de ellas, expresando que la propiedad de las tierras no pertenecían al común del pueblo, sino que debía quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores pudieran fácilmente acaparar esa propiedad.
(23).- Mendieta.,ob.,cit., p-272 y 273

" En el artículo primero de la ley citada se declararon nulas las enajenaciones de tierras, bosques y aguas de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y en el párrafo que sigue se declararon igualmente nulas las ventas de esos bienes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal con las cuales se hubieran invadido y ocupado ilegalmente los Ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los mismos pueblos, rancherías o congregaciones, con lo cual se introdujo en la Ley el término Ejido empleándolo para denominar los bienes de las comunidades, dándole un significado distinto al que se le había venido asignando hasta entonces ". (24)

Debido a tal situación al entrar en vigor la Constitución Federal elaborada por el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, el artículo 27 expresamente reintegró a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, y demás corporaciones de población la capacidad legal para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Asimismo, al establecer que los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República tendrían capacidad para poseer todos los (24).- Luna Arroyo.,ob.,cit., p-264

...33

bienes raíces necesarios para los servicios públicos, privó a los municipios de la capacidad para poseer y administrar bienes raíces.

El Maestro Antonio Luna Arroyo hace una crítica respecto al tema que estamos tratando, al decir: "que existe un contraste muy notorio entre la Ley de Desamortización de bienes de Manos Muertas de 1856 y la Constitución de 1971, en la primera se privó a los núcleos de población de la capacidad para poseer tierras, bosques y aguas necesarias para la vida de sus moradores, la Constitución les reintegró la capacidad legal para poseer bienes, disponiendo que se les restituyeran los que les pertenecieron y la dotación de esos elementos, si no lograban la restitución; de la misma manera mientras la Ley de 1856 autorizó la existencia de los EJIDOS de las poblaciones. la Constitución de 1917 privó a los ayuntamientos de la capacidad legal de conservarlos ". (25)

En efecto, al reformarse el artículo 27 Constitucional en el mes de diciembre de 1933, establece literalmente lo que se estipuló en el artículo tercero de la Ley del 6 de Enero de 1915, al preceptuar "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos,

...34
conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

(26)

En esta forma se incorpor'o al texto constitucional el término EJIDO, asignándole la misma connotación que se le dio en la ley de 1915; además en la actualidad el ejido tiene una caracterización jurídica muy evolucionada, es decir esta catalogado como una institución especial, a lado de la propiedad privada de las comunidades de que habla el mismo art. 27 Constitucional.

En todo caso, se admite por todos que tanto los elementos patrimoniales de las tierras, bosques y aguas como elelemento humano, el régimen de propiedad bajo el cual se inscribe y los demás elementos de su organización y funcionamiento son indispensables para el cabal entendimiento o comprensión del ejido moderno mexicano.

Además los ejidos se conceden en propiedad a los núcleos beneficiados, siendo inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, no pudiendo enajenarse ni

* (25).- Ibidem., p-264

(26).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27., p-76

cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en partes y se destinan al sostenimiento de los miembros del núcleo, que trabajen personalmente la tierra. ...35

El Ejido comprende las tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose por cuenta del Gobierno Federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados. Por extensión, tierras, bosques y aguas que se expropian por cuenta del Gobierno Federal de los predios rústicos de propiedad privada situados en cualquier lugar del país en las que se constituyen nuevos centros de población agrícola ". (27)

C1.- CLASIFICACION GENERAL DEL EJIDO

La estructura agraria mexicana constituye la piedra angular que sostiene el desarrollo de la producción en el campo dando así un aumento no sólo en el nivel de vida de los mexicanos, que tienen derecho a poseer tierra suficiente para que con su explotación o producto satisfaga sus necesidades primordiales a través del ejido; sino también a aquellos mexicanos que la poseen como fruto de su esfuerzo y trabajo personal (pequeña propiedad); como también protegiendo a todos aquellos grupos endógenos que han conservado por costumbre y tradición un sistema de explotación colectiva de la tierra que poseen desde antaño (propiedad comunal).

" En efecto, después del movimiento social de 1910, el ejido tuvo un cambio significativo e importante, ya que se le reconoce que tiene personalidad propia para que se organice a fin de planear su producción, obtener créditos y servicios, celebrar toda clase de contratos que lo conduzcan a la mejor explotación de sus recursos, a la mejor comercialización de los mismos y para emprender la larga jornada de la industrialización, desde la primaria hasta la mayor. Puede por si y ante si, iniciar la distribución, la transmisión, la sucesión y la privación y nuevas adjudicaciones de los derechos agrarios concretos y proporcionales; su vida se inicia con la sentencia agraria

...37
que lo dota que es la Resolución Presidencial y que le
sirve de título de propiedad social, tiene duración
indefinida, puede dividirse, fusionarse, o permutarse, y
solamente termina por causa de utilidad pública y
recibiendo otros bienes en substitución de los ejidales ".
(28)

El Maestro Edmundo Flores expresa que "de acuerdo con la
utilización de la tierra los ejidos se clasifican en
agrícolas, ganaderos, forestales y mixtos. A éstos,
agrega, hay que añadir otros dos grupos: ejidos
inexplotables y ejidos explotables explotables pero no
explotados. (29).

Además diversos son los factores que influyen en la
clasificación de los ejidos según su forma de explotación:

1.- Inexplotables.- en estos ejidos toda la superficie
de las tierras es improductiva agricolamente.

2.- Explotables, pero no explotados.- esta clase de
ejidos tienen superficies explotables (de labor, con
pastos, con bosques o incultos productivos) que no han sido
aprovechados.

3.- Agrícola.- es de este tipo de ejido, si el valor de
los productos agrícolas representa el 60% o más del valor
total de su producción.

4.- Forestal.- es de este tipo el ejido, si el valor de los productos forestales representa el 60% o más del valor total de su producción.

5.- Mixto.- es de este tipo el ejido si el valor de cada una de las producciones agrícolas, ganaderas y forestal resulta inferior al 60% del valor de su producción.

La Ley Federal de la Reforma Agraria contempla diversos tipos de ejidos, los cuales están enfocados desde 2 puntos de vista:

- a).- Considerando los elementos o recursos naturales y las condiciones geográficas y biológicas que influyen sobre las diversas áreas rurales, y
- b).- Desde el punto de vista de la forma de organización que se lleva en el seno ejidal.

Sin embargo, para efectos de este trabajo sólo nos referiremos al primer punto, es decir, a los elementos o recursos naturales y a las condiciones geográficas y biológicas que influyen sobre las diversas áreas rurales en nuestro país.

Ejido Agrícola: Es aquel que resulta de la dotación o restitución de tierras de riego, de humedad o de temporal y que está destinada al cultivo, con la función de producir alimentos básicamente; procurando lograr tasas altas de

...39

crecimiento del producto agropecuario y contribuyendo este tipo de ejidos con los alimentos y materias primas al desarrollo de las actividades industriales y de servicios.

Este tipo de ejidos es el más extendido a lo largo de nuestro territorio y tiempo atrás fue el más importante en la vida nacional y aún en nuestros días, la gran mayoría de los ejidos creados se han dedicado a la agricultura y realmente son los más incrementados.

*(28).- Chávez, Martha.,ob.,cit., p-456

*(29).- Flores, Edmundo
Tratado de Economía Agrícola
2a. Edic.,Edit.,Fondo de Cultura Economía p-178

Para fijar el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables, se le calculará la extensión que debe afectarse tomando en cuenta no sólo el número de los peticionarios que iniciaron el expediente respectivo; sino el de los que en el momento de realizarse la dotación, tengan derecho a recibir una unidad de la misma.

La unidad mínima de dotación será:

- I.- De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, y
- II.- De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Se considerarán como tierras de riego aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de agua suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la participación pluvial.

Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas la humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos, con independencia del riego y de las lluvias.

Tierras de temporal son aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Las tierras de humedad de primera se equiparan a las de

...41

riego para los efectos de esta Ley. Las tierras de humedad de segunda se equiparan para los mismos efectos, a las de temporal.

Son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de serlo, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito ". (30)

En este primer tipo la explotación agrícola es el punto clave de la vida interna del ejido, mediante labores de remoción, preparación, acondicionamiento, siembra, cuidado del suelo, etc., es decir de todos los esfuerzos del ejidatario agricultor orientado claro está a la producción.

Ejido Ganadero: la ganadería es de vital importancia para la vida de nuestro país, no solamente por contribuir a la alimentación de nuestra población, sino también, es importante por el abastecimiento de materias primas las cuales una vez transformadas satisfacen otras necesidades de la población consecuentemente la época actual demanda con mayor urgencia la existencia de ejidos ganaderos.

Por la topografía del territorio nacional, ante la carencia por lógica, de tierras suficientes susceptibles (30).- Medina Cervantes
Ley Federal de Reforma Agraria
Colección Leyes Comentadas., Edit., Harla, S.A. de C.V.
México, 1989 Art.220 p-174

...42

de cultivo, la Reforma Agraria da paso a este tipo de ejidos, el cual se establece sobre superficies inadecuadas para la agricultura, por lo que se requiere una superficie que por sus características sirva para pastizales o agostadero.

De acuerdo con lo anterior el artículo 224 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, nos señala que en caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria, estos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

Para fijar el monto de la unidad de dotación en los ejidos ganaderos de acuerdo con el art.224, en los primeros, ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o sus equivalencias y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes, aplicando, en lo conducente, lo establecido en el art.259.

Los ejidos ganaderos que se constituyan, deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre, desde el punto de vista económico, las ventajas de realizar otro tipo de explotación ". (31)

...43
La creación de este tipo de ejidos es con el objeto de darle a la tierra una mayor función social y sobre todo dar al agro mexicano una nueva perspectiva; para ello, los ejidos o comunidades indígenas o bien los ejidatarios y comuneros que exploten intensivamente en sus terrenos plantas forrajeras y construyan silos o empleen otros sistemas de conservación de forraje para la cría y engorda de ganado estabulado o semiestabulado, recibirán preferentemente entre otras cosas el apoyo técnico y financiero de las instituciones oficiales correspondientes. ...43

Ejido Forestal: La Ley Forestal en su artículo 7o. establece: se considera forestal toda cubierta vegetal constituida por árboles, arbustos y vegetación espontánea que tenga una influencia directa contra la erosión anormal, en el régimen hidrográfico y sobre las condiciones climatológicas y que, pueda además desempeñar funciones de producción o recreo.

Para los fines de esta Ley se excluyen los terrenos cultivados con fines agrícolas y hortícolas, así como las praderas naturales y artificiales que se aprovechan para el pastoreo.

Este otro tipo de ejido, también se establece sobre aquellas superficies o terrenos que no son susceptibles de agricultura y en cambio su utilidad y beneficio radica

...44
fundamentalmente en el cultivo y explotación de los árboles maderables. El Artículo 224 de La Ley Federal de Reforma Agraria establece u ordena que en los terrenos afectables y susceptibles de desarrollar económicamente una explotación y cultivo forestal, se entregarán en cantidad suficiente a los campesinos para que estos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

Además señala la Ley que en el recurso forestal deberá explotarse en forma colectiva, por los ejidos o comunidades indígenas ya sean de hecho o de derecho, previo acuerdo de la Asamblea General y bajo las normas y supervisión de las Secretarías de la Reforma Agraria y Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Ejido Turístico: Denominación impropia que se viene dando a las empresas ejidales que se constituyen para explotar turísticamente parte de los recursos que le son otorgados como núcleos de población, en especial, las tierras, bosques y aguas ". (32)

Este tipo de ejido es considerado en la Ley de Reforma Agraria, en el artículo 144 como: "La explotación industrial y comercial de los recursos agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente aquellos que puedan a provecharse para el

...45

turismo, la pesca o la minería, solo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio de sus miembros, directamente o en asociación con terceros, mediante contratos sujetos a lo dispuesto por esta Ley y a las autorizaciones que en cada caso acuerden la Asamblea General de Ejidatarios y la Secretaría de la Reforma Agraria .

Como podemos observar, hace varios años que se viene hablando impropriadamente de ejidos turísticos para designar el aprovechamiento que para fines turísticos hacen algunos núcleos de población de una parte de los bienes que se les concedieron como dotación de ejidos; y esto se debe al inmenso crecimiento demográfico que vive nuestro país, y por las facilidades que otorgan las vías generales de comunicación y además por la serie de apoyos financieros y de infraestructura con que se está beneficiando a los núcleos ejidales y comunales.

Partiendo de la base anterior tanto la Ley Federal de Reforma Agraria como la Ley Federal de Fomento al Turismo sientan las bases para impulsar, proteger y diversificar la actividad económica de los ejidos y comunidades y participen realmente como verdaderas unidades productoras de bienes y servicios turísticos, además dichas dependencias se coordinarán para que conjuntamente

(32).- Luna Arroyo.,ob.,cit., p-265

...46
promuevan la Constitución de Empresas Turísticas Ejidales y
Comunales en las zonas en que existan recursos de esta
naturaleza, impulsando de este modo la generación de
empleos en el medio rural y la creación de nuevos polos de
desarrollo; de lo anterior se concluye que efectivamente
existen empresas turísticas ejidales, pero no ejidos
turísticos.

Y para finalizar creemos conveniente señalar que también
se habla del EJIDO INDUSTRIAL, el cual surge de la
necesidad de transformar el ejido agrícola, ganadero y
forestal en industrial absorbiendo con ello la excesiva
mano de obra campesina que en la actualidad existe y que
lógicamente con el devenir de los años se ira acrecentando,
y esto acarrea que tanto el ejido como la comunidad ya no
deben dedicarse únicamente a producir materias primas, sino
también a industrializar su producción.

“ C A P I T U L O I I ”

“ LA C O M U N I D A D ”

A).- C O N C E P T O

B).- R O S Q U E J O H I S T O R I C O

AL CONCEPTO DE COMUNIDAD

La comunidad como ente agrario en el ámbito jurídico se menciona en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917 que en su original expresaba:

VI.- Los condueñazos, rancherías, congregaciones, tribus y además corporaciones de población que de hecho opor derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan..." (33)

Que mejor que el contenido de este precepto que le concedecapacidad a la comunidad, para protegerla en aras de la justicia por la que ha luchado el comunero mexicano. En ese momento (1917) se le reconoce a la comunidad como un ente jurídico, se le da la categoría de núcleo agrario para volver a empezar la lucha por la tierra.

Sin embargo, encontramos que para completar este concepto el legislador agregó en la actual Ley Federal de Reforma Agraria:

Artículo 267 ... sólo los miembros de la comunidad tendrá derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considerará como integrante de una comunidad al campesino que reuniendo los requisitos establecidos en el artículo

200 de esta Ley, sea además originario o vecino de ella, con residencia mínima de cinco años conforme al censo que deberán levantar las autoridades agrarias. (34)

Como podemos observar la ley reconoce personalidad jurídica y capacidad para poseer y administrar bienes raíces a las comunidades agrarias e instituye como principio elemental, la restitución de tierras, bosques, etc.. Sin embargo podemos apreciar dos connotaciones que nos demuestran una clara definición en relación a la comunidad y son:

I.- Sentido estricto: Podría confundirse esta voz con las figuras jurídicas del ejido, y con los núcleos de población que la ley crea o reconoce como figuras fundamentales de la acción de repartos y restitución de tierras. A veces en la vida real llega a contraponerse comunidad agraria que sería la comunidad formada por aquellas personas que fueron incluidas en el censo que sirvió de base para el reparto o restitución individual de tierras, y los restantes vecinos de la misma población, que fueron expresamente excluidos del censo de referencia o que no pertenecen sencillamente a dicho ejido, suscitándose por parte del sistema encargado de otorgar auxilio y beneficios a dichas comunidades agrarias.

*(33).- Tena Ramirez, Felipe
 "Leyes Fundamentales de México" 1800-1979
 7a. Edic., Edit., Porrúa, S.A. Mexico, 1976 p-897

11.- Sentido amplio: también abarca a toda la población rural, sean o no ejidatarios todos sus componentes. La ley misma da pie para esta noción, toda vez que por un lado, autoriza al ejido, a entregar lotes para vivienda a personas que no pertenezcan al ejido; mientras que por otro lado, la ley impone ciertas obligaciones de solidaridad respecto de obras y servicios hechos por el ejido a las demás personas avencidadas en él
 .. (35)

También podemos considerar a otro tratadista, sociólogo contemporáneo que se acerca todavía más al concepto de comunidad agraria en México sería:

La comunidad folk pequeña, aislada, analfabeta, homogénea y con sentido profundo de solidaridad para los mismos miembros del grupo. Sus técnicas en la producción son simples, no utilizan las fuerzas naturales y construyen pocas herramientas. La división de trabajo es por sexos y no se especializa en la producción económica, la producción se destina al autoconsumo, no existe comercio lucrativo. Los conocimientos que tienen del mundo y la vida son prácticos, no resultado de un examen crítico, sistemático y experimental.

*(34).- Ley Federal de Reforma

(35).- Diccionario Jurídico Mexicano
 Instituto de Investigaciones Jurídicas
 2a. Edic., Edit. Porrúa, S.A. México, 1987 p-561 y 562

Los individuos son muy semejantes en su físico y en sus creencias; la conducta de los individuos es tradicional y espontánea; sus derechos y sus obligaciones son aceptados por la situación individual del sexo, edad, ocupación y parentesco . (36) Implícitos en el concepto de "Comunidad" encontramos un área territorial, un grado considerable de conocimientos, contacto interpersonal y cierta base especial de cohesión que los separa de los grupos vecinos. La comunidad disfruta de una autosuficiencia más limitada que la sociedad, pero en dichos límites existe una asociación más íntima y una simpatía más profunda en ella . (37)

Ayala a su vez dice que la piedra de toque de la comunidad no se halla en la existencia material del grupo humano, aunque admite que así sea para que ella se produzca, sino que la hace radicar en una "iluminación de la conciencia humana por la que cada individuo se afirma a través del todo viviente en cuyo seno ha surgido y se encuentra" . (38)

Sin embargo, podemos afirmar que las comunidades agrarias o campesinas no responden, en la mayoría de los casos, al concepto puro de comunidad, y constituyen un ejemplo de subsistencia de las instituciones sociales, y se les reconoce la capacidad jurídica; además debe distinguirse, así, de ciertas unidades políticas como el

...51

municipio y la localidad y de ciertas formas de organización económica como las comunistas.

Los datos de caracterización global de las comunidades indígenas son las siguientes:

Atenuada pobreza de los recursos naturales; técnicas económicas retrasadas; aislamiento físico y aislamiento mental; bajos grados de aculturación; monolingüísticos indígena predominante; analfabetismo; medio insalubres; folklorismo en el tratamiento de las enfermedades; pronunciado alcoholismo; subordinación social y económica respecto de la población indígena; desconfianza, temor u hostilidad hacia la población no indígena; desinterés en la educación . (39)

- *(36).- Tonies, Ferdinand
"Principios de Sociología"
3a. Edic., Edit. Fondo de Cultura Económica., México,
1946 p-364
- *(37).- Weber, Max
"Economía y Sociedad" T - I
2a. Edic., Edit. Fondo de Cultura Económica., México,
1944 p-40
- *(38).- Ayala, F.
"Tratado de Sociología" T - II
1a. Edic., Edit., Losada, Buenos Aires, 1947 p-309
- (39).- Luna Arroyo, Antonio y/o Alcerrega G., Luis
ob., cit., p-139

En la comunidad indígena todos los varones son agricultores primitivos que conocen y practican además un número reducido de especializaciones; todas las mujeres son amas de casa que practican comunmente artesanías primitivas, la pobreza deriva de factores conocidos; las tierras son deficientes en calidad y cantidad los útiles son anticuados; las técnicas retrasadas; la mano de obra limitada; el precio que se paga por la producción indígena es bajo y la presión económica externa, alta.

Además la resistencia que aún presentan algunas comunidades a la escuela rural y a la aculturación; la introducción del alfabetismo español ha tenido en las comunidades consecuencias sociales importantes; ha contribuido a acentuar la subvaloración del individuo, el grupo y la cultura indígena.

A continuación, mencionaremos los antecedentes históricos que nos llevarán a tener una idea más clara del concepto de comunidad, los alcances que esta ha tenido y su marco jurídico, que de alguna manera han repercutido en el sentir del pueblo mexicano.

B.I. - BOSQUEJO HISTORICO

Las primeras noticias que se tienen del Calpulli se inicia con el establecimiento de los aztecas en el Valle de México en el lugar llamado Tenochitlan, abarcando un periodo que se inicia en el año de 1325 hasta 1430, constituyéndose con el Calpulli la primera comunidad agricola que se tenga noticia en este continente.

Como se conoce, la integración social del Imperio Azteca estaba conformada por los guerreros, los nobles de la Casa Real, los sacerdotes y el pueblo.

Nuestros antepasados no tuvieron el concepto que hoy tenemos de la propiedad individual, porque el uti, fruti y abuti correspondia solamente al monarca como nos hace saber el maestro Lucio Mendieta y Núñez en su obra "El Derecho Precolonial", ya que el Rey disponia de las propiedades sin limitación. Este lo hacia en parte por donación o los transmitia en todo. También los enajenaba o los daba en usufructo, según su mejor parecer. Sin embargo, según la tradicion o costumbre se alineaba a ciertas reglas en cada caso, por lo que después le era difícil desligar la propiedad de la persona a la cual se le otorgaba el favor real, pasándose de padres a hijos como algo implicito a su idiosincracia.

Las formas de tendencia de la tierra en la época precolonial las clasifica el ilustre maestro Lic. Raúl Lemus Garcia de la siguiente manera:

I.- Las tierras de las Comunidades son:

- a).- Altepetlalli o tierras del pueblo;
- b).- Calpullalli o tierras del barrio.

II.- Las tierras Públicas son:

- a).- Tepantlalli o tierras destinadas al sostenimiento de los palacios del Tlacatecutli;
- b).- Tlatocalalli o tierras del Consejo de Gobierno;
- c).- Milchimalli o tierras para sufragar gastos militares y de guerra;
- d).- Tectlalpan o tierras cuyos productos se destinan al culto público;
- e).- De los señores o tierras de los Pipiltzin; y Tecpillalli o tierras de los Tecpantlaca.

III.- Las tierras a disposición de la autoridad o Yahutlalli . (40)

El pueblo trabaja colectivamente acudiendo a recoger las cosechas, almacenándolas en los graneros, según las costumbres de la época, se sabe que el trabajo común se realizaba con celo y buena disposición de espíritu.

Se consideraban de explotación comunal o tierras de los pueblos, eran las que poseían el comun de cada ciudad o lugar, las cuales estaban divididas en tantas partes cuantos eran los barrios de la población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los demás . (41)

Los calpulli eran comunidades de lugar basadas en la comunidad de sangre (básica y esencial). Fueron destruidos, antes de la conquista española, por razones militares y de seguridad interior mediante trasplantes de pueblos de distinta raza.

La nuda propiedad de la tierra pertenecía al calpulli; era un dominio familiar, trasmisibles de padres a hijos, que fue transformándose según el parecer de Mendieta y Núñez, en una pequeña propiedad privada, con la limitación de su inenajenabilidad y condicionada: a) al cultivo sin interrupción, perdiéndose el usufructo a los dos años de dejar ociosa la parcela; b) a la permanencia en el calpulli; sólo los habitantes de éste y quienes descendían de ellos gozaban de lo que posteriormente fue la verdadera propiedad comunitaria, de aprovechamiento general - la altepetlalli -, que tenía semejanza con los ejidos españoles.

*(40).- Lemus Garcia, Raúl
 "Derecho Agrario Mexicano"
 5a. Edic., Edit., Porrúa, S.A. México, 1985 p-95

Morgan sostiene, en cambio, que en los pueblos confederados de México precortesiano, las tierras eran de posesión común donde vivían familias emparentadas entre sí que practicaban el comunismo en la vida del hogar . (42)

Algunos historiadores estiman que las tierras Altepetlalli estaban enclavadas dentro de las tierras calpullalli. Pero la mayoría de éstos nos hablan de pueblos con sus respectivas Altepetlalli cuyas tierras eran trabajadas por todos los habitantes del lugar, siendo los productos destinados al pago de las autoridades del lugar así como de los impuestos que habían de pagar a el Estado azteca. En esta comunidad se notaba la solidaridad en la acción para trabajar las tierras y en conformidad que existían en el trabajo y en la entrega de la producción para el pago de tributos.

Tanto el Calpulli como el Altepetlalli son comunidades de hombres y mujeres prototipo de colaboración colectiva.

La organización agraria de los mayas:

Los historiadores clásicos de los mayas aseguran que la propiedad era comunal entre éstos, no sólo por lo que respecta a la propiedad sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra.

(41).- Clavijero, Francisco Javier .,ob.,cit., p-214

(42).- Morgan, L.E.

"La Sociedad Primitiva" V - L

Edit.Universidad Nacional,La Plata 1935 p-312 y 313

La nobleza era la clase social privilegiada, los nobles tenían sus solares y sus casas en la ciudad de Mayapán y quienes vivían fuera de la ciudad eran los vasallos y tributarios. Afirma Mendieta y Núñez, -siguiendo a López Coagullo, estos individuos que componían la clase social proletaria, no eran obligados a vivir en pueblos señalados, porque para vivir y casarse con quien querían tenían licencia a que daban por causa la multiplicación, diciendo que, si los estrechaban no podían de venir en disminución. (43)

Las tierras eran comunes, y casi entre los pueblos no había términos mejores que los dividieran; aunque si entre una provincia y otra, por causas de las guerras, salvo algunas ollas para sembrar árboles fructíferos y tierras que hubiesen sido compradas por algún respeto de mejoría.

Esta que pudiéramos llamar institución comunal, entre los mayas parece que se debía a las condiciones agrícolas especiales de la península, que obligan a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos según se desprende de la siguiente noticia que tomamos de Diego de Landa "siembran en muchas partes por si faltare, supla la otra".

(43).- Mendieta y Núñez, Lucio., ob., cit., p-17 y 18

En labrar la tierra, no hacen sino coger la basura y quemarla para después sembrar, y desde medio enero hasta abril labran y entonces con las lluvias, siembran lo cual hacen trayendo un taleguillo a cuestas y con un palo puntiagudo hacen agujeros en la tierra y ponen ahí cinco o seis granos, lo cual cubren con el mismo palo.

Molina Solís: en un país como Yucatán, privado de minas, la tierra tenía que ser la principal fuente de sustento para la población, no había propiedad exclusiva en los terrenos; se conservaban en el dominio público; su uso era el del primer ocupante; y la ocupación misma no daba sino un derecho precario, que subsistía cuanto al cultivo y cosecha de la mies. Pasando el cultivo bienal la pradera volvía al uso público para ser utilizada por otro cuando los años le hubieren restituido las condiciones necesarias para el cultivo. El uso común de las tierras es tradicional entre los mayas; que aún en el presente, con la dificultad se resignan a la propiedad particular y exclusiva de las tierras de labranza. Concorre con ello el carácter especial de éstas que no permite cultivar más de dos años una misma faja de tierra sin dejarla descansar para que recobre por sí sus elementos de fertilidad.

Por lo que respecta a los nobles, es también seguro que debió existir algún derecho de propiedad sobre los solares y casas en las cuales se encontraban sus moradas y

...59
por último, creemos que necesariamente llegaron a establecer una organización más precisa de la propiedad.

Sin embargo al tiempo de la conquista de América, "solo se conservaba el vestigio del comunismo en las tierras ejidales, para beneficio del procomún". (44) Además surge con ello una modificación en el sistema jurídico administrativo de las tierras, ya que a los siete meses de este hecho que cambió el devenir histórico de la humanidad, el Papa Alejandro Sexto en fechas 3 y 4 de mayo de 1493 expedía la bula "Inter Caetera" y dos denominadas "Hodie Siquidem", con las cuales los reyes de Castilla se adjudicaban y donaban todas las tierras descubiertas y por descubrir hacia el occidente y medio día, tirando o asignando una línea desde el Polo Artico al Polo Antártico o Medio Día. Dicha línea se ubicaba imaginariamente en cualquiera de las Islas llamadas Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el occidente y medio día.

El Maestro Mendieta y Nuñez analiza las citadas bulas en su aspecto jurídico, haciendo una brillante defensa sobre los aspectos de derecho público que contradicen dicho ordenamiento, que otorgaba la propiedad particular a la Corona de España, siguiendo al respecto menciona; "Que las contradictorias cédulas reales no pueden servir de apoyo a la llamada teoría patrimonialista del Estado que

...60

consideraba las tierras de Indias como propiedad privada de los Reyes de España. La Bula de Alejandro Sexto, no dió a éstas unicamente la propiedad de las tierras sino al propio tiempo se les otorgó la soberanía y jurisdicción. Así pues en la realidad de las cosas esta propiedad no es idéntica a la que un individuo pudiera tener sobre un inmueble. Desde otro punto de vista y por más que el descubrimiento de América se haya realizado con fondos de los Reyes Católicos y por más que la conquista y la denominación de los pueblos indígenas se llevara a cabo con fondos particulares, ese descubrimiento, no puede ser considerados como hechos de orden privado entran forzosamente por su naturaleza misma, dentro del Derecho Público". (45)

Desde el principio, la posesión y el cultivo de la tierra significaron el principal factor formativo de los Bienes Comunales, seguramente que los pedazos de tierra, la señalada a cada tributario para su labranza, debieron pertenecer a tierras destinadas ex-profeso para ese fin que constituyan una heredad patrimonial de los pueblos.

La propiedad de las tierras comunales de los pueblos indígenas se legalizó posteriormente. Este hecho ofrece una dualidad: La de los pueblos existentes antes de la conquista y la de los pueblos fundados después.

*(44).- Enciclopedia Juridica Omeba.,ob.,cit., p-549

(45).- Mendieta y Muñoz,ob.,cit., p-38

En el primer caso se trató de un simple reconocimiento del antiguo derecho de propiedad de las tierras de los pueblos. Con fundamento en la tradición, la presentación de escrituras antiguas y la declaración de los caciques y anciano del lugar, se restableció el derecho prehispánico que obedecía en todos los casos, a la donación de los señores indígenas y que, con algunas variantes, la corona española admitió oficialmente. La primera noticia a este respecto sabemos que data de los inicios del gobierno del virrey Don Antonio de Mendoza y se encuentra narrada en el Códice de San Antonio Techialoyan.

En los pueblos ya organizados las diligencias se reducían a la información testimonial y a la presentación de pruebas. Las mayores dificultades se presentaron en las nuevas poblaciones que carecían de tierras comunes. La adquisición de éstas se llevó a cabo mediante tres procedimientos: Por donación de la corona española, por concesión de los nobles indígenas, y por compra.

Respecto a las donaciones de la corona española, se hacían para impulsar el desarrollo de las poblaciones en que se habían congregado a los indios dispersos; Carlos V encargó a los prebendados de la Nueva España, para que formularan su parecer sobre los recursos que juzgaban más convenientes animados al mismo fin.

...62

En el dictamen del Consejo de Indias y los informes de varios religiosos, resolvieron conceder a las poblaciones (los obispos) indigenas la mayor comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, labranzas y ejidos de una legua de largo donde los indios con exclusión de los españoles, pudieran pastar sus ganados.

Mediante la donación de tierras comunales a los indios la politica agraria de la corona tendia a elevar el nivel economico de los pueblos y a estimar el trabajo. Por ello, desde 1552, el rey encargaba a los oidores visitadores que procurasen, en la medida de sus fuerzas la integración de los bienes y siembras de la comunidad donde no existiesen y fomentando una economia rural dirigida desde sus comienzos que de inmediato se plantasen arboles.

En algunos casos correspondió a los caciques y a las autoridades indigenas la solicitud de tierras comunales para patrimonio de los ayuntamientos; y otros al corregidor o alcalde mayor en turno de la provincia.

La donación de los señores indigenas se debió al profundo cambio de las instituciones politicas y económicas de la nueva España que favoreció los intereses de muchos de los señores indigenas, quienes se apropiaron de las tierras, que en la epoca precolonial pertenecian a los barrios y a los templos. Estos, espontáneamente o

forzados, restituyeron, aunque con el carácter de graciosa donación, parte de las tierras usurpadas. Estas tierras pasaron a formar parte de los bienes de la comunidad.

Las compras se efectuaban cuando faltaban tierras comunales y no podía disponerse de las realengas próximas a los pueblos indígenas; se recurrió a la compra a particularse, los fondos para esta operación se obtenían, o separando una parte del tributo de la comunidad para este fin, o destinando para ello las sobras de los reales tributos, en la época en que éstos y la contribución para la comunidad estuvieron unidos, o por las aportaciones de los curas doctrineros y de otros benefactores de los indios.

El interés que Carlos V mostró por la protección de la propiedad comunal está reflejado en la inclusión que se hace de las mismas en la legislación de indias. Esta se caracterizaba por dos tendencias:

a).- La de hacer del precepto legal una tentativa susceptible de corregirse en vista de obtener la máxima información al respecto sobre las costumbres de los pueblos en todo lo incompatible con la cultura Hispánica;

b).- Y la otra, imponer la nueva legislación con la tendencia europea de la propiedad.

...64

Ambas tendencias tenían el efecto no solo de la prudencia y la tradición española, sino que eran impuestas considerando la distancia y variedad de cosas y la frecuencia de la contradicción y la escasa información que se tenía en esa época.

La comunidad en la colonia fue uno de los principales medios de apropiación de las tierras, la propiedad comun fue designada por la Legislación Peninsular con los nombres de Fundo Legal Propios, Ejidos, Tierras de Común Repartimiento, Montes, Pastos y Aguas; esto sin olvidar otras formas de tenencia de la tierra como son repartimientos, encomiendas, Mercedes, Caballerías, Peonías y demás formas de Propiedad Territorial.

Así, pues vemos que el 10. de noviembre de 1591 surge la real Cédula sometida a Don Luis de Velasco Hijo, y fue la primera disposición legal que se promulgo en al Nueva España relativa a la venta y composición de tierras, creandose un nuevo ramo de la Hacienda Publica con el producto de esas ventas y composiciones. Esto mismo se desprende de la Ley que sanciono el Código llamado "Recopilación de Indias".

En 1594, que se devolverian las tierras concedidas en perjuicio y agravio de los indios. Sus normas habrían de conducir a la corona española a ordenar en el siglo

siguiente, que dejaran con sobra a los indios las tierras que les pertenecían, así a particulares como de comunidad, aunque no las necesitaran. (46)

Durante la conquista la política que se implantó, era con el fin de obtener adeptos a la corona, y debido a esto se repartieron muchas tierras por los jefes de la Conquista, ya en la distribución de solares para fundar nuevas poblaciones, tierras cultivables para los españoles que querían dedicarse a la agricultura y por último a algunos pueblos de indios, cuando éstos abrazaban voluntariamente la causa de los conquistadores.

Sin embargo, la labor que se les encargó a las autoridades del nuevo mundo, que aún cuando fue buena la intención dió resultados negativos, puesto que en América la realidad era otra, prevalecía el despojo y la esclavitud; coadyuvando a la mala situación de los indios los elevados tributos e impuestos que además eran incompatibles con sus primitivas formas de producción.

Dichas leyes protegían la propiedad comunal ya que esta era por naturaleza intransmisible e imprescriptible considerándose que es una de las pocas instituciones que ha persistido hasta nuestros días.

En grandes regiones los nativos dejaron las planicies y se remontaron a lugares inaccesibles para los conquistadores. Además cabe recordar que las tribus indígenas precortesianas de las que Andrés Molina Enriquez alcanzó a catalogar 750 que aún existían a principios de este siglo, y durante la colonia se agrupaban formando pueblos. A buen número de estos pueblos le fue confirmada su existencia por el gobierno virreinal, titulándoles los bienes cuya posesión se les reconocía, por lo cual se les considera que de derecho guardan estado comunal. Como no a todos los núcleos indígenas se les titularon bienes por el gobierno colonial, al consumarse la Independencia aparecieron conservando de hecho el estado comunal. Unos y otros continuaron disfrutando sus bienes en forma pública, aunque no siempre quieta y pacífica ya que generalmente han estado en conflicto por límites con los núcleos indígenas colindantes. (47)

Posteriormente en la etapa de la Independencia se expidió un bando por el virrey Don Francisco Javier Venegas de Saavedra publicado el 26 de mayo de 1810 y por medio del cual eximia de tributos a los indios y ordenaba se les repartiera tierras a la mayor brevedad. Además se hacían externas estas gracias a las castas de mulatos y negros; siendo en este momento de la historia de México,

(47).- Luna Arroyo, Antonio., op. cit., p-140

inconcebible el acaparamiento por parte de particulares ya no sólo españoles y criollos, sino también mestizos y la misma iglesia.

El 5 de diciembre encontramos que en la ciudad de Guadalajara, Don Miguel Hidalgo y Costilla imprime el sello ideológico al movimiento de la Independencia, demostrando con su mando sobre tierras, el carácter agrario de la revolución (decreto comentado en el primer capítulo). También Morelos luchó porque se decretaran leyes en relación con la tenencia de la tierra, dando a la propiedad un sentido social y pugnó porque la misma, volviera a sus verdaderos dueños.

Sin embargo, la realidad fue otra ya que toda esa legislación fue inefectiva y en parte contraproducente en cuanto a una mejor distribución de la tierra: primero esas leyes eran poco o nada conocidas por los indígenas por su aislamiento geográfico y cultural, coadyuvó a esto que el país vivía un período de inestabilidad política que hacía muy inconsistente toda legislación.

Si bien es cierto, la constitución de 1824 no logró la reivindicación que se debía a las comunidades, es innegable que el supremo ordenamiento jurídico fue base para que liberales como Francisco Severo Maldonado, Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora, realizaran esfuerzos para

evitar el latifundismo y otorgar protección a los despojados. ...68

En el año de 1853 se acuerda sobre los bienes de comunidad de indios que por tradición desde tiempos de la Conquista, la corona encargaba que los pueblos de indios tuviesen un fondo para gastos pre-comunales de los mismos; regulándose la administración de estos, ya que provenían de una combinación de sistema del antiguo régimen colonial con el nuevo, trayendo más que inconvenientes que ventajas a los fondos de las comunidades. (48)

Sin embargo, el régimen comunal pugnaba por la propiedad frente a cualquier otra forma de tenencia de la tierra, sin duda alguna atravesó una etapa crítica en el México liberal. Esta forma de combatir el latifundismo respondió a su tiempo, porque México apenas salía del régimen feudal de la Colonia. Además el movimiento liberal llegó al exceso y aniquiló el derecho de las comunidades agrarias. En efecto, el 25 de junio de 1856, el Presidente de México General Ignacio Comonfort expidió la "Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas"; a esta ley se le denominó Ley Lerdo, por haber sido Don Miguel Lerdo de Tejada, ministro de Hacienda, el inspirador de este ordenamiento jurídico. Los fines de esta Ley fueron meramente de índole económico para impulsar la economía del país.

...69

Como es sabido el 28 de junio de 1856, Lerdo de Tejada se dirige a las autoridades del país, exponiendo que dicha Ley es una resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz y un medio para normalizar los impuestos.

De esta Ley se esperaba el desarrollo comercial, aumento de impuestos, el fraccionamiento de las grandes extensiones de tierra y el avance de la agricultura. Considerándose además, que era necesaria la propiedad individual en el caso de las comunidades.

Sin embargo, como resultado de dicha Ley, los arrendatarios de tierras de propiedad eclesiástica, no pudieron aprovechar esta oportunidad, ya que en su mayoría carecían de los recursos para pagar el 5% de alcabala, los gastos de adjudicación y además el precio de la finca se le agregaba el 6% anual y ascenso redimible sobre la misma finca; aunado a esto, surgían los prejuicios morales que implicaban ser excomulgados en aquella época por la Iglesia Católica.

Esta ley histórica sigue vigente en nuestra legislación como es de verse en el artículo 27 fracción VIII de nuestra constitución y el 193 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Por tanto las leyes de desamortización se consideraron en gran parte la raíz de la propiedad

...74
privada de índole rural en México siendo sorprendente el número de propiedades que tienen su origen en ésta, ya sea por almoneda o por adjudicación fueron adquiridas por particulares.

Posteriormente el 30 de junio de ese año Lerdo de Tejada expide el reglamento de la ley de 25 de junio de 1856 sobre desamortización de leyes de Bienes de Manos Muertas.

Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas confirmada en la constitución promulgada el año siguiente, las comunidades indígenas resultaron privadas de la capacidad legal para poseer y administrar bienes raíces. Esto dió lugar a que gran número de ellas perdieran los bienes comunales de que disfrutaban desde tiempo inmemorial y entre otras, los comuneros beneficiados con el reparto de los bienes entregaban al cacique del pueblo los títulos que se les expedían y continuaban disfrutando de sus tierras y sus bosques en forma comunal". (49)

Redundante es citar que con la Ley Lerdo tomó grandes proporciones, la usurpación de los Bienes Comunales de los pueblos indígenas; ya que la codicia se extendió y se apresuró el fraccionamiento y reparto de las tierras.

(49).- Luna Arroyo., ob., cit., p-140

siguiendo el curso de nuestra historia el Imperio legisló respecto a las comunidades siendo éste un período breve cuya inestabilidad no dejó prosperar ninguna de las medidas adoptadas por éste, ya que el triunfo de la República representada por Don Benito Juárez el 13 de diciembre de 1862 decretó: "Anulando todos los actos de autoridades impuestos por los invasores".

Posteriormente en la etapa Porfirista, con la innovación de las emigraciones extranjeras para colonizar grandes superficies y el ataque artero que las compañías deslindadoras hicieron a las comunidades agrarias, que no estuvieren en aptitud de presentar documentos para acreditar su propiedad, se acrecentó el número de comunidades despojadas.

Ante esta situación, el movimiento armado de 1910 trató de poner remedio a los despojos de que habían sido víctimas los pueblos; y al promulgarse el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, se pretende remediar en cierta medida algunos problemas que enfrentó el pueblo mexicano, y que a continuación citaremos uno de sus artículos.

"Artículo 70. en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder

dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos". (50)

Pero desafortunadamente la disposición constitucional no había sido modificada y subsistía la incapacidad de los pueblos para poseer bienes, al presentar el licenciado Luis Cabrera, el 3 de diciembre de 1912, su proyecto de Ley Agraria ante la XXVI Legislatura, de la que formaba parte, en su discurso para fundar lo señaló: "Nos encontramos que mientras no se reforme la Constitución volviendo a conceder a los pueblos su personalidad, no hay otra manera de subsanar este inconveniente constitucional que poner la propiedad de estos ejidos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos beneficiados con ellos. Esto no es inusitado, puesto que los templos se encuentran en manos de la Nación y su posesión está prácticamente en manos de la persona más incapaz que tenemos en nuestro Derecho, que es la Iglesia".

(51).

(50).- ob., cit., p-215

Su breve proyecto de Ley, de cinco articulos, hizo a un lado la reivindicación o restitución, y adoptó la medida directa de expropiación, para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes.

El 6 de enero de 1915 se decretó la Ley declarando nulas todas las enajenaciones de tierras y aguas y montes pertenecientes a los pueblos otorgadas en contravención a lo dispuesto por la Ley de 25 de junio de 1856, decretado por Venustiano Carranza, siendo imprescindible enunciar éste de manera expresa:

El articulo primero, tratando de dar base legal a las restituciones, abroga en lo conducente la Ley de Desamortización y declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes que pertenecian a los pueblos, rancherias, congregaciones o comunidades agricolas efectuadas por los jefes politicos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local. Este acierto queda corroborado por el propio considerado de la Ley Carrancista. Igualmente declara nulas todas las operaciones sobre tierras, aguas y montes hechas por la Secretaria de Fomento, a partir del advenimiento de Porfirio Diaz, asi como las diligencias de apeo o deslinde practicadas por las autoridades desde la fecha referida.

El artículo 30. decía que los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejido o que no pudieran 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 reconstituirlos conforme a las necesidades de las mencionadas poblaciones, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, de que se encuentre inmediatamente colindando con los pueblos interesados.

El artículo 8. decía que las resoluciones de los gobernadores o jefes militares son de carácter provisional. El noveno deja en las manos del encargado del poder ejecutivo en última instancia, la decisión sobre repartos.

El décimo previene que los afectados tienen derecho a inconformarse ante los Tribunales en el término de un año, y establece evidentemente algo positivo y de gran trascendencia jurídica:

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones, en que el interesado tenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, LA SENTENCIA SOLO DAPA DERECHO A OBTENER DEL GOBIERNO DE LA NACION, LA INDEMNIZACION CORRESPONDIENTE.

(51).- Ibidem., ob., cit., p-140 y 141

El artículo once estipula: Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelven o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común. (52)

Como podemos observar con la promulgación de la ley del 6 de enero de 1915, después de un largo camino de despojos, el cual dejó como resultado la desintegración de las comunidades de hecho y por derecho, le reconoce la capacidad jurídica a las comunidades; además dicha ley pasó a formar parte de la Constitución Política Mexicana, ya que su reforma se llevó a cabo con los trámites correspondientes a una enmienda constitucional, misma que fue derogada posteriormente por medio del artículo único transitorio de la reforma del artículo 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, históricamente se considera esta Ley base de nuestra legislación Agraria.

Sin embargo, al elaborarse la Carta Magna por el Congreso Constituyente de Querétaro en el año de 1917 en el artículo 27 quedó establecido con toda claridad en su fracción VI que:

Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guardaran estado comunal,

...76
tendrían capacidad para disfrutar en común sus tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o que se les hubieren restituido o restituyeren, reintegrándoles la capacidad para poseer bienes".

Esta misma disposición fue reiterada en la reforma al artículo 27 constitucional de diciembre de 1933.

Como la experiencia demostraba que eran frecuentes los conflictos por límites entre las comunidades indígenas, el 24 de noviembre de 1937, durante el mandato del general Lázaro Cárdenas el Congreso de la Unión aprobó la adición a la fracción VII del artículo constitucional citado, estableciendo que serían de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que fuera su origen, se hallaran pendientes o se suscitaran entre dos o más núcleos de población.

De conformidad con las disposiciones que se han citado las comunidades indígenas que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, tienen capacidad legal para disfrutar en común sus tierras, bosques y aguas; y la resolución de los conflictos por límites que tengan con otras comunidades son de jurisdicción federal y quedan bajo la atención del Departamento de Asuntos Agrarios, hoy Secretaría de la Reforma Agraria.

* (52).- Ibidem., ob., cit., p-103 al 105

Artículo 52.- Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables, e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse...

Estas normas le confieren una especial tipicidad a la propiedad comunal y contribuyen a ser de surégimen jurídico una categoría impar en materia de derecho, debemos comentar algunas de estas disposiciones:

Las comunidades agrarias se consideran como inalienables, esto es inajenables que no pueden venderse; imprescriptibles: que no se adquieren derechos sobre las tierras, bosques y aguas comunales, por el simple hecho de estar en posesión durante algún tiempo, sin tener derechos como comuneros o miembros de la comunidad, debidamente reconocidos. Inembargables: esto implica que no pueden ser grabados, embargados o rematados por nadie, ni siquiera por los Gobiernos Local o Federal, Administraciones de Rentas o Acreedores particulares. Intransmisibles: esto significa que si se venden indebidamente o ilegalmente los terrenos comunales, estas ventas son nulas de pleno derecho, lo cual quiere decir que se consideran esas ventas sin valor alguno, como si nunca se hubieran efectuado, de acuerdo al artículo 27 fracción VIII de la Constitución Política Mexicana.

Esto exigiría que no sólo los actos particulares sino también todos los actos de autoridades públicas que se hubieren dictado antes de la vigencia de la Ley Agraria de 1971, o que se dictén después, y en cuya virtud hubiere ocurrido una privación total o parcial de derechos agrarios comunales, sea enfrentados a la disposición de la Ley Agraria, con el fin de determinar si la privación se ha consumado en contravención a lo dispuesto por esta Ley.

C A P I T U L O I I I

 A U T O R I D A D E S I N T E R N A S E J I D A L E S Y D E B I E N E S C O M U N A L E S

- A).- SU DENOMINACION
- B).- SU INTEGRACION
- C).- SUS ATRIBUCIONES
- D).- SUS OBLIGACIONES
- E).- SU REMOCION

AUTORIDADES INTERNAS EJIDALES Y DE BIENES COMUNALES

A. - SU DENOMINACION

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 22, establece que son Autoridades Internas de los Ejidos y de las Comunidades que posean tierras:

- I.- Las Asambleas Generales;
- II.- Los Comisariados ejidales y de bienes comunales;
- III.- Los Consejos de vigilancia

Asamblea General.- para obtener una idea más clara de este concepto tratare de proporcionar la siguiente definición.

Asamblea, en su acepción general, es "La reunión de gran número de personas que forman parte de un mismo cuerpo" (53); de ahí que la Asamblea General es la reunión de los miembros capacitados de los núcleos de población ejidales o comunales, convocados para un determinado fin, común de los seres individuales que forman el todo.

Sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 23, nos menciona que dicha reunión presenta ciertas formalidades, referente a ejidos y comunidades, en la cual se expresa que "en su máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos. Quienes se encuentren suspendidos o sujetos a

(53).- Diccionario Larousse, Edit. Ebel p-96

...80
juicio privativo de derechos, no podrán formar parte de la
misma. (54)

Con el propósito fundamental de lograr una participación activa y directa de los ejidatarios o comuneros, y revitalizar la autoridad de las asambleas, se establecieron tres tipos de estas: Ordinarias Mensuales, Extraordinarias y de Balance y Programación.

La Asamblea General ordinaria tiene por objeto, tratar los asuntos normales y cotidianos del ejido no reservados por la Ley para otro tipo de asambleas. Se celebrarán el último domingo de cada mes y quedan legalmente constituidas con la asistencia de la mitad más uno, como mínimo de los beneficiados; si no se reúnen la mayoría señalada, la asamblea del mes siguiente se celebrará con los que asistan, y los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes, siempre que no se trate de asuntos que conforme a la ley deban resolverse en asamblea extraordinaria. En estos actos podrá estar presente un representante de la Delegación Agraria. (art. 28 Ley Federal de Reforma Agraria)

Las asambleas generales extraordinarias se celebrarán en los casos que esta Ley establece y cuando así lo requiera la atención de asuntos urgentes para el ejido o

...81
comunidad; por ejemplo: aprobación o modificaciones del reglamento interno, elección o destitución de autoridades internas de los núcleos agrarios, etc.

Estas asambleas podrán ser convocadas por la Delegación Agraria, el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia, estos últimos a iniciativa propia o si así lo solicita por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros. Cuando otras autoridades, organismos e instituciones oficiales tengan interés en la celebración de una asamblea extraordinaria, habrán de convocarla por conducto de la Delegación o del comisariado ejidal. (artículo 31 L.F.A.)

Las asambleas de balance y programación tienen como propósito de hacer una evaluación de los resultados obtenidos en ciclos anteriores en materia de organización, trabajo y producción, y de acuerdo a las conclusiones, programan los trabajos individuales y colectivos, fuentes de financiamiento, tipos de cultivo, etc. (55)

Además en este tipo de asambleas podrán asistir un representante de la Delegación Agraria y uno de la institución oficial que refaccione al ejido o comunidad. Podrán también asistir asesores técnicos de las dependencias oficiales relacionadas con la producción y comercialización de los productos del campo. (art. 30 L.F.A.)

II.- El Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales.

Después el movimiento armado de 1910, el fraccionamiento o reparto de las grandes concentraciones de tierras fue lento en su inicio, acelerándose con los sucesivos gobiernos posrevolucionarios y puede señalarse que casi desde el inicio del reparto de tierras, surge la necesidad de que algunos organismos o personas, se hicieran responsables de la recepción de tierras, aguas y bosques y de su administración.

Los antecedentes administrativos del Comisariado Ejidal, los encontramos en anteriores disposiciones entre las cuales se pueden mencionar las siguientes como más importantes:

a).- Los comités particulares administrativos, creados por la Comisión Nacional Agraria por circular número 22 de 18 de abril de 1917, con funciones de administración de los ejidos.

b).- Las juntas de aprovechamiento de los ejidos, creados por la Ley de ejidos de 1920, también con atribuciones de administración.

Sin embargo los antecedentes más directos de los actuales comisariados, son los que fueron creados por la

11551.- Lemus García, Raúl
Ley Federal de Reforma Agraria (Comentada)
3a. Edic., Edit. Limusa., México, 1974 p-86 y 87

...83

Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1915 que en su artículo cuarto indicaba:

"Los derechos que por virtud de la capacidad a que se refiere el artículo anterior (se referia a la capacidad jurídica establecida por el artículo 27 constitucional y el artículo 11 de la Ley del 6 de enero de 1915 de 1915 en favor de las corporaciones de población que guardan el estado comunal, para disfrutar en común de tierras, bosques y aguas que les pertenezcan) tiene la corporación de población, se ejercitará por medio de los Comisariados Ejidales que designe la junta general cada año..." (56)

Los códigos agrarios de 1914 y 1940 en su artículo primero situaban a los Comisariados Ejidales como autoridades agrarias estableciéndose por primera vez en el año de 1940, el Comisariado de bienes comunales con igual categoría y organización que el ejidal.

Debe hacerse mención que en tanto el de 1934 estipulaba dos años como término normal de funcionamiento del Comisariado, desde el código de 1940 se establece el término de tres años que persiste hasta la fecha.

(56).- Caso, Angel
Derecho Agrario
Edit., Foriña, S.A. México, 1950 p-511

Además, es necesario mencionar, que para efectos de brevedad, al referirnos al Comisariado Ejidal y su forma de constituirse, sus atribuciones, etc, estaremos hablando asimismo de los que concierne en esos aspectos al Comisariado de Bienes Comunales, apoyándose en el reenvío que establece el artículo 46 de la Ley Federal de Reforma Agraria al expresar:

En los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán comisariados, consejos de vigilancia y asambleas generales de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales de igual designación, y les serán aplicables todas las disposiciones contenidas en esta ley (57)

III.- El Consejo de Vigilancia

El antecedente mas remoto de los Consejos de Vigilancia, lo encontramos en el artículo segundo del decreto del 16 de julio de 1925 que creó a los inspectores de Vigilancia, y así expresaba: "...los derechos por virtud de esa capacidad tienen dichas corporaciones de población (se refiere a su capacidad jurídica).. se ejercerán por medio de los Comités Particulares Administrativos que designe anualmente la junta general... y los cuales quedarán bajo la vigilancia del delegado de la Comisión Nacional Agraria que corresponda, sin perjuicio de que la (57).- Ley Federal de Reforma Agraria Art. 46 p-23

...85
junta general nombre los inspectores que crea convenientes... (58)

Con fecha 25 de agosto de 1927, los inspectores de vigilancia que figuraban en ordenamientos anteriores, son sustituidos por un Consejo de vigilancia, compuesto por tres miembros con facultades de supervisión de los actos del Comisariado.

Desde su origen los Consejos de Vigilancia tuvieron como funciones, fiscalizar o supervisar la actuación de los Comisariados a fin de que cumplieran con su cometido, relacionado con sus tareas de representación o administración en los terminos fijados por la ley o de las disposiciones de las autoridades administrativas competentes.

(58).- Fabila, Manuel., ob., cit., p-416
Art. 2o. del Decreto Presidencial del 16 de Julio

EL EJIDO SU INTEGRACION

La Asamblea General: es la suprema autoridad en el ejido y en las comunidades, y es de vital importancia destacar que sus decisiones revisten de trascendencia para encausar la vida económica, social y política del núcleo agrario, pues interviene como un órgano de decisiones en la aprobación de programas relativos al progreso del medio rural, y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos.

La Ley de Reforma Agraria nos menciona que-- sólo el ejidatario en pleno goce de sus derechos agrarios podrá integrar la Asamblea General, corroborado por lo que señala la ley sustantiva en el sentido de que se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios expedido por la Secretaría de Reforma Agraria en un plazo de seis meses, contados a partir de la depuración censal correspondiente".

(59)

Cuando se trate de ejecución de resoluciones provisionales o definitivas, la Comisión Agraria Mixta o la delegación Agraria, por conducto del Comité Particular Ejecutivo citara a la asamblea general: La convocatoria se hará por la comisión o la Delegación, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado de donde sean vecinos los solicitantes, cuando menos con ocho

...87
lias de anticipación. En la convocatoria se expresarán con toda claridad los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión. Si el día señalado para la asamblea no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria, con el apercibimiento de que la asamblea se celebrará con el número de ejidatarios que concurran y de que los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes (60)

Estableciéndose además que en esta asamblea general "debera intervenir un representante de la comisión Agraria Mixta o de la delegación Agraria, según se trate de ejecutar un mandamiento del Ejecutivo Local o una resolución presidencial, si en este último caso el núcleo no está en posesión provisional". (61)

La ley también nos señala que: "para integrar las Asambleas Generales subsecuentes, los ejidatarios podrán acreditarse con una credencial provisional que al efecto expida el comisariado y que debera llevar la firma del Delegado Agrario. quien remitirá un duplicado de estos documentos al Registro Agrario Nacional a fin de que éste expida la credencial definitiva". (62)

*(59).- L.F.R.A. Art. 69 p-31

*(60).- L.F.R.A. Art. 24 p-18

*(61).- L.F.R.A. Art. 25 1er. párrafo p-18

*(62).- Art. 26 p-18

El Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales.-

El Comisariado se integra conforme a lo establecido por el artículo 37 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes. Independientemente del tipo de explotación adoptado, el Comisariado contará con los secretarios auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y los demás que señale el reglamento interno del ejido para atender los requerimientos de la producción.

Los miembros del Comisariado y sus auxiliares serán electos por mayoría de votos en asamblea general extraordinaria. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato.

En caso de que la votación se empate, se repetirá ésta, y si volviera a empatarse el Delegado Agrario formulará una planilla mixta asignando los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos. Los secretarios auxiliares durarán en su cargo un año y serán substituidos o confirmados en la asamblea general de balance y programación respectiva, sin que les sean aplicable lo dispuesto por el artículo 44.

El artículo 44 mencionado, señala que el Comisariado y el Consejo de Vigilancia durarán en funciones tres años.

Lo expresado en el artículo transcrito, demuestra que la ley agraria vigente sigue la trayectoria de los anteriores códigos agrarios, en relación con el número de elementos componentes del Comisariado Ejidal; con la única novedad, que en el citado artículo se autoriza el nombramiento de auxiliares en diversas ramas para orientar el buen funcionamiento de esta autoridad.

El artículo 38 de la ley de la materia establece determinados requisitos para ser elegible como integrante del Comisariado Ejidal al señalar:

Para ser miembro de un Comisariado Ejidal se requiere:

I.- Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate y estar en pleno goce de sus derechos;

II.- Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de elección; y

III.- No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

El requisito de trabajo no se exigirá en los casos de designación del primer Comisariado.

Además establece que el tesorero del Comisariado y el del Consejo de Vigilancia cuando supla a aquél, caucionará

...90
su manejo a satisfacción de la Delegación Agraria. Esta disposición es indudablemente acertada porque busca garantizar el buen funcionamiento en el manejo de los fondos ejidales.

El Vonsejo de Vigilancia:

El artículo 40 de la Ley Federal de Reforma Agraria señala: "En cada ejido habrá un Consejo de Vigilancia constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, que desempeñarán los cargos de presidente, secretario y tesorero respectivamente nombrados por la asamblea general".

En caso de que haya mas de una planilla en la elección del Comisariado, el Consejo de Vigilancia se integrará con los miembros de la planilla que ocupe el segundo lugar en la votación.

Este artículo expresa también que para ser miembro del Consejo de Vigilancia, se deben reunir los mismos requisitos exigidos para el Comisariado, mismos que fueron señalados con anterioridad.

Además la tarea de responsabilidad principal del consejo de vigilancia es la de sujetar a control y supervisión al comisariado y asimismo, sustituirlo en los casos que lo ameriten.

...91

A continuación, analizaremos conjuntamente las atribuciones o facultades y las obligaciones de cada una de estas autoridades internas ejidales y de bienes comunales; puesto que se encuentran ambas implícitas dentro del mismo artículo, ya que la ley así las menciona.

C Y D.L. - SUS ATRIBUCIONES Y SUS OBLIGACIONES.

* La Asamblea general: una de las facultades de la Asamblea General muy importante por cierto, radica en la de elegir y remover a los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, buscando con ello el estricto apego a la Ley de estas autoridades internas ejidales y de bienes comunales al sujetarlos a la determinación de las mayorías.

* Radica también en la reunión de ejidatarios, el control de la actuación del Comisariado al reservarle la ley la obligación de: "autorizar, modificar o rectificar cuando proceda legalmente, las determinaciones de éste" (63) Lo anterior por fungir como su representante ante las autoridades administrativas y judiciales.

* Otra tribución que ejercita, es la de "discutir y aprobar en su caso, los informes y estados de cuenta que rinda el Comisariado y ordenar que sean fijados en lugar visible del poblado" (64). función sin duda trascendente es la de "conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido, después de oír a los

interesados y someterlos si son procedentes, a la Comisión Agraria Mixta". (65)

* Muy ligada a nuestro pueblo, se encuentra la lucha del campesino por un pedazo de tierra como base del sustento de él y su familia; sus triunfos han sido plasmados en una sucesión de leyes y decretos tendientes a consolidar y respetar los derechos ejidales obtenidos. Por ello, la privación de esos derechos agrarios significa el desconocimiento de esa trayectoria de sacrificio, vejaciones y hambre sufridos por esa clase social, frecuentemente olvidada como base en el triunfo de la Revolución Mexicana, de ahí la importancia de la Asamblea General para que el conocer de dichas solicitudes y someterlas a la Comisión Agraria Mixta lo haga después de agotar hasta el último esfuerzo por dejar plenamente demostrada la necesidad de tal acción.

* Otra de sus obligaciones, es la de "dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los bienes ejidales y de las comunidades, los que deberán ser aprobados y reglamentados, en su caso, por la Secretaría de la Reforma Agraria". (66) La importancia de este punto radica indudablemente en que el código de 1942, esos acuerdos debían ser aprobados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería o por el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Como se nota, se facultaba a una institución

crediticia para aprobar y reglamentar las formas de explotación de las tierras ejidales y comunales.

* Es notoria la preocupación de la ley, de rodear de seguridades los derechos del ejidatarios, tanto por lo que hace a modificación o cambios en los derechos ejidales o comunales, como por la designación del sucesor de estos derechos, al someter a la consideración de la Asamblea de estos problemas en que expresamente se señala "opinar ante el Delegado Agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y en las disputas respecto de derechos hereditarios ejidales"(67). No olvidó tampoco otorgarle la facultad de formular programas tendientes a una mejor organización ejidal, así como a los sistemas de comercialización y obtención de bienes económicos y aprobación de su reglamento interior que deberá ser encaminado a tareas de beneficio colectivo y aprovechamiento de bienes comunales.

* Reviste especial importancia la aprobación por parte de esta autoridad interna "los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido"(68).

* Nuestra legislación le asigna también la promoción dentro del ejido, de industrias de transformación agropecuaria; la asignación individual de las unidades de dotación y solares, y la determinación de los campesinos

...94
que tienen preferencia para laborar en el ciclo agrícola.

Por tanto lo anterior, se confirma la gran importancia de la Asamblea general en la vida política, social y económica de los núcleos agrarios.

El Comisariado ejidal:

El artículo 48 de la Ley de Reforma Agraria expresa:

Son facultades y obligaciones de los Comisariados, que en todo caso deben ejercer en forma conjunta sus tres integrantes:

- I.- Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general;
- II.- Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del gobernador, o de la resolución presidencial, los bienes y la documentación correspondiente;
- III.- Vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deban ser objeto de adjudicación individual;
- IV.- Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan;

*(63).- Art. 47 Fracc.VI., p-24

*(64).- Fracción VII p-24

*(65).- Fracción IX p-24

*(66).- Fracción IV

- ...95
- V.- Informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o de despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras;
- VI.- Dar cuenta a la Secretaría de la reforma Agraria de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales;
- VII.- Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta ley;
- VIII.- Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley y a las disposiciones generales que dicten las dependencias federales competentes y la asamblea general;
- IX.- Realizar dentro de la ley todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales;
- X.- Citar a asamblea general en los términos de esta ley;
- XI.- Formular y dar a conocer el orden del día de las

(167).- Fracción XI

(168).- Fracción VIII

asambleas generales ordinarias y extraordinarias, dentro de los plazos establecidos en el articulo 32 de esta ley;

XII.- Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones, los acuerdos que dicten las acambleas generales y las autoridades agrarias;

XIII.- Proponer a la asamblea general los programas de organizacion y fomento económico que considere convenientes;

XIV.- Contratar la prestación de servicios de profesionales, técnicos, asesores y, en general, de todas las personas que dan realizar trabajos útiles al ejido o comunidad, con la autorización de la asamblea general;

XV.- Formar parte del consejo de administración, y de vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal en sus ejidos;

XVI.- Dar cuenta a la Asamblea General de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzguen convenientes;

XVII.- Dar cuenta a la Secretaria de la Reforma Agraria y a la Secretaria de Agricultura y ganaderia, cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, organización del trabajo y prácticas de cultivo, asi como de los obstáculos que existan para la correcta explotación de los bienes;

- XVIII.- Informar a la Asamblea General cuando un ejidatario deje de cultivar la unidad de dotación individual en un ciclo agrícola o durante dos años consecutivos, sin causa justificada;
- XIX.- Prestar su auxilio para la realización de los trabajos sociales y de comunidad que organice el Estado en beneficio de los núcleos de población.
- XX.- Aportar el Registro Agrario Nacional; quince días después de la primera Asamblea General de cada año, todos los datos a que se refiere el artículo 456; y
- XXI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Dentro de las facultades y obligaciones del Comisariado, comentaremos las más trascendentes indicando primeramente que en algunos casos, dichas facultades son más extensas que las que se les otorgaron en el Código de 1942.

En relación a la fracción I del artículo mencionado, son los Comisariados ejidales los representantes de los núcleos agrarios ante autoridades tanto administrativas, como judiciales, con las facultades de un mandatario general.

A su vez, la fracción VII los faculta para:

Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta ley establece; y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta ley".

En consecuencia, Los comisarados son representantes de los núcleos de población y administradores de los bienes ejidales, con facultades de apoderado general para actos de dominio y administración; con las limitaciones que la propia ley establece.

Como podemos observar se nota en ellas la tendencia a hacer del ejido una empresa rural pues por ejemplo, en la fracción VII se repite una disposición casi idéntica del Código de 1942, nada más que: en este, la facultad de administrar los bienes que se daba a los Comisarados se refiere a los de uso común y en la fracción VII de la ley, se refiere a los bienes ejidales en general y se agrega que pueden realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en la ley" (69).

Si embargo, por lo que hace a la mencionada fracción, hemos de hacer notar que en los anteriores códigos agrarios lo mismo que en la actual Ley Federal de Reforma Agraria,

...99

se ha considerado a los Comisariados como mandatarios; haciendo patente que en la idea del legislador la representación ejidal que nos ocupa, implica una forma de mandato. Esto tiene su explicación si se toma en cuenta la influencia de las doctrinas clásicas del derecho, principalmente la corriente civilista, en tal forma, que a un fenómeno jurídico producto de la necesidad de representación de los núcleos de población dotados o restituidos, le imprimieron el carácter y denominación civilista.

Por lo anterior, se hace entonces necesario dejar apuntado que la representación en general confiere el derecho e impone la obligación de realizar a la vez, actos materiales y actos jurídicos y el mandato se refiere exclusivamente a actos jurídicos, siendo, "un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga" (70).

Es cierto que la ley vigente confiere literalmente a los comisariados, facultades de un mandatario general, como también es cierto que las facultades y obligaciones correlativas en materia de representación del Comisariado, guardan cierta similitud con las facultades otorgadas al

(69).- Mendieta y Núñez, Lucio ob., cit., p-342 y 343

(70).- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales Art. 2546 p-438

...100

mandatario general en materia civil, como son las que tiene para pleitos y cobranzas, administrar bienes y para ejercer actos de dominio. Sin embargo no se trata estrictamente de un mandato, sino de una nueva forma de representación de que se ocupa, configura y delimita, una nueva forma del Derecho como es el Derecho Agrario; que se sitúa dentro de lo que algunos tratadistas llaman derecho social.

La fracción 11 señala entre sus atribuciones: "Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del Gobernador, o de la resolución Presidencial, los bienes y la documentación correspondiente".

Cabe mencionar que esta es una de las más importantes atribuciones de los Comisariados, y tiene como antecedente el punto tercero de la circular número 22 de 18 de abril de 1917 que determinaba:

"Los comités particulares administrativos recibirán de los comités particulares ejecutivos, los terrenos que se restituyan o doten a los pueblos..." (71).

Por su parte la fracción 111 del artículo 48 le señala la de "vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deban ser objeto de adjudicación individual".

(71).- Fabila, Manuel., ob., cit., p-320

La fracción V le señala una obligación, de gran importancia como es la de velar tanto por los intereses de los ejidatarios a los cuales representa, como vigilar que no se contravenga una disposición constitucional.

Además dicho Comisariados estan obligados a dar aviso a la Secretaria de la Reforma Agraria de los cambios o modificaciones de los derechos ejidales o comunales; porque dicha Secretaria tiene interés en que estas modificaciones dentro del ejido, se establezcan acorde con los lineamientos señalados por la propia ley, buscando siempre el mejoramiento de los núcleos de población, a la vez que el máximo rendimiento de la tierra; como nos lo hace notar la fracción VI.

La fracción XVI impone la obligación de dar cuenta a las asambleas generales, las labores que efectúe, el movimiento de fondos y las iniciativas que sean convenientes al ejido o comunidad; o sea, exponer ante estas, los asuntos que se tramiten ante toda clase de autoridades, el estado que guarda la administración de los bienes, y sujetar a su consideración las iniciativas que presenten tanto los ejidatarios, como los propios miembros del Comisariado.

Además cómo podemos notar en la fracción XIV, el Comisariado en todo momento estara pendiente de buscar el

...102
bienestar colectivo de sus representados, por esta razón el legislador le concedió como una de sus atribuciones la de contratar los servicios de profesionales y en general de toda persona que pueda ser útil al núcleo agrario.

Por su parte la fracción XVIII, nos expresa una obligación que lleva implícita una función social en beneficio de la colectividad, ya que toda unidad de cultivo tiene como finalidad sufragar las necesidades mínimas de todo lo ejidatario, pero cuando ésta deja de cultivarse, deja a su vez de cumplir con la finalidad expresada, y se convierte en nugatoria la función social para la que fue creada.

La fracción XIX establece una obligación y facultad del Comisariado, ya que su función no podía quedar únicamente restringida al ámbito de las necesidades materiales del ejido, sino que le encomienda su apoyo a las instituciones u órganos del Estado en sus funciones sociales. Relacionada con esta importante fracción, mencionamos en este trabajo las facultades del Consejo de Vigilancia como veremos posteriormente.

Aunado a lo anteriormente señalado en el artículo 49 de la ley, en el sentido de que las facultades y obligaciones del Comisariado, se ejerzan en forma conjunta

por sus tres integrantes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

"A los Comisariados Ejidales corresponden la representación jurídica de población ante las autoridades administrativas y judiciales; pero para que tal representación se realice, es necesaria la concurrencia de los tres miembros componentes del Comisariado respectivo, de manera que si el juicio de amparo es interpuesto por uno de ellos, debe desecharse la demanda por improcedente, por falta de instancia de parte legítima" (72).

El Consejo de Vigilancia : El artículo 49 nos señala cuales son las facultades y obligaciones del Consejo, especificando que en todo caso deberán ejercerse en forma conjunta por sus tres integrantes.

Estas son:

- I.- Vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de esta ley y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales por la asamblea general y las autoridades competentes, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que rigen las actividades del ejido;

(72).- Lemus Garcia, Raúl
Jurisprudencia Agraria
3a. Edic., Edit., Limsa, México, 1976 p-43

- II.- Revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y formular las observaciones que ameriten a fin de darlas a conocer a la Asamblea General.
- III.- Contratar a cargo del ejido, los servicios de personas que lo auxilién en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado, cuando sea necesario, con aprobación de la Asamblea General;
- IV.- Comunicar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales;
- V.- Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, así como cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, prácticas de cultivo, etc. si el Comisariado no informa sobre tales hechos;
- VI.- Convocar a Asamblea General cuando no lo haga el Comisariado y firmar de recibida la siguiente convocatoria en su caso;
- VII.- Suplir automáticamente al Comisariado en el caso previsto por el artículo 44 de esta ley; y
- VIII.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

El artículo 44, en su párrafo segundo nos expresa;

"Si al término del periodo para el que haya sido

...105
electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones, será automáticamente sustituido por el Consejo de Vigilancia, el que deberá convocar para la elección en un plazo no mayor de sesenta días".

Ahora bien, del análisis de las atribuciones, en forma amplia desprendemos notas características o esenciales de las mismas de tal manera que podemos decir que el funcionamiento de los Consejos, se distingue precisamente por esas características a las cuales nos referimos enseguida.

Funciones de Vigilancia.- característica básica de las atribuciones del Consejo, la fracción 1 del artículo 49 de la ley se refiere a la vigilancia que deberán ejercer a fin de que la actuación del Comisariado se ajuste a lo preceptuado por la ley y disposiciones legales aplicables respecto de la organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales, y en general, de las actividades del núcleo de población de que se trata.

La fracción 11 se refiere a la obligación de revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y hacer las observaciones procedentes, con el objeto de que la Asamblea General de Ejidatarios este en condiciones de conocer el estado de cuenta de que determine o acuerde las medidas que procedan y tener así una economía saneada.

Los Consejos de Vigilancia actúan como auxiliares de la administración a efecto de que no se desvirtúe en la práctica el nuevo sentido del derecho agrario que es el interés social.

Un ejemplo claro de esta función de vigilancia, auxiliando a la administración pública, lo tenemos en las fracciones IV y V del artículo 49 que le impone al Consejo la obligación de comunicar a la Delegación Agraria los cambios o modificaciones de los derechos ejidales o comunales, y el de informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Ganadería los obstáculos para la explotación de los bienes o cambios en el sistema de explotación y práctica de cultivo, etc. si el Comisariado no informa sobre estos hechos.

Como se puede notar, son los Consejos de Vigilancia quienes proporcionan información a las señaladas Secretarías, si los originalmente obligados no lo hacen, supliéndolos y auxiliando así a la administración en su tarea de conservar y fortalecer instituciones y derechos.

Otro tipo de funciones que desempeña el Consejo son supletorias al Comisariado, señaladas en las fracciones V del artículo 49 a la cual nos referimos con anterioridad y la VI y VII, que nos expresan que el Consejo de Vigilancia

...107
tiene facultades para convocar a asamblea general cuando no lo haga el Comisariado, y el de suplir a éste al concluir el periodo para el que fué electo y no se hayan celebrado elecciones.

Además, tanto el comisariado, como el Consejo de Vigilancia actúan en colegio, es decir, en conjunto y no en forma individual cada uno de sus miembros.

EL.- SU REMOCION

Remoción es el acto decisivo de la Asamblea General de Ejidatarios o Comunereros que retira del cargo a alguno o a todos los miembros del Comisariado y/o Consejo de Vigilancia como consecuencia de la comprobación de los cargos imputados al realizarse la investigación respectiva.

Consideramos que la responsabilidad de los integrantes de los Comisariados y Consejos de Vigilancia, se encuentra relacionada con las propias atribuciones que les fija la ley. En este aspecto el artículo 41 de la Ley de la materia, establece que:

Los miembros de los Comisariados ejidales y comunales y de los Consejos de Vigilancia podrán ser removidos por la Asamblea General, por cualesquiera de las siguientes causas:

- I.- No cumplir los acuerdos de la Asamblea General;
- II.- Contravenir las disposiciones de esta ley, las de sus reglamentos y todos aquellos que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos;
- III.- Desobedecer las disposiciones legalmente dictadas por la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de la Reforma Agraria;
- IV.- Ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales o comunales se siembre

marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; o por otro delito intencional que amerite pena privativa de libertad;

VI.- Ausentarse del ejido por más de sesenta días consecutivos sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea;

VII.-Acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación del ejido".

"La remoción de los miembros de los Comisariados Ejidales y de bienes comunales y de los Consejos de Vigilancia deberá ser acordada por las dos terceras partes de la Asamblea General Extraordinaria que al efecto se reúna.

En los casos previstos por las fracciones III, IV, V y VII del artículo anterior, si la Delegación Agraria estima que existen los hechos de que en dichas fracciones se trata, y a pesar de ello la asamblea no resuelve la remoción de los responsables, los suspenderá en sus cargos y ordenará que entren en funciones los suplentes. En defecto de los suplentes del Comisariado, entrará en funciones el Consejo de Vigilancia.

Al comprobarse plenamente la responsabilidad de los inculcados se les sancionará con destitución, sin perjuicio de las demás penas que les correspondan" (73)
(73).- Art. 42 L.F.R.A.

Al analizarse las causas de remoción enumeradas en los artículos transcritos, que son supuestos normativos de responsabilidad disciplinaria o administrativa, podemos hacer los siguientes comentarios de las fracciones que a nuestro parecer merecen mayor atención.

En primer lugar, en la fracción IV que se refiere a malversar fondos, consideramos que no debió situarse dentro de los hechos que ameriten simple remoción, si no que debió establecerse una sanción específica como es la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo en el núcleo de población, como acertadamente la establece el artículo 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria para otros aspectos de responsabilidad de los integrantes del Comisariado.

Por lo que se refiere a la fracción V, la consideramos muy justificada porque no solamente debe exigirse buena conducta del Comisariado, sino que ésta debe manifestarse en la buena marcha del ejido o comunidad en lo que respecta a la conservación de la salud de sus integrantes.

En el caso de la fracción VI, también se justifica porque asuntos ejidales o comunales requieren de la constante intervención de los integrantes del Comisariado.

Y en relación a la fracción VII, pienso que es uno de

los aspectos más negativos en un gran número de ejidos del país, ya que es común que los integrantes del Comisariado así como sus incondicionales, se conviertan en acaparadores de parcelas cuando en muchas ocasiones los campesinos de poblados colindantes, carecen de tierras de cultivo.

En cuanto al procedimiento de la remoción que debe seguirse, este se ajustará a lo siguiente: En el orden de lista de asistencia, el Comisionado llamará a cada uno de los presentes y le entregará una boleta que contiene dos círculos, uno Negro que corresponde a la Remoción, y otro blanco correspondiente a la No Remoción, a efecto de que en forma secreta crucen con una "x" el círculo de su preferencia, y procedan a depositar en una urna su voto, la que estará a la vista de todos, una vez emitido el último de los sufragios se efectuará el escrutinio en forma pública y en voz alta, terminado éste, de inmediato se dará a conocer el resultado a los assembleistas. "Y una vez hecha la remoción, el empleado o funcionario que haya intervenido en la asamblea enviará inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva al Ministerio Público que corresponda, dando cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria" (art.468 L.F.R.A.)

Por todo lo expuesto, consideramos necesario volver a referirnos que el Estado, por interés público, delega parte de sus funciones en materia agraria en los representantes

...112
de los núcleos ejidales y comunales, o sea, que los constituye en auxiliares de la administración pública. Y con relación a los integrantes de estas autoridades y su responsabilidad administrativa, la Ley Federal de Reforma Agraria al ocuparse tanto de los Comisariados Ejidales y Comunales como de los Consejos de Vigilancia, establece supuestos de conducta por acción u omisión que traen como consecuencia jurídica, sanciones que de acuerdo con el propio ordenamiento aplican la asamblea general de ejidatario en su caso, la administración; esas sanciones son la remoción o la destitución.

C A P I T U L O I V

SUPRESION DEL ARTICULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

- A).- ANALISIS COMPARATIVO DE LOS ARTICULOS 22 Y 46
DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

- B).- PROPUESTA DE SUPRESION DEL ARTICULO 46 DE LA
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA ANTE SU EVIDENTE
REPETICION.

AL.- ANALISIS COMPARATIVO DE LOS ARTICULOS 22 Y 46 DE LA
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Después de haber analizado detalladamente en el capítulo anterior la evolución de las autoridades internas de los ejidos y comunidades, a través de la Legislación Agraria Mexicana, así como su reglamentación en la legislación vigente; trataremos de analizar el artículo 22 y 46 de la ley citada, elaborando con ello un estudio comparativo, que consiste en proponer la supresión del artículo 46 de la supradicha ley, por considerarse innecesario.

Para ello tomamos como punto de referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala en su artículo 27 tres tipos de propiedad y son: El Ejido fracc.X; los Bienes Comunales fracc.VII y la Pequeña Propiedad fracc.XV; a continuación nos enfocaremos a dos de ellas, puesto que tienen estrecha relación con el tema que nos ocupa.

Art. 27 fracc. X.- El Ejido:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades

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

Fracción VII.- Los Bienes Comunales:

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

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población.. (74)

Es menester señalar que la estructura agraria mexicana constituye la piedra angular que sostiene el desarrollo de la producción del campo, dando de esta manera, aumento no sólo en el nivel de vida de los mexicanos, que tienen el derecho a poseer tierra suficiente para, que cuya explotación o producto de ella satisfaga sus necesidades primordiales, claro esto es através del Ejido así como también protegiendo a todos aquellos grupos endógenos que

(74).- Rabasa o., Emilio y/o Caballero, Gloria

"Mexicano: ésta es tu Constitución"

4a. Edic., Edit., Camara de Diputados., México, 1982.
p-74, 75 y 76.

han conservado por costumbre y tradición un sistema de explotación colectiva de la tierra, que poseen desde antaño, y nos referimos a la Propiedad Comunal.

Además que sienta las bases del proceso legal para llevar a cabo la reforma agraria, através de la constitución de autoridades agrarias y ejidales, mismas que a continuación citaremos:

Art. 22 Ley Federal de Reforma Agraria, que a la letra dice:

"Son autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras:

- I.- Las Asambleas Generales
- II.- Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales
- III.- Los Consejos de Vigilancia

Dichas autoridades ejercen funciones ejecutivas en materia agraria dentro de los núcleos de población ejidal, pero conviene aclarar a los campesinos que las Asambleas, Comisariados y los Consejos de Vigilancia, tienen facultades para acutar solamente en las materias que les señala la Ley Agraria.

"Las Asambleas Generales principian a funcionar al formularse la petición para obtener ejidos o a la confirmación de bienes comunales y su existencia perdura mientras los núcleos de población cuentan con bienes

...116

ejidales; y los Comisariados y Consejos de Vigilancia se renuevan periódicamente a partir del primer acto posesorio" (75).

Además los Comisariados y los Consejos de Vigilancia estan creados para defender, respetar y hacer que se respeten los derechos de los campesinos. En consecuencia, deben ser representantes fieles, servidores leales y honrados de los intereses generales del núcleo que representan.

En el momento en que pretendan actuar contra la voluntad y en perjuicio de los intereses de sus representados, violan la Ley Agraria y se hacen indignos de la representación que ostenta.

Los Ejidatarios y Comuneros no forman parte de las autoridades agrarias, no son representantes ni agentes del gobierno, los campesinos no tienen por que acatar o someterse a las decisiones arbitrarias o a los actos injustos o indebidos que aquellos puedan realizar y los cuales deben ser puestos en conocimiento de las Comisiones Agrarias Mixtas y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonizacion" (76)

De las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria (art.22), referentes a la organización de las autoridades internas de ejidos o comunidades, podemos

...117

observar que dicha ley incorpora la organización correspondiente a las autoridades internas comunales a la de los ejidos, como una forma de suprimir de la ley a las comunidades.

Y sin embargo, aunando a lo anterior dicha ley menciona en su artículo 46 lo siguiente:

"En los núcleos de población que posean bienes comunales funcionaran comisariados, concejos de vigilancia y asambleas generales de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades contenidas en esta ley".

Ya con anterioridad señalamos que tanto el ejido como la comunidad son 2 tipos de propiedad de diferente significado; a su vez debe recordarse que el Ejido se constituye a partir de la publicación en el Diario Oficial, de la Resolución Presidencial que dota de tierras, bosques y aguas a los campesinos; no pasa lo mismo con las comunidades de cuya personalidad no surge a través de los procedimientos establecidos para el reparto agrario, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos, y en tal virtud la ley les reconoce capacidad legal para disfrutarlos en común.

*(75).- Luna Arroyo.,ob.,cit., p-45

*(76).- Hinojosa Ortiz, Manuel
"Ley Federal de Reforma Agraria" (Comentada)
México, 1972. p-52

Además la Ley Federal de Reforma Agraria, las contempla para el efecto de la organización de sus autoridades internas en un sólo capítulo, como si se tratara de un mismo tipo de propiedad. Es por ello que se desprende la finalidad del legislador de eliminar el régimen comunal, incorporándolo al del ejido, violando con ello la garantía constitucional concedida a las comunidades.

De acuerdo al análisis que venimos haciendo en este trabajo, también se puede observar que existe un procedimiento en los núcleos de población comunal, y estos pueden lograr que sus terrenos queden protegidos por la Ley Agraria como si fueran bienes ejidales en dos casos específicos:

a).- Cuando conviene en adoptar el régimen ejidal y, reunidos en Asamblea General, toman tal determinación y tramitan el cambio de régimen jurídico por conducto del D.A.A.C. (Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización). (Hoy Secretaria de Reforma Agraria)

b).- Cuando reciben una dotación, en cuyo caso, tanto los bienes que les son dotados como los que poseían con anterioridad a la dotación, quedan sujetos al régimen ejidal". (77)

77).- Hinojosa Ortiz, Manuel., ob., cit., p-103 y 104

Esto surgía, cuando los núcleos de población comunal no habían recibido dotaciones ni solicitado quedar bajo el régimen ejidal, los terrenos de su pertenencia se regían por los usos y costumbres de los propios pueblos, pero se consideraba que dichos terrenos eran inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Posteriormente con la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, surgen una serie de disposiciones que en realidad dan a las comunidades indígenas el mismo estatuto jurídico protector de los ejidos.

EL PROYECTO DE SUPRESION DEL ARTICULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA ANTE SU EVIDENTE REPETICION.

Considerando los motivos que han quedado expuestos en el anterior inciso, la Ley Agraria menciona a las autoridades internas de ejidos y comunidades en sólo capitulo, y dichas autoridades tienen facultades para actura solamente en las materias que les señala la Ley Agraria, además podemos observar que dicha Ley, incorpora la organización correspondiente a las autoridades internas comunales a la de los ejidos, como una forma de suprimir de la Ley a las comunidades, situación encaminada a ahorrar las diferentes actividades por parte de las autoridades agrarias tendientes a proporcionar servicios y vigilancia a cada uno de los núcleos agrarios ejidal ó comunal por separado ó en forma individual.

Lo anterior aunado al artículo 46, que a la letra dice:

"En los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán comisariados, consejos de vigilancia y asambleas generales de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales de igual designación, y les serán aplicables todas las disposiciones contenidas en esta ley".

...121

Dicho artículo, se refiere a la formación y funcionamiento de los comisariados, los consejos de vigilancia y la asamblea general de los ejidos, serán aplicables esos mismos organismos en las comunidades indígenas.

Como podemos observar, tal disposición señala que las autoridades internas de los ejidos, también lo sean para las comunidades, como si se tratara de un mismo tipo de propiedad.

Ante tal circunstancia, se considera imperioso la propuesta (arriba citada) de supresión del artículo 46 de la Ley Agraria, puesto que se encuentra en forma repetitiva en dicha ley; además se pretende por parte del legislador que exista sólo el régimen ejidal, aunque nuestra opinión no coincide con lo que marca la ley puesto que consideraremos la necesidad de anexar la Ley Federal de Reforma Agraria un capítulo que regule exclusivamente la organización de las autoridades internas de las comunidades, y de esta forma proteger la existencia permanente de las comunidades.

CONCLUSIONES

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

- 1.- El Ejido está considerado como una de las instituciones agrarias más antiguas de nuestra legislación agraria; el antecedente más remoto del ejido en México es el Calpullalli, que significa "barrio de gente conocida o linaje antiguo", además estaba considerado como una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir, no podía enajenarse, pero si dejarse en herencia.
- 2.- El Ejido nace en la ley 6 de Enero de 1915, y desde entonces ha sufrido todo un proceso evolutivo desde su consagración legal, hasta la fecha.
- 3.- Actualmente el Ejido está considerado como una institución socio-económica compuesta de tierras, bosques, aguas, hombres, implementos de labranza, etc. -constituye una propiedad sui generis con las características de ser inalienables, imprescriptible, inembargables e intransmibles.
- 4.- Además se le reconoce personalidad jurídica propia, para que se organice a fin de planear su producción, obtener créditos y servicios, celebrar toda clase de contratos que lo conduzcan a la mayor explotación de sus recursos, a la mejor comercialización de los

mismos, y esta encaminado a emprender una larga jornada a través de la industrialización.

- 5.- Los principales tipos de ejidos que regula, nuestra actual legislación agraria son: el ejido agrícola, el ejido forestal, el ejido ganadero, el ejido turístico y el industrial; etc.
- 6.- Por lo que respecta a la comunidad, también tenemos como antecedente de esta al Calpulli -considerada como la primera comunidad agrícola, era de dominio familiar, transmisible de padres a hijos, con la limitación de su inenajenabilidad y condicionada al cultivo sin interrupción y a la permanencia en ella; además por si fuera poco -sólo los habitantes de este gozaban de lo que posteriormente fue la verdadera propiedad comunitaria.
- 7.- Posteriormente en la Colonia la comunidad fue uno de los principales medios de apropiación de las tierras, la posesión y el cultivo de la tierra significaron el principal factor formativo de los Bienes Comunales.
- 8.- En el México independiente el régimen comunal pugnaba por la propiedad frente a cualquier otra forma de tenencia de la tierra, sin embargo el movimiento liberal llegó al exceso y aniquiló el derecho de las comunidades agrarias.

- 9.- La estructura agraria sufrió una etapa que tomo grandes proporciones en el devenir histórico, por la usurpación de los bienes comunales de los pueblos indígenas, ya que la codicia se extendió y se apresuró el fraccionamiento y reparto de las tierras, traducido en un largo camino de despojos y con ello se desintegraron las comunidades. Sin embargo la Ley 6 de Enero de 1915 pone fin a dichos conflictos, ya que le reconoce la capacidad jurídica a las comunidades.
- 10.- Actualmente las comunidades indígenas que de hecho o por derecho guarden el Estado comunal, tienen capacidad legal para disfrutar en común sus tierras.
- 11.- Y por lo que respecta, a la resolución de conflictos por límites que tengan con otras comunidades, están consideradas de jurisdicción federal y quedan bajo la atención de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- 12.- Además se le confiere a la propiedad comunal una especial tipicidad de ser: inalienables, imprescriptible, inembargable e intransmisible y por lo tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse igual que al Ejido.
- 13.- La Asamblea General es la máxima autoridad del Ejido y comunidades, integrada con ejidatarios o comuneros

en pleno goce de sus derechos, no pudiendo formar parte de ella aquéllos que se encuentren sujetos a juicio privativo de ellos.

14.- Una de las más importantes facultades que tiene la Asamblea General, es la de remover tanto al Comisariado como al Consejo de Vigilancia cuando su actuación no se ajuste a derecho, así como poder modificar o rectificar las determinaciones del Comisariado.

15.- Otra autoridad interna ejidal y de bienes comunales, son los Comisariados, y son representantes de los núcleos de población.

16.- Y Finalmente tenemos a los Consejos de Vigilancia (autoridad interna ejidal y de bienes comunales), estos tuvieron desde su origen la función de supervisar la actuación de los Comisariados Ejidales como representantes de los núcleos agrarios.

17.- Además es de suma importancia mencionar que tanto el Comisariado como el Consejo de Vigilancia actúan en colegio, es decir en conjunto y no en forma individual cada uno de sus miembros.

18.- Tanto el Ejido, como la Comunidad son 2 tipos de propiedad de diferente significado puesto que así las

...126

contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, cabe afirmar que las autoridades internas de bienes ejidales y comunales que menciona el art.22 de la Ley Federal de Reforma Agraria son contempladas en un sólo capítulo, como si se tratara de un mismo tipo de propiedad.

19.- Aunado a lo anterior, la ley incorpora la organización correspondiente a las autoridades internas comunales a la de los ejidos, como una forma de suprimir de la ley a las comunidades.

20.- Considerando lo expuesto en las conclusiones que anteceden creemos necesario la abrogación del artículo 46 de la Ley Federal de Reforma Agraria, puesto que se refiere a la formación y funcionamiento de los Comisariados, los Consejos de Vigilancia y las Asambleas generales de los ejidos, se aplican a esos mismos organismos en las comunidades indígenas, y como podemos observar, dicho artículo es una copia burda del artículo 22, por lo tanto consideramos que es necesario suprimirlo.

21.- Creemos conveniente sugerir, la necesidad de anexar a la Ley Federal de Reforma Agraria un capítulo que regule exclusivamente la organización de las autoridades internas de las comunidades, situación que

debe estar encaminada a proteger la existencia permanente de las comunidades.

" BIBLIOGRAFIA "

- 1.- Ayala, F.
 " Tratado de Sociología " T-II
 1a. Edic., Edit. Losada., Buenos Aires 1947

- 2.- Caso, Angel
 " Derecho Agrario "
 3a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1950.

- 3.- Chavez Padrón, Martha
 " El Derecho Agrario en México "
 7a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., México 1983.

- 4.- Clavijero J., Francisco
 " Historia Antigua de México y su Conquista " T-I
 1a. Edic., Edit. Imprenta Lara., México 1844.

- 5.- Diccionario Jurídico Mexicano
 Instituto de Investigaciones Jurídicas
 2a. Edic., Edit. Porrúa, S.A., México 1978.

- 6.- Diccionario Larousse
 2a. Edic., Edit. Babel., México 1967.

- 7.- Enciclopedia Jurídica " OMEBA " T-IX
 Edit. Driskill, S.A., Buenos Aires-Argentina, 1986.

- 8.- Fabila, Manuel
 " Cinco Siglos de Legislación Agraria en México "
 Edit., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.
 México 1941.

- 9.- Flores, Edmundo
 " Tratado de Economía Agrícola "
 2a. Edic., Fondo de Cultura Económica, México 1960.

- 10.- Lemus Garcia, Raúl
" Derecho Agrario Mexicano "
5a. Edic., Edit. Porrúa, S.A. México 1985.
- 11.- Luna Arroyo, Antonio y/o Alcerreca G., Luis
" Diccionario de Derecho Agrario Mexicano "
1a. Edic., Edit. Porrúa, S.A. México 1982.
- 12.- Mendieta y Núñez, Lucio
" El Problema Agrario en México "
19 Edic., Edit. Porrúa, S.A. México 1983.
- 13.- Morgan, L.E.
" La Sociedad Primitiva " V-I
Edit. Universidad Nacional, La Plata 1935.
- 14.- Toro, Alfonso
" Historia de México "
1a. Edic., Edit. Patria, México 1933.
- 15.- Töniés, Ferdinand
" Principios de Sociología "
3a. Edic., Edit. fondo de Cultura Económica
México 1946.
- 16.- Weber, Max
" Economía y Sociedad " T-I
2a. Edic., Edit. Fondo de Cultura Económica
México 1946.

" LEGISLACION CONSULTADA "

- 1.- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.
5a. Edic., Edit., Porrús, S.A. México 1986.

- 2.- Legislación y Jurisprudencia
Gaceta Informativa Año 10 Vol. 10
1a. Edic., Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México 1981.

- 3.- Hinojosa Ortiz, Manuel
" Ley Federal de Reforma Agraria " (Comentada)
México 1972.

- 4.- Lemus Garcia, Raúl
" Ley Federal de Reforma Agraria " (Comentada)
3a. Edic., Edit. Limsa, México 1974.

- 5.- Medina Cervantes, José Ramón
" Ley Federal de Reforma Agraria "
Colección Leyes Comentadas, Edit. Harla, S.A.
México 1989.

- 6.- Rabasa O., Emilio y/o Caballero, Gloria
" Mexicano: esta es tu Constitución " (Comentada)
4a. Edic., Edit. Cámara de Diputados, México 1982.