



594
207

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

Efectos de la Explotación Minera, Comercial e Industrial en los Ejidos y Comunidades Agrarias.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ALFREDO NARVAEZ ROBLES

MEXICO, DISTRITO FEDERAL

1991

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
I ANTECEDENTES HISTORICOS Y BASES CONSTITUCIONALES	4
1.1 LA COMUNIDAD AGRARIA	4
1.1.1 HISTORIA DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL AGRARIA EN MEXICO	7
1.1.2 FUNDAMENTOS DE LA PROPIEDAD TERRITORIA DE LA NUEVA ESPAÑA	11
1.2 LA CREACION DEL EJIDO	13
1.2.1 ORIGEN DEL EJIDO	14
1.2.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS	16
1.2.3 ANTECEDENTES DE PRODUCCION	17
1.3 COMPAÑIAS DESLINDADORAS	21
1.3.1 LEY DE COLONIZACION DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1883	26
1.3.2 LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS DEL 26 DE MARZO DE 1894	28
1.4 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA MINERIA EN MEXICO	30
1.4.1 DECRETO DEL 6 DE JUNIO DE 1887	35
1.4.2 LAS FUNDICIONES MINERAS	38
1.4.3 FOMENTO A LA MINERIA Y LA CAMARA MINERA	41
1.4.3.1 LA CAMARA NACIONAL MINERA	42
1.4.4 MINERALES NO METALICOS	44
1.4.5 EXPLOTACION AZUFRERA	46

1.4.6	LA NACIONALIZACION MINERA	47
1.5	BASES CONSTITUCIONALES DE LA LEY AGRARIA	49
1.5.1	ACTO DOTATORIO DE LAS FUERZAS REVOLUCIONARIAS DEL 30 DE AGOSTO DE 1913	51
1.5.2	DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915	52
1.5.3	RESOLUCIONES AGRARIAS DE 1916	54
1.5.4	LOS CONSTITUYENTES DE 1917 Y EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	55
1.5.5	TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	63

CAPITULO II

2	SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA EXPLOTACION MINERA COMERCIAL E INDUSTRIAL	71
2.1	TIERRAS COMUNALES Y EJIDALES	71
2.1.1	DEFINICION DE PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL QUE HA ESTABLECIDO LA DOCTRINA MEXICANA	74
2.1.2	REGULARIZACION DE TIERRAS COMUNALES	80
2.1.3	DISTRIBUCION Y APROVECHAMIENTO DE LAS TIERRAS COMUNALES Y EJIDALES	83
2.1.4	EL EJIDO Y SUS INTEGRANTES	92
2.1.5	DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS EJIDATARIOS	92
2.1.6	OBLIGACIONES DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS	96
2.2	LA ACTIVIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL, COMERCIAL Y MINERA EN LA COMUNIDAD Y EL EJIDO	98
2.2.1	LA PARTICIPACION DEL ESTADO COMO ENTE REGULADOR DE LA AGROINDUSTRIA	100
2.2.2	LA ACTIVIDAD AGRICOLA	103

2.2.3	PLANEACION DE LA INDUSTRIA EJIDAL	104
2.2.4	INFRAESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA EJIDAL	106
2.2.5	LA ACTIVIDAD COMERCIAL Y MERCADO PARA LA INDUSTRIA EJIDAL Y COMUNAL	107
2.3	EL CONTRATO MERCANTIL COLECTIVO EJIDAL	110
2.3.1	LA ACTIVIDAD MINERA Y LEYES QUE LA REGLAMENTAN	115
2.3.2	EL EJIDO Y LA COMUNIDAD AGRARIA RECONOCIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MINERA	118
2.3.3	ARTICULOS CONCORDANTES DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN MATERIA MINERA	123
2.3.4	ORGANISMOS DE APOYO EN EL DESARROLLO DE LA MEDIANA Y PEQUEÑA MINERIA	125
2.3.5	ACTIVIDAD MINERA POR SECTOR	127
2.3.6	PRINCIPALES EMPRESAS MINERAS ESTATALES Y PRIVADAS	129
2.4	AUTORIDADES COMUNALES Y EJIDALES	134
2.4.1	COMITE PARTICULAR EJECUTIVO	134
2.4.2	ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS	138
2.4.3	COMISARIADO EJIDAL Y DE BIENES COMUNALES Y SU PERSONALIDAD JURIDICA	141
2.4.4	CONSEJO DE VIGILANCIA	144
2.5	AUTORIDADES AGRARIAS FEDERALES Y LOCALES	145

2.5.1	DEFINICION DE AUTORIDADES AGRARIAS POR LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION	146
2.5.2	RESOLUCIONES PRESIDENCIALES	148
2.5.3	LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS	153
2.5.4	DELEGACIONES AGRARIAS	154
2.5.5	EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO	157

CAPITULO III

3	CONTRATACION DE COMUNIDADES Y EJIDOS CON DIVERSAS EMPRESAS Y ORGANIZACION EN LA EXPLOTACION MINERA, INDUSTRIAL Y COMERCIAL	169
3.1	REGLAMENTACION JURIDICA COMO EXCEPCION EN LA CONTRATACION SOBRE BIENES COMUNALES Y EJIDALES	169
3.2	CONTRATO TIPO CON EMPRESAS PRIVADAS EN PAGO DE COMPENSACION Y PARTICIPACION	179
3.3	CONTRATO DE ASOCIACION PARA EL APROVECHAMIENTO DE CAOLIN EXISTENTE EN TERRENOS EJIDALES	187
3.4	CONTRATOS DE OCUPACION TEMPORAL CELEBRADOS POR COMUNEROS Y EJIDATARIOS CON EMPRESAS PARAESTATALES	195
3.5	CONTRATO DE EXPLOTACION DE AZUFRE, CELEBRADO POR EJIDATARIOS Y AZUFRERA PANAMERICANA, SOBRE TERRENOS EJIDALES UBICADOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ	204

CAPITULO IV

4	EFFECTOS ECONOMICOS, SOCIALES Y JURIDICOS POR LA EXPLOTACION MINERA, COMERCIAL E INDUSTRIAL DENTRO DE LA COMUNIDAD Y EL EJIDO	211
4.1	LA EMPRESA MINERA Y LOS EFECTOS DE SU EXPLOTACION EN EL EJIDO	211

4.2	EFFECTOS DE CARACTER SOCIAL, POR LA CONTRATACION EN LA EXPLOTACION MINERA EJIDAL Y COMUNAL	214
4.2.1.	CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION COMO EFECTOS DE LA EXPLOTACION MINERA	217
4.3	PARTICIPACION DE LOS SECTORES FEDERALES Y ESTATALES EN LA INTEGRACION DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION	221
4.3.1	LAS COMUNIDADES MINERAS DE ENCLAVE Y LA FUNCION SOCIAL DE LAS EMPRESAS MINERAS	223
4.4	EFFECTOS JURIDICOS DE LOS CONTRATOS EN LA EXPLOTACION MINERA DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES	231
4.4.1	EFFECTOS JURIDICOS	231
4.4.2	EL PAGO DE IMPUESTOS Y DERECHOS COMO EFECTOS JURIDICOS DE LA CONTRATACION MINERA EJIDAL	235
4.5	SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, CUANDO SE VIOLAN SUS DISPOSICIONES	239
4.6	DEFENSA Y RECURSOS PREVISTOS POR LA LEGISLACION AGRARIA Y LEYES CONEXAS	246
4.7	EFFECTOS JURIDICOS EN EL EJIDO ANTE EL AMPARO AGRARIO	251
	CONCLUSIONES	260
	BIBLIOGRAFIA	264

INTRODUCCION

La concurrencia en el medio agrario de dos alternativas de aprovechamiento económico, como son la agricultura y la minería, una aprovechando superficie y la otra en la explotación del subsuelo, ha configurado una problemática social y jurídica, que incide en la cultura, en la economía, en el desarrollo rural y desde luego, en el derecho mexicano, como el del mundo entero.

La agricultura, como actividad económica de sustento, determinante de la sedentarización de los nómadas, esta arraigada en nuestra cultura nacional con un vigor que trasciende a todos los planos de nuestra sociedad. Desde los viejos esquemas económicos prehispánicos que dieron vigor y poderío a los reinos de mesoamérica, hasta los prodigiosos y productivos distritos de riego actuales, del noroeste, cuya producción agrícola impulsa primordialmente la economía mexicana.

La minería en cambio, como actividad extractoria cuyos fines productivos no inciden directamente en la subsistencia sino en el intercambio como vía de sustento, ha tenido una evolución económica muy intensa, vinculada originalmente a los esquemas de acumulación de riqueza, a la representación monetaria de la riqueza y posteriormente a los avances tecnológicos de la industria, en búsqueda de nuevos satisfactores; ya desahogada la necesidad primaria del consumo de alimentos agrícolas.

A la añeja cultura agrícola mundial, la minería y la industria extractiva vinieron a adjuntarle una alternativa de explotación del suelo,

de rápido desarrollo económico y pronta acumulación de riqueza. Sin embargo, la minería tradicional de los metales preciosos, preconizada en México por los colonizadores españoles, impuso sobre la raíz agrícola de nuestra cultura indígena, una determinante de exclusión para los campesinos agricultores, creando una clase de mineros exclusivista, sobrepuesta a los agricultores que desde el origen de las explotaciones mineras, generó una cultura de rechazo mutuo, movida por la tradición aventurera que es divisa original de la producción minera en su origen histórico.

De ese conflictivo origen a la fecha, los determinantes culturales no han variado mucho. Los planos en que viven y se rigen actualmente las dos actividades económicas siguen siendo excluyentes y con suma frecuencia de conflicto.

Numerosas muestras recientes y otras no tanto, nos hablan de la severa problemática, de hecho y de derecho, entre mineros y agricultores y entre éstos, los ejidatarios y comuneros como eslabón más vulnerable, frente a la presión intensa que en numerosas regiones del país ejercen los inversionistas mineros para explotar el subsuelo sin obstrucciones ni siquiera participación de los agricultores, aún siendo éstos tutelares de derechos agrarios en los predios mineros y aún siendo los recursos minerales una alternativa económica cierta para ejidatarios y comuneros, y para sus núcleos de población.

De esa concurrencia problemática, que del paso de la historia ha ido atenuando con avances modestos, auspiciados por marco jurídico que ha pretendido establecer bases ciertas para hacer compatible en el

derecho las dos actividades económicas, se han venido derivando cada vez más y mejores desarrollos mineros con beneficios tangibles hacia los núcleos agrarios y numerosas muestras de aprovechamiento directo por parte de los campesinos, de los recursos invariables del subsuelo.

Las leyes reglamentarias del artículo 27 en cada materia, la Ley de Reforma Agraria y la Ley Minera, han tenido que regular su materia específica sin soslayar su constante coincidencia de espacio superficial, sus efectos económicos recíprocos y la necesidad y dependencia que se establece entre la mano de obra requerida, no sin dejar a la zaga múltiples situaciones prácticas que por arraigo cultural y por fuertes intereses económicos, pretenden perpetuar actividades excluyentes que lejos de conciliar a las dos actividades, exacerban los puntos de discordia.

Al análisis de esta problemática y su situación jurídica, a destacar los numerosos ejemplos de provechosa coexistencia en el marco de la Ley y los amplios beneficios económicos que da el entendimiento entre mineros y ejidatarios o comuneros, así como a desglosar dos puntos de desacuerdo para retomarlos hacia el futuro, está encaminado el desarrollo de este trabajo. Con la intención de servir con esta humilde investigación a los ejidatarios y comuneros de mi país.

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y BASES CONSTITUCIONALES

1.1 LA COMUNIDAD AGRARIA

La idea de propiedad raíz, es tan añeja como el hombre mismo, desde tiempos muy remotos el reparto de espacio terrestre fue motivo de litigios entre los hombres. En el Antiguo Testamento figura un reparto equitativo de las tierras de Canan entre las doce tribus de Israel; los Chinos cercaron su territorio aislándose del mundo bárbaro a través de la Gran Muralla; Roma se dedicó a la conquista de territorios.

El régimen jurídico de la propiedad ha sido motivo de estudio de todas las civilizaciones del mundo; grandes filósofos han participado en la búsqueda de soluciones a los conflictos motivados por la tenencia de la tierra. Inmanuel Kant, nos afirma que la propiedad comienza con la ocupación de la tierra y de todo lo que sobre ella se encuentre y que la Constitución del Estado Civil no hace más que legitimar ese estado de hecho, ya que la propiedad es posible sólo cuando se funda en el Estado Civil. En su análisis sobre la soberanía, Kant agrega que, "...La Soberanía de este pueblo aristocratizado es la soberanía de los propietarios, una soberanía, que como hemos visto, consiste solamente en poder elegir a los representantes o en delegar toda facultad en el supremo legislador". 1

1 Inmanuel Kant, Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho, Pág. LXX Textos Universitarios, México 1978

Es decir, que para éste filósofo la propiedad adquiere tanta importancia, que se equipara al hecho de poder disfrutar de los derechos civiles de un ciudadano.

La propiedad agraria tiene sus orígenes en la posesión. "Aquél que quiera afirmar que tiene una cosa suya, debe haberse en posesión de ella; de lo contrario no podría resentir perjuicio por el uso que otros hicieran de ella sin su consentimiento, porque si alguna cosa que no está jurídicamente relacionada con él, afecta a este objeto, el sujeto no puede decirse afectado por ello, ni recibir injuria."

El filósofo citado manifestaba que "Así, aún cuando un fundo deba ser considerado como libre, es decir, como entregado al uso de todos, o cuando, sin ser libre, es tenido por tal, no se puede decir, sin embargo, que sea libre por naturaleza y originalmente antes de todo acto jurídico, porque esto establecería una relación tal con una cosa, con el fundo, que este fundo se resistiría a la posesión de todos. Esta libertad del fundo es para todos una prohibición de usarlo y para darse cuenta de ella, hace falta una posesión común que no puede tener lugar sin contrato, debe en realidad pertenecer a todos aquellos que recíprocamente se prohíben o suspenden el uso". 2

Kant nos muestra la forma en que fué surgiendo el régimen jurídico de la propiedad o la regulación jurídica de la tenencia de la tierra.

El Derecho Agrario mexicano posee principios, normas jurídicas particulares y relaciones de carácter particular que vienen desde la

2 Emanuel Kant. Op. Cit. Pág. 55

época prehispánica, motivados por las necesidades propias de cada una de las culturas que habitaron lo que hoy es el territorio mexicano.

Es pertinente aclarar que entre los prehispánicos, no era conocido el concepto romano de propiedad, sin embargo, la mayoría de los pueblos tenían sus propias instituciones de posesión de la tierra, ya que su principal actividad fue la explotación agrícola.

1.1.1 HISTORIA DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL AGRARIA EN MEXICO

En el México Precolombino, existió una organización territorial en las diferentes etapas de desarrollo de cada pueblo; crearon instituciones que les permitieron organizar la enorme cantidad de tierras, los Mayas de Yucatán y Centro América, los Toltecas, los Teotihuacanos y los Aztecas. Los aztecas alcanzaron un alto grado de organización político social y un régimen de tenencia de la tierra que al momento de la conquista, se encontraban en plena consolidación, no obstante que el uso de la rueda, del caballo y de algunas otras tecnologías, observaba un gran atraso en relación con el desarrollo alcanzado por los pueblos europeos de esa época.

Entre los aztecas existió una problemática agraria porque todo aquel que era libre podía detentar un pequeño pedazo de tierra a través del Calpulli; sin embargo, todo aquel habitante que no fuera libre o que perteneciera a alguno de los pueblos sojuzgados, tenía la obligación de labrar la tierra de los principales, de los guerreros ó los sacerdotes, denotándose defectuosa distribución de la tenencia de la tierra. El grueso del pueblo Tenochca cultivaba la parcela o Calpulli, cuya propiedad era colectiva y de usufructo individual; pero el disfrute se supeditaba a varias condiciones entre las cuales se contaba el cultivo constante de las tierras.

Al respecto de la distribución de la tierra, nos dice Guillermo F. Margadant: "resulta que hubo cierta pooling de los resultados fiscales dentro de la Triple Alianza. Del total recibido por parte de unas 260

tribus, Tenochtitlan recibió un 40%; Texcoco también un 40% y Tacuba un 20%..." 3

Estos porcentajes nos dan una idea del poderoso dominio territorial, implicando con ello la concentración de tierras en pocas manos, y en consecuencia, una injusta explotación agrícola.

Razones que provocaron la alianza de algunos pueblos con los españoles en la conquista de la "Gran Tenochtitlan"; por otra parte nos percatamos que los aztecas tenían sus propias leyes agrarias para regular la institución denominada "Calpulli" y que en nuestros días tiene la misma semejanza con la parcela ejidal. Este pueblo se extendió al iniciar sus conquistas, primero de los pueblos ribereños y luego llegaron a dominar por el Norte hasta las tribus Chichimecas, al Sur hasta el Océano Pacífico, al Sureste hasta Soconusco y Guatemala, al Oriente hasta el Golfo de México y Coatzacoalcos y al Occidente con el Reino Tarasco y el de Jalisco, éstos les permitió obtener una gran cantidad de tributos y riquezas que recibían de sus pueblos vasallos.

Como consecuencia de la expansión de este reino, se creó la Triple Alianza Azteca Tecpaneca y Acolhua su organización sirvió de ejemplo a los demás pueblos re colonias que tuvieron bajo su dominio. Entre éste pueblo solamente el Señor (Tzin) podía disponer de la tierra como propietario y ejercer el pleno dominio de uso, goce y disfrute, repartiéndola entre los principales habitantes; existieron diversas modalidades de propiedad emanadas de la voluntad del Señor tales

como: I.-PILLALLI, II.- TEOTLALPAN, III.- MILCHIMALLI, IV.- ALTEPELLALLI, Y V.- CALPULLI.

Los Pillalli eran posesiones antiguas concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la Corona, las tierras Teotlalpan, estaban destinadas a sufragar los gastos del culto, las tierras Milchimalli, eran para suministrar víveres al ejército en tiempos de guerra, las tierras Altepellalli, se destinaban para sufragar los gastos del pueblo y las tierras Calpulli, eran 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.

La propiedad de las tierras del Calpulli, era comunal y pertenecía al barrio de Calpulli, al cual había sido asignado, pero el uso y el fruto era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando, resultando así el antecedente de las tierras comunales y ejidales, con el único requisito de que la tierra debería cultivarse sin interrupción, pues si se dejaba de cultivar un ciclo agrícola, el jefe de familia que detentara el Calpulli, era llamado y amonestado por el jefe de barrio, y si rescindía de tal manera que se perdieren dos ciclos de cosecha perdía el Calpulli y éste se le asignaba a otra familia.

Como se podrá observar, estas medidas legales sobre la tenencia de la tierra, tienen muchos puntos de coincidencia con nuestro actual ejido y tierra comunal.

Sin embargo, dentro de esas medidas, no se encontró regulada la actividad minera, debido a que los pueblos precolombinos no le dieron ninguna importancia a la misma, sino que ésta inicia su auge con la

llegada de los españoles, quienes se percataron de la riqueza minera existente en nuestro país.

1.1.2 FUNDAMENTOS DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL DE LA NUEVA ESPAÑA

En virtud de la disputa entre Portugal y España respecto de los territorios del Nuevo Mundo, se nombró a la Santa Sede autoridad arbitral, y con ese carácter emitió tres Bulas: la Inter Caetera o Eximiae Devotionis Cincceitas del 3 de mayo de 1493, la Inter Caetera del 4 de mayo de 1493 y la Hodie Siquidem de la misma fecha, por virtud de las cuales la Corona Española fundó su derecho de propiedad sobre los territorios de la Nueva España, según Ley del 4 de septiembre de 1519 expedida por Carlos V en la "donación de la Santa Sede Apostólica, y otros justos y legítimos Títulos".

Jurídicamente se reconoce valor a la resolución dictada por un tercero en calidad de árbitro; los justos y legítimos títulos a que se refería esta Ley, eran aquellos derechos territoriales derivados de los siguientes conceptos:

a) Las tierras de todos aquellos indios, bien que se consideraban enemigos de los españoles, ya porque no quisieron comerciar con ellos.

b) La tierra de todos aquellos indios que no aceptaron la religión católica.

c) Las tierras de aquellos indios que aceptaron como Príncipe al Rey de España por su "buena y sabia administración".

d) Por razón de "amistad y alianza" caso de los Tlaxcaltecas.

e) Las tierras de los indios dementes, porque no eran aptos para administrar y formar parte de un pueblo.

1.2 LA CREACION DEL EJIDO

De acuerdo con el Diccionario Jurídico, la palabra ejido viene del latín *exitus*, salida, campo que esta a las afueras de un poblado. Para los efectos de éste trabajo y buscando los antecedentes de esta figura jurídico-agraria, nos apegaremos a la doctrina de los tratadistas del derecho agrario, que distinguen dos etapas en la evolución de este concepto.

La primera y la más tradicional, es la proveniente de la legislación indiana, es decir, aquella figura que se manejó durante el coloniaje y la postindependencia, el ejido de las leyes novohispánicas 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. Se trata de tierras próximas al casco urbano o caserío cuya extensión fué variando con las épocas. La Licenciada Martha Chávez Padrón, dice en su libro *el Derecho Agrario Mexicano* que "El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Se creó con carácter comunal e inajenable. La dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido". 4

4 Martha Chávez Padrón: *El Derecho Agrario en México*. Pág. 167. Ed. Porrúa, S.A. México 1980.

1.2.1 ORIGEN DEL EJIDO

Al parecer la palabra "Ejido", fue importada de España durante la época de la colonia, no obstante que entre los pueblos precolombinos se le denominaba Calpulli, según vimos en páginas anteriores los españoles al resultar vencedores, conquistadores, amos y señores trataron y casi lo lograron de acabar hasta con el idioma Nahuatl, lo que también es entendible por la gran diferencia entre uno y otro idioma, y porque a los conquistadores lo que les preocupaba era la riqueza de las tierras conquistadas y el sometimiento total y absoluto de los conquistados tanto en religión, como en costumbre, de ahí que la norma aplicable a la Colonia tenía que ser legalizada en España para aplicarse entre los habitantes del recién descubierto continente. A dicha legislación se le ha denominado como leyes de indias, de las cuales citaremos las que regulaban el ejido como figura jurídica: Ley XIII, Título VII, Libro IV, de 1523, dice en relación a los ejidos, "que la gente se puede tecrear", la Ley XIV siguiente dice que "La dehesa confine con el ejido" y la disposición del 1º de diciembre de 1753, dictada por Felipe II ordenó que de las tierras de capitulación se sacara "el exido competente y dehesa", lo cual significa que estas instituciones, aunque distintas en nombre eran muy similares en su aplicación a la comunidad agraria: sin embargo, la dinámica social hizo que en la Nueva España se olvidara el término dehesa porque los españoles concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a las enormes propiedades individuales, el natural o indígena se aferraba a las propiedades comunales por ser estas las que se salvaron del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron

sobre sus tierras. Por esto, en la posterior legislación dejó de hablarse de dehesa y el ejido se convirtió de lugar para solaz y divertimento, en lugar donde pastorean los ganados.

Como se menciona en párrafos anteriores el ejido se ubicaba a la salida del pueblo, era de uso y disfrute comunal, inajenable e imprescriptible; tenía como extensión la de una legua cuadrada en España, sin embargo, en la Nueva España la formalidad del ejido fue otra, se aplicó a los poblados indígenas, para que los habitantes pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con los de los españoles, estos en realidad no necesitaban tierras ejidales, ya que eran dueños de extensiones de tierras pocas veces controlables.

1.2.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Aunque cabe aclarar que originalmente el Emperador Carlos V, estableció en una cédula expedida en 1533, que montes, pastos y aguas deberían ser disfrutados en común, tanto por españoles como por indígenas. Posteriormente la Ley V, Título VII, Libro IV, dictada y reiterada en 1541, disponía que los pastos, montes y aguas fueran comunes en las indias, que el uso debería ser común entre todos los vecinos de las provincias de los indios, esta situación se explica, porque en aquella época hubo gran preocupación por la ganadería y de ahí derivó la creación de la hermandad de la Mesta en España, cofradía de ganaderos con privilegios extraordinarios, y que fue implantada también en la Nueva España; como consecuencia de esa importancia que se le daba a la ganadería, los montes, pastos y aguas se declararon comunes, esto implica que aún legalmente se trato de proteger al natural, en realidad estas leyes no se cumplieron.

Durante esta época se observó que los españoles tuvieron predominantemente propiedades de tipo individual; la merced con todas sus variantes, caballerías peonías, suertes, así como las confirmaciones composiciones, prescripción y compraventa, fueron las instituciones a las que se acogieron y obtuvieron tierras sin tener un límite en sus adquisiciones.

1.2.3 ANTECEDENTES DE PRODUCCION

En un principio la Corona Española trató, a través de la legislación indiana, de poblar la Nueva España creando los repartimientos de tierras y de hombres, de que la Nueva España produjera suficientes granos para su consumo imponiendo la obligación de sembrar inmediatamente las tierras mercedadas, de lograr la rápida producción de ganados a través de la dehesa en los pueblos de fundación española y de la Creación del Ejido Indígena, de proteger la propiedad individual y colectiva del aborígen y de proteger al natural de la explotación del español, sin embargo, sólo se cumplieron aquellas disposiciones que favorecieron al Español.

La propiedad, tal cual llegó hasta los días de la Revolución, era anárquica y extremadamente compleja, los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta, los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida que se parecía mucho al dominio útil de los contratos consensuales de la Edad Media. Aparte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, incapaces todavía por falta de desarrollo evolutivo de solicitar y de obtener concesiones expresas de derechos determinados.

Por virtud de la independencia, se produjo en el país una reacción contra toda lo tradicional y se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más a la propiedad plena y perfecta, tal cual se encontraba en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favoreció a las clases altas, descendientes de los españoles, pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas.

Los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de justicia, dieron lugar a depreciaciones compensativas y a represiones sangrientas. Ese mal se agravó durante la Reforma, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, a expensas de las que antes tenían se formó la "pequeña propiedad" resultando ser verdaderos latifundios, al grado de que a punto estuvieron de extinguir el régimen comunal.

La idea de distribuir el uso común de las tierras de pastoreo y las de cultivo, provocó que los españoles radicados en la Nueva España lanzaran al cesto del olvido la figura jurídica denominada "Deshesa" que era la que obliga a respetar el uso común de tales tierras y solamente dejaron y permitieron el uso de la figura jurídica denominada "Ejido", en virtud de que esta se refería a las porciones de terrenos que eran destinados para usos de recreo y diversión, el uso común de estos terrenos no afectaba el patrimonio de la clase española, de ahí que durante tres largos siglos, las mejores tierras de la Nueva España fueron propiedad de los españoles, cuando se inició el movimiento armado que provocó la independencia de México, la figura jurídica "Deshesa" no se conocía, y cuando se pensó en el uso común de las tierras, se encontró que las figuras jurídicas más ordinarias eran, la comunidad agraria y el

ejido, sin embargo, los legisladores de la época, no tuvieron tiempo de estudiar la forma de llevar a cabo un reparto agrario digno, ya que por un lado tenían la presión de las potencias mundiales del momento, por otro lado, tenían la presión de la clase española radicada en México, que no permitiría que le arrebataran sus privilegios como terratenientes, y por el otro estaban los intereses de la Iglesia, que también detentaba una gran cantidad de tierras.

El grupo liberal compuesto por el Presidente Benito Juárez, Melchor Ocampo, Jesús González Ortega, Miguel Lerdo de Tejada y Manuel Romero Rubio, emitió el 12 de julio de 1859, la Ley de Nacionalización de los Bienes de la Iglesia, nos dice Robert J. Knowlton, en su obra denominada, *Los Bienes del Clero y la Reforma Mexicana, 1856-1910*, "Grande era el alcance del decreto del 12 de julio. Sus previsiones incluían la nacionalización de todas las propiedades administradas por el clero secular y regulador, y la separación de la Iglesia y el Estado... Al día siguiente, 13 de julio, siguió una Ley reguladora de la nacionalización. Detallaba las reglas para la confiscación de los bienes raíces en cuestión y el pago de hipotecas. Las fincas rurales que se habían adjudicado pero después devuelto al clero serían subdivididas y puestas a la venta". 5

Aún en esta época tan gloriosa para México no se pensó en el reparto agrario desde el punto de vista ejidal, sino desde el punto de vista privado, ya que el gobierno liberal requería de mucho dinero para poder seguir sosteniendo su movimiento y como garantía colateral de un

5 Robert J. Knowlton, *Los Bienes del Clero y la Reforma Mexicana, 1856-1910*. *Revista de Cultura* (Guatemala), Figs. 97 y 101 México 1985.

préstamo solicitado a los Estados Unidos. Esto eliminó la necesidad de ceder la Baja California al vecino del Norte, sin embargo, los efectos de esta política fueron el surgimiento del latifundio y explotación del campesino.

Por ello, el ejido como figura jurídica, de carácter social, surge en pleno movimiento revolucionario de 1910, por virtud de la Ley de 1915, y en definitiva por la Constitución de 1917, en la que se incluye el glorioso artículo 27, que permite que se reconozca personalidad jurídica propia al ejido. Sobre este particular, es importante destacar que la doctrina no ha formulado una noción aceptada de lo que es el ejido. Unos autores lo definen en función de las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación correspondiente; otros autores en cambio junto a estos elementos patrimoniales toman en cuenta los personales o al poblado que formula la solicitud de dotación, es decir, lo catalogan como una institución especial, al lado de la propiedad privada de las comunidades de que habla el mismo artículo 27 Constitucional. En todo caso, se admitió por todos que tanto los elementos patrimoniales de las tierras, bosques y aguas como el elemento 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 concebido a partir de la Constitución de 1917, y no como originalmente se le conoció durante la época colonial y la época de la Independencia. Sobre la definición hablaremos más adelante.

1.3 COMPAÑÍAS DESLINDADORAS

El desarrollo de la agricultura durante la restructuración de la República, tuvo que afrontar diversos problemas que habían impedido su crecimiento antes de la reforma, las leyes de reforma cambiaron el régimen de propiedad agraria que prevalecía desde la época colonial, por virtud de la nacionalización de los bienes del clero. La agricultura había sufrido un gran retraso por falta de atención, ya que gran parte de la población rural participó en la guerra civil por el poder entre liberales y conservadores. Establecido el orden por los liberales, enfrentaron la invasión de las tropas francesas de 1862 a 1867. Sin embargo, la construcción del ferrocarril abrió nuevas regiones y proporcionó mercados tanto nacionales como extranjeros para una mayor producción agrícola.

La aplicación de las leyes agrarias de la época de la reforma continuó con las leyes de colonización de mayo de 1875 y diciembre de 1883, por virtud de las cuales se autorizaba una extensión máxima de 2,500 hectáreas para una sola persona, posteriormente durante el porfiriato, se eliminó esa restricción en la ley de marzo de 1894 que suprimía el límite de adquisición de tierras y suspendió además la obligación impuesta de tener tierras cultivadas. Este fué el camino por el cual se fortaleció legalmente el latifundio mexicano durante la gestión gubernamental de Porfirio Díaz. Fué así como de los grandes latifundios religiosos se pasó a los grandes latifundios laicos.

La iniciación de la nueva política agrícola fué seguida por la política de deslinde de terrenos baldíos y de fomento de la colonización

extranjera. Las tierras de cultivo propiedad del clero y de las comunidades indígenas, que se especializaban en la producción de bienes para el autoconsumo al ser sustituidas por la agricultura latifundista comenzaron a orientarse hacia el mercado, estimuladas por las necesidades de consumo de los dueños, inclinados a adquirir bienes de importación. De esta manera, los antiguos miembros de las comunidades pasaron a trabajar como peones de las haciendas y a endeudarse en las tiendas de raya, sin adquirir el derecho de contratarse libremente en el mercado. Nos dice Leopoldo Solís que fué un proceso que desquició las comunidades agrarias y las entregó a los hacendados".

6

Ante todo este tipo de irregularidades agrarias surgieron las compañías deslindadoras, que sustentaron su base jurídica, para las acciones de deslinde, en la Ley provisional sobre colonización del 31 de mayo de 1875, provocando con esto el agravamiento del problema agrario a fines del siglo pasado.

Esta ley, estableció la posibilidad de integrar compañías que se dedicaran al deslinde y localización de todas aquellas tierras, baldías que fueron susceptibles de cultivo y habitación, obteniendo de cada terreno, medidas y colindancias, avalúos y descripción exacta, recibiendo como pago una tercera parte del terreno deslindado o de su valor.

Esta ley tenía como objeto fundamental poblar todo el territorio, sobre todo en los lugares más apartados, por ello dispuso que a los

colonos se les pagaran los gastos de: transporte, subsistencia, hasta de un año después de establecidos, útiles de labranza, materiales de construcción para sus habitaciones y desde luego el derecho de adquirir a bajo precio el terreno deslindado para cultivo y para casa, tenían derechos a que se les otorgara un plazo de dos años, contados a partir de su establecimiento, para que hicieran el primer pago.

Dice la Licenciada Martha Chávez Padrón que "las compañías deslindadoras creadas por esta ley interpretaron la Fracción V del artículo Primero, no sólo en el sentido de habilitar baldíos para obtener terrenos colonizables, sino que con apoyo en el artículo 9º de la Ley de Baldíos de 1863 también removieron los límites y revisaron los títulos en toda propiedad en que quisieron hacerlo. Cuando de acuerdo con su criterio los títulos cuya revisión promovían no resultaban satisfactorios, se apoderaban de las tierras al declararlas baldías, recogiendo su tercera parte en pago y vendiendo dicha parte a personas adineradas, sin importarles si estas poseían más extensiones de tierras rústicas dentro del territorio nacional. 7

La conducta de las citadas compañías dió como consecuencia que sólo se respetaran y reconocieran como terrenos propios de los habitantes, cuando los mismos exhibieron títulos de propiedad que reunieron todos los requisitos primordiales y desde luego todos aquellos terrenos que por su calidad o situación geográfica no despertaron la codicia, ya que contaban con la protección y complicidad del grupo que se encontraba en la cúspide del poder.

7 Martha Chávez Padrón Op. Cit. Pág. 231

Por su parte el Licenciado Vera Estañol, nos dice que "las operaciones de las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889 amortizaron, en consecuencia en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la República, y en los cinco años subsecuentes otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha superficie o sea en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios. A decir verdad, todos los terrenos deslindados eran eriazos, muchos de ellos desiertos, otros abundantemente impropios para la agricultura y pocos muy pocos, en condiciones de fácil riego. Pero el sistema de deslinde y colonización que dió crecimiento a este inmenso monopolio de la tierra, fue de todas maneras un grave error, así porque, al amparo de las concesiones respectivas no dejaron de menudear las usurpaciones a los pequeños terratenientes cuyos títulos y medidas eran defectuosos, sin haberse cuidado que los concesionarios desarrollaran obras efectivas de riego y mejoramiento." 8

El abuso de estas compañías se dió en todos los Estados de la República, como decíamos en párrafos anteriores, estuvieron respaldadas por el grupo político en el poder, inclusive el 25 de agosto de 1877, se dictó una circular con destino para todos los gobernadores de los estados, con el objeto de que recabaran todos los datos necesarios, y dieran todo su apoyo a los deslindadores para promover la colonización.

8 Vera Estañol. Al Margén de la Constitución de 1917, California, 1920. Pág. 153.

En un estudio hecho por el Ingeniero Luis Hajar y Haro, respecto de la actividad de estas empresas en la Baja California, nos dice que "el reparto fue por millones de hectáreas, practicamente entre cuatro favorecidos: Huller, Bulle, Flores Halle y Macedo, mediante las farsas del deslinde y las obligaciones nugatorias de colonización, dichas personas acapararon, respectivamente cinco millones trescientas noventa y cuatro mil novecientas hectáreas (35%); seis millones novecientas dieciseis mil quinientas sesenta hectáreas (41%); dos millones ciento cincuenta y ocho mil cuatrocientas veintisiete hectáreas (11%); dos millones cuatrocientas ochenta mil hectáreas (13%).⁹

Por otra parte el Licenciado R. Cossio y P. Zuloaga, nos dice que más de una tercera parte de la superficie total de la República fue objeto de la voracidad de estas compañías.¹⁰

⁹ Luis Hajar y Haro, *Las Compañías Deslinadoras y el Estado Agrario de Baja California México*, 1937.

¹⁰ R. Cossio y P. Zuloaga, *Estudio sobre el Problema Agrario*, Revista JUS, Pags. 101 y 105, México 1944.

1.3.1 LEY DE COLONIZACION DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1883

El 15 de diciembre de 1883, fué dictada una ley que mandó deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para satisfacer las necesidades para el establecimiento de colonos, el artículo 1º autorizaba al ejecutivo para nombrar las comisiones de ingenieros que considerara necesarias y el artículo 18, estableció que el ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinda, fraccionamiento en lotes, avalúos y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos, el artículo 21 señaló que en compensación de los gastos que hagan las compañías en habilitación de terrenos baldíos, el ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos a extranjeros no autorizados para adquirirlos, no en extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas, bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubieren enajenado contraviniendo estas disposiciones y cuyas fracciones pasarán desde luego a ser propiedad de la Nación, el artículo 31 derogaba todas las leyes de colonización anteriores, en realidad esta ley fue idéntica a la provisional de 1875 ya citada, la única diferencia fué que se constituyó en ley definitiva, pero en ninguna de las citadas leyes, se limitó a las compañías para adquirir tierras, por concepto de gastos en sus diligencias, ni tampoco se limitó para que dichos terrenos se vendieran a particulares.

Posteriormente a esta ley se dictaron diversos ordenamientos para tratar de regular la actividad de estas compañías, más no para evitar el latifundio más grande de la historia de nuestro país. La disposición del 23 de junio de 1885, estableció que las compañías deslindadoras serían responsables de los daños y perjuicios que se originaran a los propietarios cuando en la habilitación de los terrenos baldíos no se procediera con todas las formalidades legales; resolución del 11 de diciembre de 1886, que autorizó a los señores Flores, Hall y Compañía para que midieran y deslindaran terrenos baldíos en la Baja California. Reglamento del 15 de julio de 1889, sobre las franquicias concedidas a los Colonos por la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883; circular del 1º de mayo de 1893, dirigida a los Gobernadores de los Estados, indicando que el Ejecutivo Federal continuaría favoreciendo la colonización con todas las franquicias de la Ley de la Materia.

1.3.2 LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS DEL 26 DE MARZO DE 1894

El artículo primero de esta ley consideró que los terrenos de la Nación deberían dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales, entendiéndose por terrenos baldíos los despoblados y carentes de dueño; el artículo 10 señaló que los terrenos deberían estar amparados por títulos primordiales para no considerarse como baldíos, demasías o excedencias, agravando con esto más la tenencia comunal de la tierra ya que dicho precepto agregaba; las demasías y excedencias, así como los terrenos baldíos poseídos por particulares durante veinte años o más sin título primordial, pero con título traslativo de dominio, emanado de particulares o de autoridad pública no autorizada para enajenar baldíos, se adquirieran también por denuncia o por composición.

Esta ley vino a reforzar el auge en la actividad deslindadora de las empresas reforzando el aumento del latifundismo, que vino a desembocar en un verdadero esclavismo del trabajador del campo.

Fue hasta el 30 de diciembre de 1902, en que se publicó el Decreto que autorizó al Ejecutivo para reformar la legislación vigente sobre terrenos baldíos, derogando expresamente, cualesquiera disposiciones que autoricen el deslinde de baldíos por empresas o compañías deslindadoras, supliendo a estas empresas por comisiones oficiales. Sin embargo, la citada ley de 1883, estuvo vigente hasta el 5 de abril de 1926, cuando el artículo transitorio único de una nueva ley

1.3.2 LEY SOBRE OCUPACION Y ENAJENACION DE TERRENOS BALDIOS DEL 26 DE MARZO DE 1894

El artículo primero de esta ley consideró que los terrenos de la Nación deberían dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales, entendiéndose por terrenos baldíos los despoblados y carentes de dueño; el artículo 10 señaló que los terrenos deberían estar amparados por títulos primordiales para no considerarse como baldíos, demasías o excedencias, agravando con esto más la tenencia comunal de la tierra ya que dicho precepto agregaba; las demasías y excedencias, así como los terrenos baldíos poseídos por particulares durante veinte años o más sin título primordial, pero con título traslativo de dominio, emanado de particulares o de autoridad pública no autorizada para enajenar baldíos, se adquirieran también por denuncia o por composición.

Esta ley vino a reforzar el auge en la actividad deslindadora de las empresas reforzando el aumento del latifundismo, que vino a desembocar en un verdadero esclavismo del trabajador del campo.

Fue hasta el 30 de diciembre de 1902, en que se publicó el Decreto que autorizó al Ejecutivo para reformar la legislación vigente sobre terrenos baldíos, derogando expresamente, cualesquiera disposiciones que autoricen el deslinde de baldíos por empresas o compañías deslindadoras, supliendo a estas empresas por comisiones oficiales. Sin embargo, la citada ley de 1883, estuvo vigente hasta el 5 de abril de 1926, cuando el artículo transitorio único de una nueva ley

de colonización, la derogó junto con las disposiciones conexas ya señaladas.

1.4 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA MINERIA EN MEXICO

La Corona española como principio económico estableció que las Indias con su suelo que suda plata, mandaría sus metales preciosos a la metrópoli española, recibiendo de ello los productos industriales y algunos agrícolas que necesiten, de modo que en las Indias debería fomentarse la minería.

La influencia que el oro y la plata tuvieron para el desarrollo de la economía europea renacentista y para la lucha de Europa contra el Islam, creándose con estos metales la era denominada por la historia como el mercantilismo europeo.

Al comienzo de la conquista, los pobladores de nuestro territorio entregaron a los conquistadores más oro que plata. En 1545 la plata del Potosí y Perú enriquecieron más las arcas metalúrgicas europeas, México refuerza esta tendencia de modo que el oro a fines del Siglo XV había costado once veces más que la plata a fines del Siglo XVIII. La producción de plata recibió un enorme estímulo cuando un minero de Pachuca llamado "Bartolomé Medina", inventó la amalgamación de los minerales de plata en 1557, la sencillez de este procedimiento que no exigió construcciones especiales, ni máquinas, tuvo como precio la lentitud y una gran pérdida de Mercurio, ya que las aguas del lavadero se llevaban siempre gran cantidad de óxido y de muriato de mercurio. Esto hizo a la Nueva España muy dependiente de fuentes extranjeras del Azogue y requirió de su organización especial para la equitativa distribución de éste metal.

Durante el Siglo XVII la minería en México sufrió una larga depresión que se compuso al siguiente Siglo llegándose a producir inclusive las dos terceras partes del consumo mundial de plata, según cálculos que hace Von Humbolt en el libro IV capítulo X de su ensayo, al comienzo del Siglo pasado, la producción de agricultura novohispánica asciende veintinueve millones de pesos y la producción de la minería a casi una cuarta parte menor, es decir, unos veintidos millones de pesos.

La mina más rica era la Valenciana, renacida desde 1768 por el incansable entusiasmo de un español, Obregón, más tarde Conde de la Valenciana, asociado con Otero, los particulares más ricos de México, entre los que también se cuentan Pedro de Terreros Conde de Regla, de la mina de la Viscaina en el actual Estado de Hidalgo, Fermín de Apezchea, propietario de la mina de Quebradilla, José de Laborde con sus minas desarrolladas en Taxco. A fines del Siglo XVIII, los quinientos reales y realitos de la Nueva España, comprendían cerca de tres mil minas que estaban combinadas en 37 distritos cada uno dirigido por su propia diputación, el máximo tribunal de esta organización era desde 1777 el tribunal general de minería, resultando mucho más que un tribunal en sentido moderno, se trataba de una organización administrativa que se ocupaba de los intereses de la minería en sentido amplio, inclusive adelantando fondos, sin embargo, "donativos obligatorios y préstamos forzosos" que este tribunal tuvo que hacer al gobierno español durante el Siglo XVIII a causa de las guerras con Francia e Inglaterra, habían perjudicado gravemente a la benéfica labor administrativa del Tribunal General de Minería, por ello los mineros se

vieron obligados a recurrir a fuentes privadas para obtener capital fresco, lo que les implicó el pago de intereses muy altos.

En la misma época y en estrecha coordinación con este tribunal surgió la Escuela de Minería que contribuyó a la educación, aprendizaje y mejora de la higiene del trabajo en las minas.

El derecho que se aplicó a las minas de la Nueva España, se encontró regulado en la partida 2.15.5 por virtud de la cual, la Corona Española se reservaba la propiedad de las minas, permitiendo precariamente su explotación por particulares, reforzada esta disposición por los ordenamientos de Alcalá 47 y 48 que confirmaron que toda mina pertenecía a la Corona y sólo podría ser explotada por mandato del Rey. Como podrá observarse, la concesión minera fué otorgada bajo la condición de explotación, solicitada por los particulares e inclusive cualquier interesado podía reclamar su mejor derecho de explotar la mina en cuestión, legislación que fomentó un gran auge de la minería durante el Siglo XVIII obteniéndose con ello una gran prosperidad para dichos mineros, sobre todo en las diversas minas ubicadas en los Estados de Hidalgo, Guanajuato y Zacatecas, repercutiendo favorablemente en el Erario de la Nueva España, creando una nueva nobleza de mineros, Conde de Valencia, Conde de Pérez y Galvez, los Condes de Rul, Conde de Regla, Conde de San Mateo de Valparaíso, Marqués de Vivanco y Marqués de Aguayo creando con ello además alguna institución importante como el Monte de Piedad, Hospitales y Escuelas de Minería.

Sin embargo, y dentro de la búsqueda de antecedentes históricos no existe ninguno que nos permita concluir que la explotación minera se permitió a las comunidades agrarias sino por el contrario, los habitantes de las zonas sirvieron como trabajadores de las minas en condiciones verdaderamente precarias y de muy poca seguridad y salubridad, con jornadas de trabajo infrahumanas, no obstante que los desórdenes y abusos en materia de distribución de tierras, habían sido corregidas basadas en la cédula real por Reforma Agraria de 1591 en que se respetó la propiedad comunal, pero exclusivamente para fines de recreo y para facilitar el paso de ganado y el pastoreo, así como las aguas cercanas a las poblaciones.

La minería colonial pobló los reales de minas del centro de México, durante el período comprendido entre 1565 y 1868, las principales minas fueron de plata y de las mismas se extraía el oro, la función primordial de estos metales preciosos consiste en suministrar al mundo en su intercambio de mercancías, el material que exprese su valor, como medida general, con equivalencia específica en dinero.

La explotación minera en la Nueva España se reguló mediante una gran cantidad de ordenanzas, que se empezaron a dictar desde 1519, en que se reguló el rescate del oro, 1525, se ordena el ensaye del oro, 1535 ordena que el oro se fundiera sin mezcla de otro metal, 1551, establecía que los indios también podrían tener y labrar minas de oro y plata, en 1603 se previno que los virreyes y gobernadores procuraran el descubrimiento y beneficio de las minas de azogue 1629, se establece que quien no trabaje las minas por espacio de cuatro meses las perdería.

No obstante la vigencia de las Ordenanzas de 1748, Matías Romero propone en 1869, una Reforma Fiscal a la minería, ya que consideraba que la causa decisiva por la que no progresaba la producción minera, era de carácter fiscal, dada la multiplicidad de impuestos que gravaban a esta industria, equivalía a la cuarta parte de la producción total de las minas. Por virtud de tal reforma se redujo el pago de derechos de exportación de 8 a 5% y permitió la libre exportación de concentrados de metales preciosos, y de mineral en bruto.

1.4.1 DECRETO DEL 6 DE JUNIO DE 1887

Por decreto del 6 de junio de 1887, se estableció la aplicación de estímulos fiscales, uno de los cuales fue la exención de toda contribución, excepto el impuesto del timbre, a las minas de carbón, petróleo, hierro y azogue, autorizando al ejecutivo para celebrar contratos, otorgar franquicias especiales y concesiones amplias a las empresas que garantizaran la inversión de capitales en la industria minera, la concesión debería tener una vigencia máxima de diez años y la inversión tendría que ser por un mínimo de doscientos mil pesos, un límite máximo de 20 pertenencias en concesión.

Durante el Porfiriato, la minería mexicana modificó en lo sustancial los términos en que se venía desarrollando desde la época colonial, adquiriendo una fisonomía que en muchos aspectos se conservó durante varios años de este siglo.

El auge de la minería a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado y la primera del presente creó también una pauta geográfica distinta a la anteriormente conformada. A diferencia de la minería colonial que dobló los reales de minas del centro de México, la minería porfiriana traspasó la frontera mesoamericana asentándose prioritariamente en los estados norteños.

En lo fundamental, esta pauta de localización de la minería porfiriana sigue siendo la base para identificar la actual geografía minera en la que se han añadido las zonas de explotación de minerales de hierro y no metálicos, caracterizándose además por la diversificación en la producción de minerales para consumo industrial, tales como el

plomo, el cobre y el carbón, que se vinieron a sumar a la tradicional producción de metales preciosos, por lo cual nuestro país se convierte en importante abastecedor de Estados Unidos de Norteamérica en las industrias: eléctrica, siderúrgica y metalúrgica. Así, las exportaciones mexicanas de minerales se orientaron prioritariamente hacia los Estados Unidos.

En 1880, se destinó a los vecinos del norte 25% de nuestras exportaciones de productos minerales: en 1890, el 55%, en 1899, el 69% y en 1910, el porcentaje alcanzó 83%. (según datos de Wallace Hall, 1972: págs. 340-341). El ferrocarril fué un factor decisivo para aliviar el transporte de la minería mexicana, que se había venido haciendo en bestias, prevaleciendo la mula como medio de transporte; para ejemplificar esta problemática nos permitimos citar el ejemplo de William Purcel inversionista inglés con intereses en Zacatecas y Coahuila, informó en su correspondencia de la necesidad de emplear en Concepción del Oro, Zacatecas, cientos de mulas para acarrear mineral de la fundición y barras de cobre a la estación de ferrocarril. Lo que implicaba un alto costo, especialmente durante el período de secas y de malas cosechas; los paros de fundición se presentaban con cierta frecuencia debido al pésimo estado de los caminos, las dificultades con arrieros y el retraso en la llegada del coque. La empresa Alexander R. Shephard en Batopilas, Chihuahua, perdió importantes opciones de crecimiento debido a los altos costos que representaba transportar el mineral a través de 450 kilómetros en carros arrastrados por mulas (D.M. Pliteher, 1958).

A partir de 1880 las principales firmas ferrocarrileras fijaron su atención en la construcción de vías férreas en México, con la intención de que estas suministraran un lucrativo tráfico de mercancías de su red ferroviaria en el Sur de Estados Unidos.

De tal suerte que podemos decir que si el uso del ferrocarril alivió el transporte de la minería, ésta también contribuyó al crecimiento de la red ferrocarrilera. De las 44 vías existentes en 1908, 21 estaban comprometidas principalmente en el acarreo de minerales y tres más hacían importantes servicios para esta. En ese mismo año, de un total de 22,822 kilómetros de vías, 3,749 podían ser consideradas como caminos férreos exclusivamente mineros, aunque casi todas las líneas participaban de alguna manera en los embarques y transportes de minerales, muchos consorcios mineros construyeron sus propias líneas férreas para proveerse de insumos, estableciendo pequeñas compañías ferrocarrileras independientes. La minería demanda servicios en varios sentidos, pues aparte de su producción, requiere de la transportación de insumos, maquinaria, madera, combustibles, provisiones y medicamentos para los habitantes de los centros mineros.

1.4.2 LAS FUNDICIONES MINERAS

Los ferrocarriles condicionaron una integración vertical de la minería mexicana con las fundiciones y refineras norteamericanas, sin embargo, las medidas proteccionistas contra las exportaciones mexicanas de minerales de plomo influyeron determinadamente en el establecimiento de fundiciones en México por parte de las compañías fundidoras norteamericanas, las que de esta manera obtuvieron importantes ahorros al evitar el pago de tarifas arancelarias y reducir costos de transporte depediendo del extranjero, y en especial de Estados Unidos, para refinar sus minerales.

Si bien es cierto que el desarrollo de la minería provocó el inicio de la era industrial, también lo es que la sociedad agraria tradicional empezó a vivir una de sus peores crisis. La expropiación de tierras comunales llevada a cabo por grandes compañías mineras, forestales y latifundistas nacionales y extranjeras afectó especialmente en los estados de Chihuahua y Sonora, tanto a los grupos indígenas como a los excolonos militares asentados en comunidades que habían sido por tradición barreras de contención de las invasiones apaches.

A la crisis de la sociedad agraria tradicional se sumó otro fenómeno; la aparición de la hacienda capitalista moderna, en los Valles fértiles de Sonora, y en la comarca lagunera de Coahuila y Durango, en donde surgió un proletariado agrícola ligado a la producción de cultivos comerciales. Dadas las crisis cíclicas y la pérdida de cosechas en este tipo de explotaciones los trabajadores de esas haciendas conformaron un proletariado con un empleo temporal, obligado a la migración

estacionaria y por ello en continua movilidad hacia el trabajo agrícola y minero en otras regiones de México y al Sur de Estados Unidos.

Entre 1877 y 1910, la población obrera en las minas de México osciló entre 88,377 y 135,728 trabajadores, que estuvieron empleados por 31 de las principales minas; que de acuerdo con el origen de su capital, 17 eran norteamericanas, 10 inglesas, 2 francesas y 2 mexicanas; respectivamente son: American Smelting Refining Co., Mines Company Of America, Guanajuato Reducción and Mines, ISan Toy Mining Co., Mexican Metalurgical Co., Real del Monte y Pachuca, Moctezuma Copper Co., Guanajuato Cons. Mining Melting Co., Guanajuato Amalgamated Gold Mines, Guanajuato Development Co., Proprietary Mines Company Of America, Río Plata Mining Co., Pacific Smelting & Mining Co., Maravillas y San Francisco, S.A. Estas compañías fueron constituídas con capital norteamericano.

Las siguientes diez que se mencionan se constituyeron con capital inglés, dos de inversión francesa y los dos últimos de capital mexicano; Santa Gertrudis Co. Ltd, El Oro Mining & Railways, Ltd, San Francisco del Oro Mining, Batopilas Mining & Sanlting Co., Mazapil Copper Co. Ltd, Chiapas Zone Exploración Co., Ltd. México Mines Of El Oro Ltd., Mexican Mining & Industrial Corp., Michoacán Railwgs & Mining Co., Ltd, Quintera Mining Co., Boleo Compagni Du., Dos Estrellas, S.A., Mining Co.. Cia Metalúrgica de Torreón y San Rafael y Anexas.

Geográficamente estas minas se ubican en: Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Guanajuato, Aguascalientes, Michoacán, Hidalgo y Estado de México.

Las reformas constitucionales y en especial los artículos 27 y 123 impusieron una nueva concepción sobre la propiedad de los recursos mineros y un nuevo marco jurídico en las relaciones obrero-patronales. No obstante, las propuestas nacionalistas, no lograron afectar en lo fundamental el modelo económico en la minería, a falta de una industria nacional de transformación, no pudo darse una integración de la producción minera, razón por la cual el esquema minero siguió respondiendo en esencia a las variaciones del mercado internacional, a los intereses de las grandes corporaciones de la rama, a los ciclos de la economía norteamericana y a las perturbaciones provocadas por la Guerra Mundial de 1914-1918. En las coyunturas y variaciones de la minería de esta época se combinaron con peso similar los problemas internos y externos; en unas ocasiones tuvieron mayor importancia las consecuencias del conflicto revolucionario y en otras dependencias hacia el exterior. Las incursiones armadas en zonas mineras tuvieron casi siempre un efecto destructor de la infraestructura productora, cuya situación en términos de pérdidas de capital resultó imposibles de medir, la década de los años veinte, vió hacer importantes esfuerzos del estado por regular la actividad minera mediante las políticas fiscales. A ellas se sumaron una serie de medidas orientadas a limitar las concesiones de fundos y reglamentar su explotación.

1.4.3 FOMENTO A LA MINERÍA Y LA CÁMARA MINERA

En el contexto de una cierta modernización tecnológica, el funcionamiento del aparato productivo minero, mostró ser más dependiente de las coyunturas del mercado internacional que de los esfuerzos nacionalistas del gobierno, por fijar, con autonomía, una política fiscal y de fomento a la minería, acorde con los principios de desarrollo, principalmente de la constitución de 1917, en 1926, se aprobó la ley de Industrias Mineras. Pese a estos esfuerzos, la actividad económica minera mostró estrecha dependencia hacia el exterior. Este hecho limitó los alcances de las políticas de los gobiernos de Alvaro Obregón y de Plutarco Elías Calles, lo que implicó que se hicieran constantes revisiones de las disposiciones fiscales para la minería.

La representación patronal del sector minero, sugirió que la producción minera debía integrarse a la industria de transformación nacional, ajustándose a la gama de minerales que el país producía, induciendo a los sectores público y privado a consumir el máximo de artículos producidos en México, con base en manufacturas de minerales que se producen también en el país. Igualmente se propuso fomentar el establecimiento de industrias que utilicen metales nacionales.

1.4.3.1 LA CAMARA NACIONAL MINERA

En 1924, se creó la Cámara Nacional de Minería, por medio de este organismo, se criticó fuertemente a la ley de 1926 fundamentalmente las atribuciones que daba la ley al Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, así como el contenido General de la Legislación, la creación de esta ley tuvo serias consecuencias sobre la situación de los pequeños mineros, provocando con ello una mayor ingerencia de las empresas en la vida política de las poblaciones mineras, y el surgimiento típico del modelo de dominación empresarial sobre el naciente proletariado minero. Los negocios de las minas y fundiciones estuvieron controladas en el país por un reducido grupo de consorcios extranjeros, las empresas monopolizaron muchos de los recursos económicos de las zonas donde se ubicaron, surgiendo así la pequeña y la gran minería, división que fue determinada por el control de las grandes fundiciones sobre la maquila, los precios y el comercio de los pequeños y medianos productores de metales.

Al final de los años veinte se dejó sentir con mayor peso el agotamiento de las minas mexicanas, resultando de la explotación intensiva y de la ausencia de nuevos descubrimientos, ocasionando el cierre de diversos yacimientos, como el de Guanajuato, Pachuca, El Oro, Dos Estrellas, etc., además de que era el momento de la gran depresión económica, que también influyó para que descendieran los precios de los metales en el mercado internacional; en especial la caída de la plata y el plomo, provocó el cierre de minas desde Hidalgo hasta Chihuahua y el despido de más de 5000 trabajadores mineros.

En el período comprendido entre 1930 y 1959, la evolución de la minería, constituye una etapa de transición entre la crisis del modelo liberal de desarrollo minero y el inicio de la mexicanización minera, definida por el proyecto minero nacionalista que surgió en los años treinta, con la convicción de una participación estatal, que se expresó en una reforma fiscal tendiente a captar recursos para el financiamiento del desarrollo industrial, en la reducción en número y tamaño de las concesiones, en la creación de las reservas mineras nacionales y en el apoyo a la pequeña y mediana minería, creando para ello la Comisión de Fomento Minero, se dió apoyo gubernamental al naciente sindicato minero en el que se aglutinaron una multitud de pequeñas organizaciones obreras dispersas en el país, y que con el transcurso del tiempo llegó a adquirir el carácter de un representante político que reguló el poder de las empresas mineras y obtuvo sustanciales beneficios para los trabajadores.

1.4.4 MINERALES NO METALICOS

En las posteriores décadas la minería se consolidó como una de las fuentes principales de recursos para el desarrollo nacional, surge la industria siderúrgica con la minería de metales ferrosos y metales básicos, otra de las ramas de la minería que recibió el impulso de la expansión de la industria siderúrgica fue la producción de carbón y coque, la Compañía Carbonífera de Sabinas, representó el principal productor de carbón en México, otro de los minerales no metálicos de gran auge fué la producción de fluorita, siendo nuestro país uno de los principales productores de este mineral, también surge el "boom" de la Industria del Azufre, con la explotación de los yacimientos azufreros del Istmo de Tehuantepec, participando capital extranjero, la iniciativa privada mexicana y el gobierno mexicano, reglamentando la explotación del azufre asociado a domos salinos.

En 1944 una propuesta presidencial dispuso la formación de una empresa mixta con la participación mayoritaria de capital público, que actuara sobre la base de un contrato de explotación por 40 años con la Comisión de Fomento Minero en el que quedara estipulado que a su término las propiedades serían devueltas a la Comisión.

La propuesta no prosperó, sino hasta que se hicieron algunas modificaciones a la reglamentación de explotación de azufre, en el sentido de limitar la duración de las concesiones a 20 años, extender a seis años el período de exploración, aumentar las regalías de 4 a 6% del valor de la producción y exigir que la demanda interna tuviera preferencia sobre las exportaciones.

Con base en esta reglamentación, la Comisión de Fomento Minero, celebró contrato con la Cía Exploradora del Istmo (CEDI), subsidiaria de uno de los monopolios azufreros más poderosos del mundo, la Texas Gulf Sulphur. Sin apartarse de las disposiciones legales, el contrato contenía algunas cláusulas trascendentes. Por un lado permitió a la Compañía escoger 6,000 hectáreas entre las 120,000 hectáreas que serían exploradas y le otorgó preferencia para adquirir en concesión las zonas que en lo sucesivo fueran abandonadas por sus concesionarias originales. En reciprocidad, la Texas Gulf pagaría a la Comisión de Fomento Minero, regalías equivalentes a 15% del valor de la producción durante los primeros cinco años y de 20% a partir del siguiente año, pero la Comisión de Fomento Minero absorbería cualquier aumento futuro en los impuestos a la producción y exportación a que hubiera lugar por modificaciones a la legislación fiscal.

1.4.5 EXPLOTACION AZUFRERA

En 1954 dió comienzo la producción azufrera en la región Istmica al entrar en operaciones la Pan American Sulphur (Azufrera Panamericana) y la México Gulf Sulphur. Con ellas la producción mexicana de Azufre Frash se incrementó de 90,000 tons. en 1954, a medio millón al año siguiente y a tres cuartos de millón en 1956.

De las empresas en operación, la Panamericana cosechó el mayor éxito, convirtiéndose en el mayor producto. Esta empresa no sólo sobrevivió a la guerra mundial de precios desatada por ella misma en 1956-1958, sino que lograría colocarse como uno de los principales productores mundiales. Su producción entre 1956 y 1965, represento el 80% de las exportaciones mexicanas de azufre, el éxito alcanzado se sustentó en que explotaba uno de los yacimientos más productivos del mundo, lo que aunado a una mano de obra barata le significaba operar con costos mineros a los de sus competidores del norte.

El período minero que hemos analizado se caracteriza en términos generales por la ausencia de cambios significativos en las concepciones jurídicas del gobierno mexicano en materia de régimen de propiedad y concesiones de explotación. Un indicador de esta situación es el hecho de que, en esta etapa, no se promulga una nueva ley minera sino múltiples reformas decretadas en: 1946, 1949, 1950 y 1960 a la Ley Minera de 1930 y a sus enmiendas de 1934.

1.4.6 LA NACIONALIZACION MINERA

La mexicanización de la industria minera durante el período de 1960 a 1986, se configuró de diversos tipos de empresas según las composiciones del capital social de cada una de ellas. En algunos casos al reconstruirse, las compañías mineras conservaron su carácter privado mediante la asociación con inversionistas mexicanos que se convirtieron en accionistas mayoritarios como es el caso de las principales empresas: Peñoles, IMMSA (antes ASARCO) y Minera Frisco. En otros casos se formaron empresas tripartitas mediante la participación estatal minoritaria en asociación con capitales privados extranjeros y nacionales como por ejemplo: la Cía. Minera de Cananea, S.A. El Estado adquirió la totalidad o la mayoría de las acciones en el caso de empresas como Azufrera Panamericana, Exploradora del Istmo y Macocozac. También se construyeron empresas totalmente mexicanas mediante la asociación de capital estatal y privado como el Consorcio Benito Juárez Peña Colorada.

Como resultado de esta fusión de capitales, se estableció una clara alianza entre las antiguas compañías mineras extranjeras, los más importantes grupos financieros mexicanos y el Estado. Dadas las múltiples formas de combinación entre los tres sectores resulta muy difícil deslindar con precisión las fronteras de participación y de intereses entre cada uno de los tres socios, ya que todos ellos participan de alguna manera en muchas de las grandes compañías. La mexicanización no significó la formación de un nuevo sector dentro de la burguesía industrial, pues en su mayor parte los inversionistas

mexicanos fueron grupos financieros ya constituidos y con muchas ligas con la banca comercial.

De esta materia falta mucho que decir, sobre todo después de la reconversión industrial, también conocida como desincorporación estatal, por virtud de la cual el Estado puso en marcha el programa de subasta de todas las empresas de las que fué accionista, los efectos ya se dejaron sentir, el más grave es el despido o liquidación de miles de obreros y empleados administrativos.

1.5 BASES CONSTITUCIONALES DE LA LEY AGRARIA

Durante el efímero triunfo de la revolución, encabezada por Don Francisco I. Madero, este puso en marcha su política agraria de acuerdo con el plan que trazo desde 1909, en el que escribió que "...La división de la propiedad contribuiría gradualmente al desarrollo de la riqueza nacional..."¹¹ manifestando que sería una de las bases más fuertes de la democracia, propuso la educación agrícola, reorganizó el crédito al campo, proyectó la colonización, la conservación de recursos forestales y el deslinde y venta de tierras nacionales, creó siete estaciones de experimentación agrícola, quería una ley que hiciera añicos la explotación del jornalero campesino.

En 1912, surgió por primera vez la idea de hacer de la restauración de tierras ejidales y la expropiación, la reforma agraria tomó cartas de legitimidad, ante el Congreso, por medio del Licenciado Luis Cabrera, el cual declaró: "... 1. De utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos. 2. Que se procediera a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que las necesitaran o aumentar la extensión de los existentes..."

"La expropiación no debe confundirse con reivindicación de los ejidos. La reivindicación de los ejidos sería uno de los medios ingenuos, porque el esfuerzo y la lucha y el enconamiento de pasiones que produciría por el intento de las reivindicaciones, serían muy

¹¹ Enrique Krausz, *Biografía del Poder* 2 Págs. 56-91. Ed. F.C.E. México 1987.

considerables en comparación con los resultados prácticos y de las pocas reivindicaciones que pudieran lograrse, los ejidos existen en manos de los hacendados en el 10 por ciento sin derecho; pero en el 90 por ciento están amparados con un título bastante digno de fé... de ahí que su solución sea tomar la tierra en donde la haya para reconstruir los ejidos de los pueblos. 12

Este proyecto no cristalizó inmediatamente, debido al golpe de estado que dió Victoriano Huerta, pero sembró inquietudes en el Congreso y vino a ser un antecedente para las posteriores reformas agrarias.

12 Martha Chávez Padrón. (Op. Cit.) Págs. 256-258.

1.5.1 ACTO DOTATORIO DE LAS FUERZAS REVOLUCIONARIAS EL 30 DE AGOSTO DE 1913

El General Lucio Blanco, después de tomar Matamoros, Tamaulipas, proclamó un manifiesto en donde expresó: "por fin... la revolución comienza a orientarse en la manera de resolver uno de los más grandes problemas que constituirá, sin duda alguna el eje principal de la prosperidad de nuestra Patria: la repartición equitativa de la tierra".

13. Llevó a cabo un reparto de tipo dotatorio en la Hacienda de Borregos, el 30 de agosto de 1913. Los títulos provisionales de propiedad que se repartieron a los once campesinos beneficiados se parecen en algunos puntos a los títulos ejidales actuales, pues se señaló que estarían a las leyes que sobre el repartimiento de las mismas decretare el gobierno que se constituya emanado de la revolución, que la propiedad de las tierras implicaba la obligación de cultivarlas, que el derecho que otorgaban era inalienable, inajenable e inembargable, que la falta de cultivo implicaba la pérdida de los derechos de propiedad, volviendo ésta a los dominios de la Nación.

Este primer reparto de tierras, fué reconocido posteriormente en los términos de la Resolución Presidencial del 26 de octubre de 1938, publicada en el Diario Oficial del 10 de abril de 1939.

1.5.2 DECRETO DEL 6 DE ENERO DE 1915

Con fundamento en las Adiciones al Plan de Guadalupe, Don Venustiano Carranza encargó a Don Luis Cabrera que formulara un proyecto de ley, el cual sería conocido como el Decreto del 6 de enero de 1915, presentando en sus considerandos un breve resumen al problema agrario desde 1856, concretando que el despojo de terrenos comunales se hizo, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y a las llamadas compañías deslindadoras, pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos. Esta Ley fué netamente ejidal, con la finalidad primordial de dar tierras a la población rural miserable que carecía de ellas, declarando nulas las enajenaciones de tierras comunales hechas por Jefes Políticos contraviniendo la ley de 25 de junio de 1856, nulidad de las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales desde el 1º de diciembre de 1876. Apeos y deslindes practicados durante ese período. Autorizaba la nulidad de una división o reparto, cuando lo solicitaran las dos terceras partes de alguna población, autorizaba las dotaciones de terrenos suficientes para constituir una población ejidal, por virtud de esta ley se crearon la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos de cada Estado, estableciendo que el procedimiento debería iniciarse mediante la presentación de una solicitud ante los gobernadores o jefes militares.

Esta ley es considerada, como el primer documento serio encaminado a resolver el problema agrario, así como el inicio de los trabajos que darían como resultado la redacción del artículo 27

constitucional, en su formación participó el Ingeniero Pastor Rauix, Subsecretario encargado de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, esta ley fué dictada en Veracruz en plena lucha civil, fué criticada de ley imperfecta, por no contener ningún precepto sancionador para el caso de incumplimiento, durante el tiempo que estuvo vigente provocó una situación de incertidumbre, ya que las autoridades locales la aplicaron a su modo y según su leal saber y entender, haciendo adjudicaciones sin estudio y sin mediciones.

1.5.3 RESOLUCIONES AGRARIAS DE 1916

En virtud de la incertidumbre provocada por el Decreto del 6 de enero de 1915, el 19 de enero de 1916 se expidió una Resolución Presidencial dándoles carácter federal a todas las cuestiones ejidales, sólo de ese modo las autoridades estatales se vieron obligadas a no alterarla, hubo otra serie de circulares; la del 24 de marzo de 1916, señaló la extensión que deberían tener los ejidos, la del 30 de junio del mismo año incluyó a las ciudades en la dotación y la del 29 de julio de 1916 que concretó los derechos para solicitar reivindicaciones de ejidos.

Mediante estas resoluciones quedaron obligadas todas las autoridades municipales de la República a cumplir y hacer cumplir sin pérdida de tiempo y sin excusa ni pretexto alguno, las disposiciones contenidas en el Decreto del 6 de enero de 1915, debiendo poner desde luego a los pueblos e individuos en posesión de las tierras y demas bienes, que les corresponda sin perjuicio de que en su oportunidad las comisiones agrarias que designara el Ministerio de Agricultura y Colonización hiciera las rectificaciones procedentes, en la inteligencia de que las expresadas autoridades que sean omisas o negligentes en el cumplimiento de su deber, serían consideradas como enemigas de la revolución y castigadas severamente.

1.5.4 LOS CONSTITUYENTES DE 1917 Y EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

La obra gloriosa para el constituyente de 1917, fué la implantación del artículo 27, debe considerarse como el fruto de una germinación espontánea en un ambiente de honor para millones de campesinos jornaleros que habían ofrendado su vida en el campo de batalla. La revolución necesita romper las ligaduras que entorpecían su acción, para realizar la obra reconstructiva que debía llevar a término y para ello era indispensable que la Constitución Política de la República contuviera preceptos que claramente colocara la Soberanía de la Nación por encima de la propiedad privada y la conciencia social preferente a los derechos individuales del capitalismo, que habían sido inviolables hasta entonces, especialmente en lo relativo a su propiedad agraria.

El párrafo primero de este glorioso artículo expresa el principio sobre el cual se basa la Nación para establecer limitaciones y cortapisas al derecho de propiedad privada que era la propiedad absoluta y original que las naciones tienen sobre su territorio, reconocida tácitamente en toda jurisprudencia, pero no consignada expresamente como la base de una legislación, contenida en este precepto, logrando así homogeneidad y cohesión a todos los ordenamientos que componen el mencionado artículo.

El derecho de expropiación por causa de utilidad pública que conceden todas las constituciones a los gobiernos, tuvo en la nuestra la variante de sustituir la condición de previa, para la indemnización, por la de "mediante", quedando así el Estado con la facultad de aplicar el

pago por la cosa expropiada, en el tiempo y plazos que se han fijado en leyes y convenios.

La comisión legislativa que sometió a discusión el proyecto de nuestro artículo agrario ante el Congreso Constituyente consideró:

"El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del Territorio Nacional. Porque en el estado actual de las cosas, no será posible conceder garantía alguna a la propiedad sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dudo que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población nacional y en la Revolución que felizmente concluye cada uno de estos últimos ha levantado para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiendo por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos". 14

De acuerdo con el criterio jurídico de estos constituyentes, consideraron que por virtud de existir en la legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, ese mismo derecho pasaba con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y

en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido por los legisladores resultó considerablemente adelantado para su época, permitiendo a la Nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, el azufre, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autorizan las leyes respectivas.

Con la legislación de este artículo, el H. Congreso Constituyente, resolvió de una vez por todas las cuestiones de propiedad que por término de más de cien años habían cubierto de ruinas, habían empapado de sudor y lágrimas y habían manchado de sangre el fecundo suelo del territorio nacional, de tal suerte que el movimiento revolucionario no fué otra cosa que el desbordamiento de este caudal de injusticias.

El H. Congreso Constituyente, tuvo mucho cuidado en reservar a la Nación el dominio de los siguientes elementos; "corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados

como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos." 15

Que grandeza de estos legisladores, y que grandeza del Licenciado Andrés Molina Enriquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, quien fuera iniciador de este proyecto del artículo 27 constitucional.

La fracción VI del artículo en proyecto establecía que "Los Condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en comun las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído, conforme a la ley del 6 de enero de 1915. La Ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras".

¿Pero cómo surge el ejido? dado que en el proyecto original se mencionan exclusivamente la pequeña propiedad por virtud de la División de los Latifundios.

El Diputado Constituyente Luis T. Navarro, haciendo uso de la palabra impugna la redacción del primer párrafo del artículo 27 y propone que se le modifique para que sea la Nación la única dueña de los terrenos, y que no los venda sino que dé nada más la posesión a los que puedan trabajarlas; argumentando que... "De otra manera a la larga volverán todas esas tierras a formar las grandes propiedades y la pequeña propiedad volverá a ser acaparada por unas cuantas manos. Está plenamente comprobado que esos terrenos son del pueblo y

también que esas aguas son del pueblo; y precisamente porque hay esa ley de que se pueden vender esos terrenos, los han adquirido unos cuantos terratenientes, los cuales han sido sorprendidos por los españoles, por los gachupines, que viéndose sorprendidos en sus derechos, las han querido vender a los hombres de la revolución: así pues, juzgo conveniente consignar en la constitución un párrafo que diga que la Nación tiene el derecho o ha tenido el derecho de vender; en último caso, yo pediría a la Comisión que reformara este inciso diciendo: que la nación es la única dueña de los terrenos de la República, de las tierras, aguas y bosques, pero que de ahí en adelante ella se reserva el derecho de vender y que las propiedades adquiridas por medio de despojos; por medio de infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución y que en lo sucesivo todo el que quiera adquirir un pedazo de terreno deberá adquirirlo conforme a las bases que establezcamos aquí... Existe en la República el problema agrario desde hace mucho tiempo; la mayor parte de las revoluciones han sido originadas precisamente por la escasez de terrenos para que los individuos puedan cultivar su pedazo de tierra. El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones... Por eso yo desearía que la Comisión retirase este inciso, poniéndolo de tal manera que expresara que de aquí en adelante la Nación podrá vender pedazos de terreno, pero con la condición de que los terrenos pasen de padres a hijos y no haya más acaparadores que de ellos se apoderen, ya que éstos pueden ponerse de acuerdo con el gobierno para robárselos..." 16

El diputado constituyente, Juan de Dios Bojorquez, manifestó que había sido una magnífica idea la de la Comisión al sostener como precepto constitucional el decreto del 6 de enero de 1915, ya que había sido una de las promesas más grandes de la revolución y uno de los documentos que, en un momento histórico sirvió como bandera, sirvió como fundamento para que los verdaderos revolucionarios comprendieran donde se encontraba la justicia, fué la respuesta a la interrogación eterna de los pueblos, de los que han querido sus ejidos. En contradicción de lo que defendió el Diputado Navarro, manifestó que era necesario formular la pequeña propiedad, dando facultades a las legislaturas de los estados para que pudieran verificar la reglamentación de los títulos de muchos grandes terratenientes.

Este joven constituyente, tuvo la sensibilidad suficiente para ver que el problema de la revolución no se terminaba con la aprobación de la gran Constitución de 1917, sino que, era necesario salir del congreso y llegarle directamente al pueblo, para informarles de las reformas hechas a la Constitución, refiriéndose a las restricciones en el caso de la libertad de enseñanza religiosa, la obligación de crear un banco único de emisión y así sobre todas las cuestiones que trataba la Constitución, fundamentalmente en materia agraria señaló que habría que enseñarle al campesino que la verdadera riqueza y felicidad de su porvenir estaba precisamente en la agricultura bien entendida, porque México no había tenido agricultores, había tenido explotadores de pueblos, ya que los grandes terratenientes se habían conformado con la riqueza del pulque, que no necesitaba ningún cultivo, ni ninguna ciencia, no ha existido la

enseñanza previa en los hombres de campo para explotar la tierra debidamente.

Manifestó ante el Congreso Constituyente, que el problema agrario era serio, les hizo ver la necesidad de convencerse de que la agricultura era la base del progreso de las naciones; y que en aquellos momento México era un país esencialmente minero, pero que era conocimiento de todos que la minería era una riqueza transitoria, y que para que se pudiera tener la verdadera riqueza, el verdadero bienestar, el progreso efectivo, era necesario trasladarse al campo para fomentar la agricultura, su idea fundamental fué que "todo mexicano que desee dedicarse a la agricultura tiene derecho a que el gobierno le proporcione la tierra que necesite.

"Para terminar, voy a permitirme simplemente decir lo que ya he repetido. (risas). Tenemos la obligación precisa, la obligación ineludible de ir ante los gobiernos locales ante los gobiernos de los Estados a exigir, a pedir en nombre del pueblo, que se lleven a la práctica las ideas que vamos a aceptar aquí. Debemos justificar esta gran revolución, debemos el derramamiento de tanta sangre hermana, debemos demostrar que las promesas no fueron vanas, y para ello se necesita, antes que nada, antes que otra cosa, fomentar la agricultura, crear la pequeña propiedad, fundar colonias agrícolas". 17

La Constitución, no fué una carta socialista; pero tampoco se mantuvo dentro del estricto sistema individualista, fue la primera Constitución del mundo que tuvo un capítulo estableciendo garantías

sociales. Además, con el artículo 27, hizo posible todas las modificaciones socialistas a la propiedad, en nuestros días el artículo 27, ha sufrido muchas reformas, pero en su contenido medular sigue siendo el mismo, a continuación me permito transcribir el texto original, tal y como fué aprobado por el Congreso Constituyente de 1917.

1.5.5 TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública. Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o

sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos. Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que esten ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados: las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese, pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados. En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores el dominio de la Nación en inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el

Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales; en la República Mexicana el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos: los que tuvieren actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el

Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto.

Los obispos, casas culturales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación. III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensablemente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio. IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria febril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados,

y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijaran en cada caso.

V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

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

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas Leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un

modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posteridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. Se declararon nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencias, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al

propietario. Todas las Leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento. El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus acciones, sin que en ningún caso puedan revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada. Durante el próximo periodo constitucional el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes: a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida. b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes. c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante expropiación. d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de

interés no excederá del cinco por ciento anual. e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria. f) Las Leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la de que será inalienable y no está sujeto a embargo ni a gravamen ninguno. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta el Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público

"Unico.- Se deroga la Ley de 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opongan a la vigencia de la presente reforma".

CAPITULO II

2. SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA EXPLOTACION MINERA COMERCIAL E INDUSTRIAL

2.1 TIERRAS COMUNALES Y EJIDALES

En el capítulo anterior dejamos transcrito el contenido del artículo 27 Constitucional, tal y como fue aprobado por la Asamblea Constituyente de 1917, en la fracción VI, quedó establecido que los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan ó que se les haya restituído o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915.

Del contenido de éste artículo se deduce la política agraria que deberá seguir nuestro país a partir de esa fecha, señalando; primero el derecho de los campesinos a poseer una porción de tierra y segundo la obligación de los organos del Estado para ejecutar el reparto agrario.

Ahora bien, no obstante, que constitucionalmente el ejido es reconocido hasta 1934, en las leyes ordinarias ya se le toma como figura jurídica, es decir, que dentro de las leyes reglamentarias del artículo 27, se destacan la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, la Ley Reglamentaria sobre la repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925, Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, que reforman las normas

sobre la repartición de tierras ejidales y la Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.

Por efectos de la reforma al Artículo 27 Constitucional, surge el primer código agrario del 22 de marzo de 1934, que introduce el requisito de que la pequeña propiedad agrícola, debe encontrarse en explotación, para que sea respetada, disposición que resultó ser de un eminente carácter económico, dado que todas aquellas pequeñas propiedades que se encontrasen ociosas, corrían el riesgo de ser expropiadas.

Surge el siguiente Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, durante los últimos días del mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas, siguiendo la semántica de reconocer como figura jurídica al ejido durante este período se desarrolla la fase más floreciente de la política agraria, observándose una tendencia a estimular la organización de la explotación agraria colectiva tomando como punto de apoyo al ejido, que surge como figura jurídica con personalidad propia, reconocida por el Código Agrario. Importante resulta, resaltar que en la segunda reforma que se le hace al artículo 27 Constitucional, el 6 de diciembre de 1937, en vigor a partir de 1938, se adiciona la fracción VII, disponiendo que, "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".

Estas reformas dan como resultado que las leyes reglamentarias, empleen simultáneamente las categorías o definiciones formales de

propiedad ejidal o comunal, en sus manifestaciones de ejidos colectivos o de parcelas individuales, así lo regularon los códigos ya citados, el del 31 de diciembre de 1942 y la actual Ley Federal de Reforma Agraria.

/...

2.1.1 DEFINICIONES DE PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL QUE HA ESTABLECIDO LA DOCTRINA MEXICANA

El ejido actual es una figura jurídica compleja, interrelacionada con la totalidad de los factores de producción agrícola de México. El ejido mexicano implica varios elementos, como son: la tierra, los bosques, los pastos, las aguas, los minerales, los centros turísticos, implica también los bienes que lo constituyen, un régimen de propiedad y otro de explotación, órganos ejidales para regirse, formas especiales de organización, producción, concentración y comercialización, por lo que resulta difícil dar una definición que contemple a todos estos elementos, no obstante la doctrina mexicana, lo ha definido en los siguientes términos:

El ilustre maestro don Raúl Lemus García, define al ejido como "...una institución legal integrada por un conjunto de campesinos, no menor de veinte y sus familias, con patrimonio propio integrado por la tierra, el agua, instrumentos de producción, derechos y obligaciones inherentes al núcleo, que tiene por objetivo básico la explotación integral de sus recursos, como medio de subsistencia, superación y progreso"¹⁸

José Ramón Medina Cervantes, define al ejido en los siguientes términos:

"...es una empresa social con personalidad jurídica, que finca su patrimonio en la propiedad social que el Estado le asigna, la cual queda sujeta a las modalidades respectivas. A efecto de auspiciar la

¹⁸ Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 330 México 1991

organización socio-productivo de los ejidatarios, en el contexto del desarrollo rural integral".¹⁹

José Luis Zaragoza y Ruth Macías, definen al ejido:

"...como la persona moral mexicana, de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio de la cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inenmargable e intrasmisible para que se exploten racional e integralmente, como una unidad de producción, organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, de democracia interna, cooperación y autogestión".²⁰

Antonio Luna Arroyo define el ejido como:

"...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..."²¹

Jorge Madrazo nos dice:

"...el ejido es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria".²²

¹⁹ José Ramón Medina Cervantes. Derecho Agrario. Ed. Harla. Págs. 217, 218. México 1987.

²⁰ José Zaragoza y Ruth Macías. El Derecho Agrario de México y su Marco Jurídico. UNIA. Pág. 207. México 1986.

²¹ Antonio Luna Arroyo. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa. Pág. 262. México 1982.

²² Jorge Madrazo. "Artículo 27". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Ed. UNAM. Pág. 78. México 1985.

Lucio Mendieta y Nuñez nos da el siguiente concepto:

"...el ejido en la Legislación Agraria es el conjunto de aguas y de tierra de labor a que se refiere el párrafo tercero además las comprendidas en la fracción X del Artículo 27 de la Constitución". 23

José Hinojosa Ortiz, nos dice que el ejido es:

"...la persona moral que habiendo recibido un patrimonio rústico a través de la redistribución agraria, está sujeta a un régimen protector especial". 24

Pedro Anaya, puntualiza que:

"...el ejido actual es el conjunto de aguas, de tierra de labor, de pastos, bosques y montes con que han sido dotados los núcleos de población (pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades) tomándolas de las que se encuentran inmediatas a los poblados interesados". 25

Romeo Rincón Serrano, define al ejido como:

"...una sociedad mexicana privada, permanente, de interés social e intervención estatal, con personalidad jurídica integrada por campesinos mexicanos por nacimiento y un patrimonio inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado le entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible, sujeto en aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas

23 Lucio Mendieta y Nuñez. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa. Pág. 324. México 1977.

24 José Hinojosa Ortiz. El Ejido en México. Análisis Jurídico. México. Ed. Porrúa. Pág. 324. México 1977.

25 Pedro Anaya. Los Problemas del Campo. Ed. JUS. Pág. 73. México 1976.

en la ley, bajo la dirección del estado en cuanto a la organización de su administración interna basada en la cooperación y democracia económica y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral a sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio, la liberación de la explotación por terceros de su fuerza de trabajo y del producto de la misma y la elevación de su nivel de vida social, cultural y económica".

26

Por lo que se refiere a la denominación de la propiedad comunal, los autores mexicanos, han sido más acertados por cuanto a su definición y origen no obstante, que la ley agraria no tiene un encuadramiento específico para la propiedad comunal, sin embargo, en la práctica, el desarrollo de esta figura jurídica ha estado fuertemente vinculada por lazos familiares, religiosos de idiomas, costumbres y tradiciones, que ha permitido el uso en común de tierras, aguas y montes, desde antes de la colonia hasta nuestros días, por ello la definición de la propiedad comunal se ha dado en los siguientes términos:

José Luis Zaragoza y Ruth Macías la definen como

"...persona moral con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación y titulación, sobre un conjunto de bienes que incluyen tierras, pastos, bosques y aguas, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable imprescriptible, inembargable e intrasmisible, que le

concede a ella el doble carácter de propietaria y poseedora y que para su explotación se ordena como unidad de producción, con órganos de decisión, ejecución y control que funciona conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión y según sus tradiciones y costumbres". 27

Antonio Luna Arroyo manifiesta que

"...es la sociedad local, ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas".28

Pedro Anaya nos dice que

"...es determinada extensión de tierras de labor que poseen algunos pueblos indígenas. La propiedad de estas tierras pertenece al poblado, pero en usufructo a los jefes de familia que las cultivan en lotes delimitados, y se trasmite de padres a hijos. Algunos pueblos, además de las tierras de labor poseen montes y pastos y su goce es general". 29

El Licenciado don Raúl Lemus García, dice que "La propiedad comunal es el derecho real de naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e indivisible, que la ley reconoce y sanciona en favor de los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, sobre las tierras, montes y aguas." Y luego agrega que, "comunero es todo miembro de la comunidad; persona nacida o

27 Op. Cit. Pág. 111

28 Antonio Luna Arroyo. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano.

29 Pedro Anaya Op. Cit. Pág. 262

avecindada con arraigo en la misma y que se dedica al cultivo de la tierra como ocupación habitual"³⁰

De las anteriores definiciones, tanto de la propiedad ejidal, como de la propiedad comunal se distinguen dos elementos relevantes, por un lado que la propiedad comunal ya existía antes de la creación de las diversas leyes de 1856, 1915 y 1917, y que con estas dos últimas lo que se logró fue reconocer su existencia y validez, ordenando la restitución a todos los núcleos de población que hubieren sido despojados de las tierras comunales.

Por cuanto a la propiedad ejidal, resulta ser un concepto que adquiere un significado distinto del que se le conoció durante la Colonia, consiste en que el ejido será creado precisamente con la dotación de tierras que resulten legalmente afectables, y que esta dotación tenga como finalidad primordial, satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, para la explotación integral y racional de los recursos que lo componen procurando la superación económica y social de los campesinos.

³⁰ Raul Lemus Garcia, Op. Cit. Pág. 346.

2.1.2 REGULARIZACION DE TIERRAS COMUNALES

La acción de regularización de tierras comunales, se fundamenta originalmente en el artículo 1º de la ley del 6 de enero de 1915, que fue reconocida y respetada por el constituyente de 1917, ordenando su cumplimiento en el artículo 27 constitucional, sin embargo, en forma reglamentada se da en la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, expresamente disponía que para la restitución, el demandante debía probar los siguientes requisitos:

I. Que las tierras son de su propiedad, que las disfrutaron en comunidad antes del 25 de junio de 1856 y que fueron enajenadas por los jefes políticos, gobernadores o cualquier autoridad local.

II. Que las tierras reclamadas fueron poseídas por el núcleo de población antes del 25 de junio de 1856 y que fueron invadidas total o parcialmente con base en las diligencias de composición, sentencia, transacción, enajenación o remate.

III. Que las tierras cuya restitución se solicita fueron poseídas por el núcleo de población antes del 11 de diciembre de 1876, y que eran ejidos, tierras de repartimiento o de cualquiera otra clase, y que ilegalmente se ocuparon basadas en concesiones, composiciones o ventas hechas por las Secretarías de Fomento y Hacienda o de cualquiera otra autoridad.

IV. Que las tierras motivo de la acción de restitución estaban poseídas por el núcleo de población antes del 1º de diciembre de 1876, que eran ejidos o tierras de repartimiento, las que fueron invadidas y ocupadas en forma ilegal con base en las diligencias de apeo o deslinde

/...

practicadas por compañías, jueces o cualquiera otra autoridad federal o estatal.

Nuestra actual Ley Federal de Reforma Agraria, dispone los siguientes puntos: artículo 191. los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualesquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 Constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe.

I. que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan, y II. que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes.

a) "Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local en contravención de lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y;

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

El artículo 199, dispone..."los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo".

Aunque este precepto habla de dotación, en realidad se trata del reconocimiento jurídico a la posesión implicando con ello una restitución jurídica. Criterio reforzado por el artículo 356, que señala, "La Delegación Agraria de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer o titular los derechos relativos a bienes comunales sobre la superficie que no presente conflictos de linderos cuando los terrenos reclamados se encuentren en posesión de los comuneros de la Entidad de su jurisdicción..

"Cuando estos terrenos se encuentren dentro de los límites de dos o más entidades, la Secretaría de la Reforma Agraria señalará en cual de las dos Delegaciones deberán realizarse los trámites. En cualquiera de los dos casos la Secretaría podrá abocarse directamente al conocimiento del asunto", el maestro don Raúl Lemus García nos dice que "...resulta claro y manifiesto que las instituciones comunales han sido objeto de una mermada consideración en los últimos tiempos, no obstante que pueden llegar a representar una importante fuerza económica que coadyuve al pleno desarrollo nacional."³¹

³¹ Raúl Lemus García, Op. Cit. Pág. 345

2.1.3 DISTRIBUCION Y APROVECHAMIENTO DE LAS TIERRAS COMUNALES Y EJIDALES

Dispone el artículo 27, Fracción X, que "...La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ello, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo"...

Por su parte la Fracción XV, reglamenta también los límites de la pequeña propiedad, para los efectos de que al momento de que algún núcleo de población solicite la dotación de tierras, bosques y aguas, no se afecte a los propietarios que se encuentren dentro de los límites de la pequeña propiedad por ello esta fracción resulta ser una garantía individual para los pequeños propietarios ya que expresamente señala:

XV. "Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violación a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten". Este párrafo señala que en ningún caso se podrá afectar a la pequeña propiedad, lo que implica que no admite excusa o pretexto, pues dicho vocablo resulta imperativo, definitivo, tajante, y para perfeccionar dicho imperio agrega que incurrirán en responsabilidad constitucional, en caso de conceder dotaciones que la afecten:

Los siguientes dos párrafos de esta fracción regulan la superficie máxima, para que sea respetada la pequeña propiedad disponiendo que:

"Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación".

El párrafo tercero señala una serie de equivalencias tomando en consideración la calidad de la tierra y el tipo de uso que se dé, señalando:

"Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos".

De acuerdo con este párrafo la pequeña propiedad será de cien hectáreas de riego, doscientas de temporal, cuatrocientas de agostadero de buena calidad y ochocientas de monte o de agostadero en terrenos áridos, por lo que todas aquellas tierras que no se encuentren dentro de éstos límites podrán ser afectadas para dotar a los núcleos de población que lo soliciten. Desde luego que los pequeños propietarios deben amparar sus tierras con títulos de propiedad jurídicamente válidos, es decir, que no se encuentren en ninguno de los supuestos de la propia Constitución para aplicar la restitución a las comunidades agrarias, mediante la liquidación del latifundio disfrazado de pequeña propiedad.

Desde el punto de vista reglamentaria, la Ley Federal de la Reforma Agraria en el artículo 220 dispone que;

"Para fijar el monto de la dotación en tierras de cultivo o cultivables se calculará la extensión que debe afectarse, tomando en cuenta no sólo el número de 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 aguas suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial.

"Se considerarán como tierras de humedad aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región suministren a las plantas 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 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 él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios puedan aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito".

Los artículos 61 y 62 de la Ley Federal de Reforma Agraria establecen la opción para que las comunidades agrarias se acojan al régimen de propiedad ejidal señalando que:

"61. Cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques, aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y si lo solicitan y resulta conveniente se crearán y asignarán unidades individuales de dotación."

"62. Los núcleos de población que posean bienes comunales podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes. Este cambio operará en virtud de resolución dictada por el Presidente de la República; pero cuando dichos núcleos sean beneficiados por una resolución dotatoria quedarán automáticamente sujetos a régimen ejidal".

La última parte de este artículo señala en forma imperativa que cuando se trate de dotación, ya no será propiedad comunal, sino que automáticamente será propiedad ejidal, tal y como ya lo hemos comentado que el régimen ejidal se crea por virtud de las dotaciones.

El aprovechamiento de las tierras comunales y ejidales, encuentran su base jurídica en lo que expresamente señala el artículo 27 Constitucional, en la Fracción XX, que dispone:

"El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el

desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándola de interés público".

Esta fracción es de creación reciente, en virtud de las últimas reformas con el objeto de que tuviera una base constitucional el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el renglón de políticas sectoriales, los apartados de Desarrollo Rural Integral y Reforma Agraria Integral, teniendo esta última como propósitos: seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales; consolidar la estructura interna de grupos campesinos: promover aumentos en el empleo productivo, alentar la renovación moral de los responsables de la reforma agraria integral fortaleciendo su planeación democrática.

Por cuanto a la forma de aprovechamiento de las tierras comunales y ejidales, el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral, da un fuerte apoyo a la producción, organizando a las comunidades campesinas, en función de las unidades de desarrollo rural, facilitando el suministro de insumos, servicios, apoyo de todas las instituciones gubernamentales, capacitando a los campesinos, promoviendo el aprovechamiento integral de los recursos renovables, de los no renovables, turísticos, acuícolas forestales, y de todos aquellos que conjugan el patrimonio de las comunidades y ejidos. Se ha organizado por parte del Estado, que el campesino cuente con una

mayor y más eficaz asesoría legal, técnica y administrativa, con el objeto de coadyuvar en la explotación racional y transformación de los productos del campo y su obligada comercialización.

Para lograr un mayor aprovechamiento y tratando de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto por la Fracción XX, ya transcrita, resaltan como preferencias la asistencia técnica, el crédito suficiente y oportuno, a las tasas más bajas y a los plazos más largos que permita la economía nacional.

Dentro del Programa de ayuda para el mejor aprovechamiento de las tierras comunales y ejidales, esta la obligación de las instituciones y productoras de semillas mejoradas, de vender a los comuneros y ejidatarios, el volúmen y calidad que determinen los programas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Las productoras de semillas tienen la obligación de otorgar créditos a los comuneros o ejidatarios que lo soliciten en la compra de semillas firmando como aval el representante legal del ejido. Las empresas estatales o de participación estatal, productoras de maquinaria e implementos agrícolas, fertilizantes, insecticidas, alimentos, medicamentos veterinarios, están obligados a canalizarlos a las comunidades y ejidos.

Por cuanto a bienes de capital, el ejido o la unión de ejidos, podrán establecer centrales de maquinaria para proporcionar servicios a sus explotaciones.

Las ramas de la ganadería y forestal, tienen un apoyo preferencial por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria. La ganadería mayor o menor por medio de servicios, asistencia técnica, mejoramiento pecuario, fabricación o compra de alimentos concentrados, corrales de engorda y el aprovechamiento de la ganadería.

2.1.4 EL EJIDO Y SUS INTEGRANTES

Quienes tienen derecho de disfrutar de los bienes ejidales, son invariablemente los campesinos mayores de 16 años, hombres o mujeres.

El carácter de ejidatario se adquiere con la solicitud para el efecto de formar parte del padrón de campesinos con derecho a una parcela ejidal, que se obtiene mediante la aplicación del orden de preferencia y de exclusión, que a continuación se señala: a) Ejidatarios o sucesores de ejidatarios que figuren en la resolución y en el censo original y que estén trabajando en el ejido.

b) Ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos, que hayan trabajado en el ejido, aunque actualmente no lo hagan siempre que comprueben que se le impidió, sin causa justificada, continuar el cultivo de la superficie cuyo usufruto les fue concedido en el reparto provisional.

c) Campesinos del núcleo que no figuraron en la solicitud o en el censo, pero que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de un modo regular durante dos o más años, siempre y cuando su ingreso y su trabajo no haya sido en perjuicio de un ejidatario con derechos.

d) Campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicio de un ejidatario con derechos.

e) Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llegado a la edad exigida por la Ley Agraria para poder ser ejidatarios.

f) Campesinos procedentes de núcleos de población colindantes, y

g) Campesinos procedentes de otros núcleos de población donde falten tierras. Cuando la superficie resulta insuficiente, para formar el número de unidades de dotación, que se requieran para satisfacer a todos los integrantes del censo básico, la eliminación de las posibilidades beneficiadas se hará en el orden inverso indicado anteriormente; procediendo en el siguiente orden de exclusión: 1. Campesinos, hombres o mujeres mayores de 16 años y menores de 18 sin familia a su cargo.

2. Campesinos, hombres o mujeres, mayores de 18 años sin familia a su cargo.

3. Campesinos casados y sin hijos, y

4. Campesinos con hijos a su cargo.

En cada uno de estos grupos se elimina en primer término a los de menor edad, salvo el caso en que tengan el mayor número de hijos a su cargo. Estas medidas están hechas en estricto sentido social.

Ejidatario es el campesino que recibió la unidad de Dotación Ejidal.

2.1.5 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS EJIDATARIOS

El más importante de los derechos que corresponde a los ejidatarios se deriva de la posesión provisional de las tierras y aguas, este derecho de posesión viene aparejado al derecho de explotar y aprovechar conforme a los lineamientos organizativos y de producción del núcleo de producción.

Su situación jurídica se precisa, al efectuarse el fraccionamiento y adjudicación de parcelas, en el que se le respeta la posesión de las superficies de labor que le hayan correspondido en el reparto provisional, aunado a las mejoras realizadas a la parcela o tierra en posesión.

Con ese mismo criterio participa en el aprovechamiento de los bienes de uso común del ejido, por virtud de la posesión tiene derecho a que se le extienda un certificado de derechos agrarios, que debe expedir la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los derechos ejidatarios sobre la unidad de dotación y en general las que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto.

Una vez que los ejidos han sido constituidos por mandamiento de los ejecutivos locales, están capacitados para obtener créditos refaccionarios y de avío a partir de la diligencia de posesión provisional.

Asimismo, están capacitados para obtener créditos los campesinos que se encuentren en posesión quieta y pacífica, por más de dos años, de

tierras señaladas como afectables por dotación y ampliación de ejidos, nuevos centros de población ejidal y restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Los ejidos o comunidades tienen el derecho opcional de contratar el crédito, con el sistema del Banco de Crédito Rural o con la banca privada, tienen derecho a que la Secretaría de la Reforma Agraria, les preste la asistencia jurídica y financiera, para que no incurran en el error de firmar contratos que resulten leoninos o gravosos, desde el punto de vista financiero.

En estos casos, las instituciones de crédito, tienen obligación de formular contratos "TIPO" por cultivo y por región, que se sometan a la consideración de las dependencias del Ejecutivo Federal y se registren en la Delegación Agraria correspondiente.

La forma de contratación, puede hacerse a nombre del ejido, cuando éste se explota en forma colectiva. Por grupos de ejidatarios que se constituyen o bien, los ejidatarios a título particular.

Tienen derecho a que se les otorgue un seguro, por conducto de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., ya sea para garantizar el pago del crédito obtenido, o en lo particular, para garantizar la recuperación de su inversión, cuando ésta se vea en peligro por causas de fuerza mayor, como sequías, heladas, inundaciones, tormentas, plagas, etc., en caso de pérdida total o parcial, siempre que no sea imputable al dolo o negligencias de los acreditados.

Todos los ejidatarios tienen el derecho de ser miembros del Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales, siempre y cuando se encuentren en plenitud de sus derechos agrarios, podrán desempeñar los cargos de; Presidente, Secretario, Tesorero, Secretarios Auxiliares de Crédito, de comercialización, de acción social y los demás cargos que señale el Reglamento Interior del Ejido.

Los ejidatarios y comuneros, tienen derecho de que se les afilie al régimen del Seguro Social. El Ejecutivo Federal, en coordinación con los gobiernos de los Estados, por conducto de sus dependencias correspondientes, otorgarán facilidades a los ejidos y comunidades, para la adquisición en común de artículos de primera necesidad en las mejores condiciones del mercado. Las autoridades internas de los núcleos agrarios administrarán el ejercicio de este derecho.

Tienen el derecho de preferencia para recibir los servicios de los pasantes de carreras universitarias y técnicas que presenten servicio social. Las instituciones de enseñanza superior y las dependencias oficiales que intervengan en la prestación de dicho servicio, formarán sus respectivos programas de acción teniendo en cuenta esta prioridad. La Secretaría de la Reforma Agraria gestionará la implantación de esta preferencia ante las Universidades, Institutos Tecnológicos y Centros de Enseñanza Superior del país.

Además de la instrumentación primaria, los ejidos y comunidades, tendrán derecho de recibir enseñanza sobre administración rural, agropecuaria, ganadería y otras técnicas, teniendo preferencia para ser becados en estudios agropecuarios de nivel

superior. La Secretaría de Educación Pública coordinará la realización de estos programas con la Secretaría de la Reforma Agraria.

2.1.6 OBLIGACIONES DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS:

La primera obligación es cultivar la tierra personalmente o con su familia, realizar los trabajos que le correspondan cuando se haya determinado la explotación colectiva.

Destinar los bienes ejidales a fines lícitos, impedir que se siembre en su parcela, o bienes de uso común, ejidales o comunales, marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente (vegetales o plantas enervantes).

Invertir los créditos precisamente en las labores para las que se soliciten, si se obtienen por conducto del ejido, trabajar la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general de trabajo aprobado por la Asamblea General si a ello se hubiere obligado en lo personal, comercializar su producción agropecuaria por conducto del ejido, si a través de este obtuvieron el crédito, pagar el impuesto predial que fijan los municipios y Estados de la Federación a las tierras ejidales, si la explotación del ejido es en forma colectiva el impuesto será depositado por cada ejidatario en la Tesorería del Comisariado Ejidal, en los casos de explotación individual el impuesto se podrá pagar ante las autoridades correspondientes.

Asistir a todas las asambleas generales de comuneros y ejidatarios, y cumplir todos aquellos acuerdos, que se tomen por la mayoría presente, siendo obligatorios estos acuerdos aún para los que no asistieron.

También tienen la obligación de participar en los trabajos comunes de desasolve reparación de caminos, control y extinción de incendios, etc.

En materia forestal, los ejidos y comunidades están obligados a la conservación y cuidado de los bosques. Esto implica su contribución en programas de reforestación, creación y cuidado de viveros de árboles frutales y maderables, formación de cortinas de rompevientos y linderos arbolados, y en general al fomento de la riqueza forestal nacional, es decir, que conforme ha transcurrido el tiempo, el derecho de las comunidades y ejidos a la explotación de las tierras, bosques y aguas, ha generado una mayor responsabilidad para su conservación.

Otra importante responsabilidad para comunidades y ejidos, es cumplir estrictamente con las disposiciones, programas y técnicas que sobre conservación de suelos y aguas dicten las autoridades correspondientes al igual que las de sanidad animal o vegetal.

/...

2.2. LA ACTIVIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL, COMERCIAL Y MINERA EN LA COMUNIDAD Y EL EJIDO

El diagnóstico de la actividad agroindustrial ha permitido apreciar que entre sus principales tendencias se encuentran: la concentración de la producción y la propiedad, la intensificación en capital de sus procesos productivos; la desnacionalización o desincorporación de la planta industrial correspondiente; la mayor sujeción de los productores primarios respecto a la estructura industrial y, por último, menos posibilidades de participación en el mercado de los productos agroindustriales del medio rural. Asimismo, la dinámica de esta estructura productiva no ha permitido la generalización de sus productos, al modificar las canastas de consumo distorsionándolas y apartándolas de los patrones deseados para el consumo básico.

El desarrollo agroindustrial forma parte del gran esfuerzo nacional para alcanzar dos aspiraciones históricas: plena autodeterminación y mejora creciente en las condiciones de vida de la población. Una condición fundamental de todo proyecto social consiste en garantizar alimentos suficientes para la población, que cubra las necesidades nutritivas elementales y en el mediano plazo las rebase.

Uno de los objetivos que la Nación debe perseguir para consolidar su independencia económica es contar con una tecnología que permita el uso socialmente óptimo de los recursos. Para ello la tecnología agroindustrial debe adaptarse a los recursos de que dispone, sustentando una oferta barata de bienes de consumo básico. Los rubros más importantes de la actividad agrícola industrial son: carnes y lácteos, harinas y nixtamal, legumbres y hortalizas, bebidas, productos del

tabaco, textiles y fibras blandas, calzado y vestimenta, madera y corcho, papel y cuero, para ello se requiere una integración jurídica, económica y social en el campo para poder organizar a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, mediante una acción institucional, que promueva la inversión, la producción, la comercialización y abastecimiento de sus productos, de manera conjunta, para mejorar los términos de transacción ante los agentes transformadores, dando cuerpo a la asociación de esfuerzos y aspiraciones de todos los productores primarios.

El sector social de la tenencia de la tierra, constituido por ejidatarios y comuneros, representa junto con las formas colectivas de participación en el proceso productivo la principal alternativa con la que el Estado cuenta para inducir un cambio de relevancia en la composición actual de la agroindustria establecida.

Las tareas que el desarrollo económico y social del país asigna a la agroindustria, se vinculan a la dinámica de la estructura agraria y en general a los problemas del medio rural. El que los productores de materias primas se conviertan en transformadoras de los mismos, provoca una serie de efectos deseables que reaniman los procesos de cambio socioeconómico en este medio. El establecimiento de agroindustrias que incorporen a los productores agropecuarios, forestales y mineros, al procedimiento de la materia prima, supone el ejercicio cabal de los derechos agrarios, tanto de individuos como de núcleos de población y por esta vía, la consolidación de la organización por la que hayan optado.

2.2.1 LA PARTICIPACION DEL ESTADO COMO ENTE REGULADOR DE LA AGROINDUSTRIA

La participación del Estado es fundamental, con el objeto de que regule el establecimiento de plantas agroindustriales integradas por los sectores sociales ya señalados, basando su operación en la organización de los productores, mediante mecanismos que garanticen su participación en la toma de decisiones, buscando una expansión industrial que abastezca con eficiencia al mercado interno y alcance a cubrir permanente y eficientemente ciertos territorios del mercado exterior, que en la actualidad se convierten en medidas urgentes, ante la posibilidad de formar parte de un mercado común con los países del norte, ante la eminente firma del tratado de Libre Comercio.

Por ello es primordial producir una dinámica que alcance a todas las regiones, revitalizando las actividades productivas y replanteando los esquemas de distribución de la riqueza de tal manera que a este proceso lo acompañe una mejora en el nivel de vida de todos los grupos tradicionalmente marginados.

Considerando lo anterior, los productos se clasifican en alimentarios y no alimentarios. Asimismo, dentro de estos dos grandes apartados, se agrupan de acuerdo con su origen, ya sea agrícola, pecuario, forestal o minero. convencionalmente se identifican los siguientes 26 productos o grupos de productos primarios:

a) Agrícolas alimentarios; arroz, azúcar, cacao, café, cebada, especias, frijol, frutas, legumbres y hortalizas, maíz, oleaginosas, y trigo.

- b) Pecuarios alimentarios; carne, huevo, leche y miel.
- c) Agrícolas no alimentarios; agaves, algodón, alimentos balanceados, tabaco y semillas mejoradas.
- d) Pecuarios no alimentarios; cueros, pieles y lana.
- e) Forestales, maderables y no maderables; y
- f) Mineros dentro de todas sus variedades.

En este contexto, la formulación e implementación de las políticas deberán reflejar el conjunto de normas y principios que orienten la estrategia, con el objeto de materializar el modelo de desarrollo agroindustrial que aspire obtener el máximo rendimiento en los 26 puntos indicados.

Las políticas de comercialización, inversión privada nacional y ahora extranjera, de implementación y asimilación de tecnología, recursos de carácter material y humano, de organización e integración y de administración pública, deberán estar enfocadas a obtener el mejor resultado, procurando el máximo beneficio a los grupos sociales de carácter rural, mediante el otorgamiento de estímulos y regulación fiscal, créditos y financiamiento.

Es pertinente hacer énfasis que ya existen diversos decretos por medio de los cuales, el Ejecutivo Federal, otorga los estímulos a empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales; ejemplo; el de 29 de diciembre de 1978; Decreto por el que se establecen las zonas geográficas para la ejecución del Programa Estímulos para la

Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, del 2 de febrero de 1979; el Decreto que establece los Estímulos Fiscales para el Fomento del Empleo y la Inversión en las Actividades Industriales, del 6 de marzo de 1979, y el acuerdo que establece las Actividades Industriales Prioritarias del 9 de marzo de 1979.

En los citados ordenamientos, se conjugan medidas con un gran potencial para favorecer el desarrollo de la actividad agroindustrial; constituyendo la base jurídica necesaria para impulsarla.

2.2.2 LA ACTIVIDAD AGRICOLA

Si bien es cierto que entre 1950 y 1970, el volúmen de alimentos de origen agropecuario, creció en forma acelerada, también lo es que a partir de 1965, comenzó un descenso en los rendimientos comparados, hasta que en 1973, el crecimiento del sector fué menos que el crecimiento de la población, lesionando gravemente la economía de nuestro pueblo.

Por ello resulta importante revisar en el campo los sistemas de producción de alimentos y materias primas, y los sistemas de apoyo, como son, la tecnología, la organización, el financiamiento, la distribución y la comercialización de los productos y, encontraremos que entre otras, las causas de esas fallas de producción son; la falta de aprovechamiento de muchos recursos, y la incapacidad productiva, la carencia de apoyo del sistema, la marginación de los campesinos y sus familias dentro del proceso de desarrollo, sin embargo, no se debe culpar al sector campesino de no participar activamente, porque es bien sabido por todos que si alguna actividad es extenuante, es la del trabajador agrícola, y si a esto se le agrega que es la peor remunerada, además de que estos trabajadores no son provistos de educación y organización, es fácilmente entendible la emigración y abandono del campo.

2.2.3 PLANEACION DE LA INDUSTRIA EJIDAL

Para elaborar los planes de desarrollo industrial rural en los ejidos y evitar el abandono del campo, habrá que hacer un diagnóstico económico y social de cada uno de ellos, el cual debe comprender una evaluación de sus recursos, de la producción y de sus factores limitantes, de las características culturales, sociales y políticas de su población, de su tendencia demográfica, de la organización más recomendable para la producción y elevar el precio de garantía de sus productos.

De primordial importancia resulta la ejecución de todos los programas regionales que se han elaborado en los gabinetes gubernamentales, llegó el momento de quitarse la corbata, abandonar el escritorio y enfocar la actividad hacia la industria rural, integrando a todas las instituciones que operan en el campo, a un fin común el bienestar social rural, comenzando por la escuela rural, el centro de salud, las dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, las Escuelas de Enseñanza Superior, las Instituciones de Crédito, los destacamentos militares y todas las dependencias burocráticas de las dependencias de gobierno, así como los organismos políticos deberán integrar su actividad hacia la producción rural. Con la colaboración de todos estos factores de la producción, se podrán realizar obras de infraestructura y programas de mejoramiento social, programas de industrialización ejidal y comunal.

La agroindustria no debe verse como una consecuencia del exceso de ciertos factores que ya no existen como serían las de materia prima, mano de obra calificada, capital (que nunca han tenido los ejidos), y de

/...

organización y mercado adecuado, ya que por su desequilibrio en el crecimiento estos factores se concentran en las zonas urbanas. Si se pretende que el propio sistema ajuste el proceso, se sacrificarán preciados recursos y se condenaría al campesino a ser solo proveedor de materias primas mal pagadas (lo que ha venido sucediendo hasta hoy en día en que esta por desaparecer CONASUPO), y de mano de obra imprevista, no competitiva y por consecuencia explotada.

Por ello la agroindustria debe servir como factor de modernización de la agricultura y agente dinámico para la capacitación y formación de obreros y administradores en el medio rural, así como también para cambiar las formas de distribución y comercialización de los productos del campo y equilibrar las fuerzas del capital privado nacional y extranjero.

2.2.4 INFRAESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA EJIDAL

La infraestructura en el campo es mínima si se le compara con la de las zonas urbanas, que tienen: banquetas, calzadas, electrificación, abastecimiento de agua, teléfonos, centros comerciales, obreros calificados, centros deportivos y de recreo, etc. mientras que el sector rural, sin experiencia, organización y capacitación para la industria, tiene que utilizar sus propios, y precarios recursos, para el desarrollo, producción, comercialización e industrialización de sus productos.

Por ello es fundamental ejecutar, los planes de infraestructura rural, cumplir con las estrategias de desarrollo agroindustrial, desarrollar las tecnologías apropiadas para aprovechar los recursos naturales, proveer de todos los recursos y beneficios que el campesino requiere, para que encuentre satisfacción en su lugar de origen, integrarlo a la cultura del resto del país, preparándolo para que dentro de su actividad rural sea un verdadero profesional, y no un sujeto marginado que este buscando la forma de integrarse a otros sistemas de vida, emigrando hacia las zonas urbanas o hacia el norte como bracero.

La antigua y caduca idea de que el campo exclusivamente sirve para la producción primaria, debe ser reemplazada por una tesis de desarrollo pleno que incluya en forma primordial la creación de una infraestructura e industrialización rural. la tarea resultará difícil, porque habrá que luchar contra los valores culturales, tradiciones, creencias, conductas y propósitos encontrados, pero sobre todo, lesionar intereses creados de ciertos estratos sociales que han aprovechado la ignorancia y la incapacidad de los hombres del campo para apropiarse de sus recursos y enriquecerse en forma desmedida.

2.2.5 LA ACTIVIDAD COMERCIAL Y MERCADO PARA LA INDUSTRIA EJIDAL Y COMUNAL

En un estudio de mercado es necesario considerar la comercialización de los productos industrializados en el campo, primero en la propia región, después en la del mercado nacional y, finalmente en el mercado exterior. En algunos casos la transformación de la producción agrícola, se desarrolla lejos de las áreas de producción, lo que provoca un mayor costo del producto elaborado, y como consecuencia una disminución del precio de adquisición que se paga al campesino, provocando un desajuste inverso ya que este vende barata su materia prima y cuando la vuelve a comprar ya elaborada ésta es muy cara. Por tal razón, es necesario reflexionar sobre la instalación, tamaño y ubicación de las empresas, ya que la transformación máxima de los recursos de una industria, de acuerdo con las condiciones del mercado, requiere de determinadas economías de escala para obtener una mejor combinación de los factores de la producción: costos bajos, productos de calidad y precios competitivos, esto debe dar como resultado que la política de industrialización-comercialización ejidal y comunal, se enfoque a la pequeña empresa que requiera menos capital y que genera mayor ocupación de mano de obra, si se distribuye por todo el territorio en forma programada y organizada, inclusive se puede promover la asociación mayoritaria de los ejidos con la inversión privada.

Originalmente y de acuerdo al esquema de industrialización rural actual, la producción agrícola, se procesa en muy pocas, pero grandes empresas industriales; como: los ingenios azucareros, las despepitadoras de algodón, las fábricas de aceites vegetales, las cordelerías de

/...

henequén, las emparadoras, los embutidos, etc., empresas que se encargan de comercializar sus productos ya elaborados a través de comerciantes mayoristas, pero muy pocas veces se permite o se le da acceso directo al pequeño comerciante para la distribución de los productos ya elaborados, mucho menos al campesino productor de las materias primas.

Una de las principales características de la agricultura y de la ganadería en México, es la existencia de un gran número de pequeños agricultores o ganaderos, que dedican parte de su producción al autoconsumo, ejercen poco poder de negociación frente al mercado y tienen ingresos de subsistencia.

Algunos de los problemas de la comercialización tienen su origen en la fragmentación de la tierra para el cultivo, lo cual impone una escala pequeña de producción. A su vez, los bajos rendimientos por unidad de superficie, significan dispersión geográfica de la producción, lo que incrementa los costos de acopio y reduce el poder de negociación del productor.

Por ello, dentro de los programas de creación de infraestructura rural, debe planearse la eliminación de los intermediarios innecesarios y hacer transparente la actividad comercial, el logro de una mayor coordinación e integración de los participantes a lo largo del canal de comercialización, el establecimiento de sistemas de normalización, clasificación, envases y empaques, etc., se deberán contemplar todos los mecanismos que conduzcan a que la actividad comercial no sea un

impedimento para que los productos básicos lleguen en condiciones apropiadas y a bajos precios a los consumidores finales.

2.3 EL CONTRATO MERCANTIL COLECTIVO EJIDAL

Parece inevitable que dentro del procesamiento industrial de productos agropecuarios y la comercialización de éstos o de las manufacturas basadas en ellos quedarán fuera del alcance de los campesinos y de sus organizaciones por tiempo indefinido. Hay razones técnicas, económicas de mercado, y de otra índole que así lo indican. Otros agentes económicos se ocuparán de esa tarea: empresarios privados nacionales o transnacionales, asociación de trabajadores y consumidores; en su actividad, tendrán que contar con la participación de otros agentes que les sirvan de enlace con los productores; comerciantes establecidos, caciques, transportistas, etc.

Para suprimir esta intermediación onerosa, sobre todo para los campesinos, es menester ampliar la participación rural mediante la elaboración de un Contrato Mercantil Colectivo Ejidal, de intercambio de bienes y servicios, que pacten un grupo de campesinos formalmente constituidos en asociaciones, y un agente o grupo de agentes económicos. En el contrato se establecerían los recursos de todo tipo que el grupo de campesinos se compromete a operar, los compromisos relativos a la entrega de los resultados de la producción, a cambio de recibir del agente o grupo de agentes; bienes y servicios, financiamiento, asistencia técnica, transporte, recursos productivos, etc.

El contrato puede especificar mínimos y máximos, en los distintos renglones que lo integren. En condiciones óptimas los contratos incluirán la intervención de Estado. Como un ente regulador, tanto para su formalización y vigilancia del cumplimiento de ambas partes, como para atender aspectos de los mínimos contractuales y los

máximos en el precio de créditos, transporte, tomando en cuenta la región, el cultivo, o por rama agroindustrial. También, se sugiere que el Estado se constituya en parte del contrato cuando no existan agentes económicos privados dispuestos a cumplir las condiciones para proporcionar a los campesinos bienes y servicios, o cuando el agente privado, pretenda sorprender la buena fé del campesino, el Estado automáticamente actuará como defensor de los derechos burlados.

Desde luego que el perfeccionamiento del contrato mercantil comunal y ejidal, se podrá realizar cuando se ponga en práctica y, esto tarde o temprano tendrá que suceder ante la eminente reprivatización del sistema paraestatal mexicano y de la inevitable inversión extranjera en todas las áreas de producción. Esta forma de relación se sugiere específicamente, como opción a otras modalidades que tienden a prevalecer en el momento actual; se puede también, acercar al tipo de contrato colectivo de trabajo, sólo que en el contrato mercantil colectivo ejidal, una de las partes aporta además de la fuerza de trabajo sus derechos ejidales, el capital cuando se trate de las fases industriales y comerciales de la operación y en ellas participen inversionistas privados nacionales o extranjeros que quieran arriesgar su capital en el campo en condiciones de equidad social. Las diversas formas de tenencia de la tierra nunca serán un obstáculo, ya que, por un lado la pequeña propiedad tiene sus limitaciones por cuanto a extensión, pero no por cuanto al tipo de comercialización y, la propiedad ejidal o comunal, operará en forma de asociación o federación de asociaciones, o simplemente como ejido colectivo, y aún más como ejido individual, que sería la menos recomendable.

El contrato mercantil, en el cual la parte agropecuaria es un individuo, constituye sin duda, la forma preferida para el agronegocio cuando se organice el régimen de agricultura por contrato; para poder ejercer control cabal de las operaciones y evitar que se siga explotando al campesino sin su justa retribución. De lo contrario se seguirá y aumentará la relación informal, de tipo caciquil, que los grandes inversionistas promoverán, en contra de la voluntad del Estado que ya no podrá hacer nada para evitarlo, ya que está perdiendo toda su fuerza de control en materia económica por el simple hecho de otorgar a la iniciativa privada todos los medios de producción y distribución de bienes y servicios.

El contrato que se propone intenta llevar al terreno de la producción agropecuaria y de agroindustria la experiencia de la organización colectiva alcanzada por la clase trabajadora industrializada, cuya validez histórica y económica ha quedado fehacientemente demostrada. Los campesinos pueden contratar la entrega de productos y ocuparse de los procesos de transformación y de su organización en forma directa, aprovechando el excedente de población rural que cada día va en aumento, los campesinos también pueden llevar las condiciones contractuales hasta un nivel de intercambio mercantil que no represente ganancias para el agente económico involucrado, que sean perjudiciales o en contra de los mínimos que fije el Estado; el capital privado obtendría sus ganancias en las operaciones industriales y en la comercialización fuera del área de producción o en la exportación.

Se tiene la experiencia en contratos mercantiles rurales, en las operaciones diversas con algunas entidades públicas, que guardan semejanza como son: CONASUPO; BANRURAL; TABAMEX; INMECAFE; etc., actualmente existen programas gubernamentales que se dedican a promover el desarrollo de zonas rurales, (PRONASOL) dentro de sus programas puede incluir la difusión del contrato mercantil colectivo ejidal; que correría aparejado con el programa de infraestructura rural y el de la agroindustria privada, es el momento de promover el abastecimiento de productos agropecuarios, pero antes hay que apoyar su producción, transformación y comercialización por medio del establecimiento de las industrias agrícolas, ganaderas y mineras:

La industria campesina integrada sería la culminación natural del proceso que se ha propuesto en este capítulo, un mismo grupo de tabajadores se ocuparía de las operaciones agropecuarias, industriales e incluso de las comerciales. Los efectos serán benéficos para toda la nación, habría desconcentración en las grandes ciudades, distribución de la riqueza, un mayor nivel cultural de la población, una educación agraria, menor dependencia de las importaciones, mayor equilibrio del producto interno bruto, un producto nacional más competitivo con el extranjero, y lo más importante un mayor abasto nacional de la dieta alimenticia.

Los problemas de organización social que se tienen que enfrentar son sin duda complejos, pero teniendo voluntad y deseos de hacerlo y con la colaboración del Estado, tendrán solución. Debe iniciarse su difusión o promoción y esto sólo es cuestión de que algún líder nacional de los tantos agraristas que existen lo promuevan entre los ejidatarios,

comuneros y pequeños propietarios y que los medios de difusión gubernamental le den la publicidad suficiente.

/...

2.3.1 LA ACTIVIDAD MINERA Y LEYES QUE LA REGLAMENTAN

La actividad minera de las últimas tres décadas, sienta sus bases jurídicas, en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales, publicada el 5 de febrero de 1961, conocida como "Ley de Mexicanización de la Minería" en tanto que reguló el principio de la soberanía nacional sobre los recursos minerales y su explotación.

Los objetivos principales de esta Ley fueron:

Impulso de la industria minera; fomento de la producción minera orientándola hacia los mercados e industria nacional; y asegurar el control del Estado y de los inversionistas del país en las empresas mineras.

En esta Ley se distinguieron tres grupos de actividades mineras; a) El primer grupo quedó reservado a las empresas estatales que se dedicarían a la explotación de ciertos minerales estratégicos; como; uranio, azufre, sal, carbón mineral, roca fosfórica, petróleo, etc.

b) El segundo grupo quedó reservado a la participación de capital privado nacional o extranjero, canalizado a la explotación de algunos minerales, en este renglón la Ley determina que la participación de los nacionales en el capital social de las empresas no podría ser inferior al 66%. En todos los demás casos se prohibió a los extranjeros poseer más del 49% del total de las acciones de las sociedades mineras.

La Ley obligó a los monopolios extranjeros a asociarse con capitalistas nacionales o con el gobierno mexicano al condicionar el otorgamiento de las concesiones mineras a empresas con una participación mexicana en su capital social no inferior al 51%, porcentaje que en el caso de la explotación de reservas nacionales aumentaba al 66%, el período de vigencia de las concesiones se redujo a 25 años, prorrogables por tiempo indefinido. La superficie concesionada se limitó a 500 hectáreas, prohibiendo a las empresas, no estatales acumular concesiones que abarcaran más de 8,000 hectáreas en el caso del carbón, 4,000 en el del azufre, estaño y manganeso y entre 1,000 y 3,000 hectáreas en otros minerales.

c) El tercer grupo se reservó para los medianos y pequeños mineros, en el cual participan algunos ejidatarios comuneros y pequeños propietarios, aunque los pequeños mineros de la década de los sesentas, nunca estuvieron de acuerdo con la mexicanización de la minería, argumentando que había resultado un fracaso, que sólo se trataba de un proyecto burocrático antes que técnico-productivo, limitado a una política de reservas nacionales, regularizaciones y trámites expresados por la Nueva Ley Minera y sus Reglamentos, y que nada tenía que ver con una planeación a fondo de la industria base. (EXCELSIOR, 27 de junio de 1973).

Con la mexicanización se logró que el Estado ejerciera mayor influencia en la evolución de la minería, gracias a la intervención directa en la producción y a la confianza en que las medidas de fomento ya no estarían destinadas a otorgar facilidades a una minería de enclave, sino a reestructurarla conforme a las nuevas exigencias. Sin embargo, esta

intervención provocó efectos de descapitalización ya que la inversión extranjera se percató de que ya no le resultaba atractiva su inversión en el renglón minero.

Efectivamente, el gran capital muestra la suficiente movilidad internacional como para dirigir sus inversiones hacia los países donde obtenga mayor margen de utilidad. Desde el punto de vista internacional, se establece una competencia entre países, para captar un mayor volumen de inversión extranjera, y la minería mexicana sufrió en los años sesentas y setentas la falta de inversión extranjera, ya que otros países presentaban legislaciones mineras más favorables para los capitales extranjeros. Por ello, el Estado mexicano emitió nuevas reformas al marco legal, fiscal e institucional de la actividad minera, con el propósito de sentar bases más sólidas para una nueva etapa en el desarrollo de la minería.

2.3.2 EL EJIDO Y LA COMUNIDAD AGRARIA. RECONOCIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MINERA

En 1975, se emiten nuevas reformas a la legislación minera, con el objeto de que; la exploración, explotación y beneficio de los recursos minerales considerados básicos para el desarrollo económico del país quedarán reservados al Estado; tales como; fosfatos, azufre y potasio. Mientras que en la extracción de los minerales de hierro y carbón sólo se consolidó su intervención, también se fijaron las bases para la constitución de sociedades estatales de fomento que agruparan a empresas mineras para mejorar su eficiencia.

Se reconoció a los ejidos y comunidades agrarias como sujetos de concesiones mineras, en efecto el 22 de diciembre de 1975, se publicó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera; y en el Artículo 19 dispone "Tratándose de terrenos ejidales o comunales, las asignaciones o las concesiones que se otorgaren se sujetarán a los siguientes requisitos:

I. Los concesionarios o asignatarios tendrán derecho a que se autorice la ocupación de la superficie indispensable para la ejecución de los trabajos mineros y para la construcción de los edificios e instalaciones para la extracción, almacenamiento, transporte y, en su caso, beneficio de los productos obtenidos por el término de la exploración o explotación. El procedimiento para autorizar la ocupación temporal a que se refiere esta disposición, será fijado en el reglamento de esta ley.

El monto de la compensación que deba cubrirse por la ocupación, será fijado por la Secretaría de Patrimonio Nacional, tomando en cuenta lo prescrito por el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria, oyendo a los representantes de los ejidatarios o comuneros y la opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria, quien de no emitirla en treinta días, contados a partir de la fecha en que conozca el monto fijado por la Secretaría de Patrimonio Nacional, se entenderá conforme con el mismo.

II. En trabajos a cielo abierto, la ocupación sólo podrá llevarse a cabo después de que el asignatario o el concesionario haya proporcionado a los ejidatarios o comuneros, con sujeción a las leyes agrarias y con aprobación de las autoridades respectivas, las compensaciones o indemnizaciones que procedan.

"Los asignatarios o concesionarios tendrán, en este caso, la obligación de aportar como fondos comunes ejidales una participación cuyo monto será igual a la décima parte del impuesto de producción".

32

La ocupación temporal del predio minero, ya sea por asignación o por concesión, está regulada por los artículos: 62, 63, 64, 65 y 66 del Reglamento de la Ley Minera, el artículo 62 expresamente dispone que "62.- Las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre a que se refieren los artículos 19, 37 y 60 de la Ley, deberán contener:

I. Clase de solicitud, y tratándose de servidumbre si ésta es interna o externa;

II. Nombre completo del concesionario;

III. Registro Federal de Contribuyentes;

IV. Nombre del representante, en su caso;

V. Domicilio para recibir notificación;

VI. Nombre del lote y número del título que ampare los derechos del solicitante;

VII. Clase de concesión;

VIII. Superficie del terreno que se pretenda expropiar, ocupar o afectar con una servidumbre, si ésta es externa;

IX. Datos relativos al perímetro del terreno solicitado y línea auxiliar al punto de partida definitivo del lote a que se refiere la fracción VI, y si se trata de servidumbre interna, datos de la asignación o concesión mineras por afectar;

X. Nombre y domicilio del propietario del terreno o del núcleo agrario involucrado o del titular de la asignación o concesión por afectar;

XI. Obras que efectuarán, uso que se dará al terreno y justificación de la expropiación, ocupación temporal o servidumbre; y

XII. Duración de la ocupación o servidumbre, que no excederá de la vigencia de la concesión.

"A la solicitud se acompañarán certificación del Registro Público de la Propiedad o del Registro Agrario Nacional, según proceda, que acredite los derechos que se pretenden afectar y, salvo que se trate de servidumbre interna, avalúo practicado a costa del interesado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, conforme a los criterios que señala el instructivo respectivo.

"Si falta algún otro dato o documento, la Secretaría emplazará al solicitante para que lo proporcione dentro de un plazo de treinta días naturales, y de no hacerlo satisfactoriamente en el plazo se le tendrá por desistido de su solicitud.

Las expropiaciones a terrenos de propiedad ejidal o comunal se sujetarán a las disposiciones que establece la Ley Federal de Reforma Agraria.

"63...Se tendrá por fehacientemente acreditada la conformidad del afectado, siempre y cuando se haga constar ante notario público, en los casos de expropiación, servidumbre sobre un terreno de propiedad privada o sobre una asignación o concesión mineras, o mediante acta de asamblea general extraordinaria del núcleo agrario cuya validez sea reconocida por la Secretaría de la Reforma Agraria, tratándose de ocupación temporal o servidumbre sobre terrenos ejidales o comunales.

"64...En los casos de ocupación temporal o servidumbre sobre terrenos ejidales o comunales hará del conocimiento de la Secretaría de

la Reforma Agraria dicho monto para que emita su opinión en los términos del artículo 19, fracción I, párrafo tercero de la Ley.

"66...Serán causas de extinción de ocupación temporal o servidumbre las mencionadas para inversión de las expropiaciones por el artículo 41 de la Ley, así como la declaración judicial de incumplimiento en el pago de la indemnización anual.

Para tal efecto, el propietario del terreno, el núcleo agrario o el titular de las asignaciones o concesión mineras del lote sirviente deberá presentar solicitud y acreditar los supuestos mencionados. La Secretaría correrá traslado de la misma al concesionario beneficiario para que dentro de un plazo de quince días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga, transcurrido el cual emitirá su resolución." 33

Estas reformas al Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, tienen como objeto primordial, adecuar la actividad minera al Programa Nacional de Modernización Minera, que incluye indudablemente, la desmexicanición que se inició en la década de los sesentas, es decir, que la actividad minera pasará a formar parte de la iniciativa privada.

33 Registro de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de Septiembre de 1990

2.3.3 ARTICULOS CONCORDANTES DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN MATERIA MINERA

Por su parte el artículo 120 de la Ley de Reforma Agraria dispone expresamente que:

"Art. 120. Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quién estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria." 34

Por razones de semántica y con el objeto de concatenar las reglas jurídicas, nos permitimos transcribir también el contenido del artículo 119 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por ser este precepto el que da la regla general en materia de expropiaciones para establecer empresas sobre los recursos ejidales.

"Art. 119. Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso sus integrantes tendrán preferencia para ser

34 Codificación Agraria y Leyes Sobre Tierras, con Reglamentos, Acuerdos y Disposiciones Complementarias. 8ª Edición, Ediciones Andrade, S.A.

ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate." 35

Como puede observarse, se presentan cinco supuestos de beneficios para los ejidos a comunidades: 1. Que los propios ejidatarios exploten los recursos naturales del ejido en materia minera; 2. Que pueden solicitar el apoyo y auxilio del Estado para el desarrollo industrial, 3. Que en el supuesto de que no puedan explotar directamente dichos recursos, se les debe preferir como trabajadores tanto en las instalaciones de la industria como en la producción y explotación del recurso mineral, 4. Que se les cubra la indemnización correspondiente por la ocupación temporal y 5. Que se les paguen las regalías por parte del concesionario o asignatario.

35 Codificación Agraria, y Leyes Reglamentarias. Op. Cit.

2.3.4 ORGANISMOS DE APOYO EN EL DESARROLLO DE LA MEDIANA Y PEQUEÑA MINERÍA

Por virtud de la Ley Minera de 1975, se precisó la participación pública y privada en las estratégicas tareas de explotación, al mismo tiempo que se transformó al Consejo de Recursos Naturales No Renovables, en Consejo de Recursos Minerales como organismo público descentralizado con los siguientes objetivos:

a) Exploración total geológico-minera y la cuantificación de los recursos minerales;

b) Asesorar a la Secretaría de Patrimonio Nacional (Hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal), en materia de zonas y sustancias que deben constituirse en reservas nacionales, y de asignaciones otorgadas a la Comisión de Fomento Minero o a empresas con participación estatal mayoritaria.

A la Comisión de Fomento Minero se le asignaron nuevas funciones recalcando su esencia original de financiar a la pequeña y mediana minería. A través de esta institución, el Estado canalizó una porción significativa de su participación directa en la minería bajo una estrategia definida con mayor precisión.

La mexicanización de la minería cumplió considerablemente el alcance y las posibilidades de acción de la Comisión de Fomento Minero, la incorporación de inversionistas mexicanos en la dirección de las empresas, el avance de las organizaciones y el fortalecimiento de los grupos gremiales hicieron posible traducir los propósitos de la Ley Minera en programas viables, en acciones concretas.

La Comisión de Fomento Minero en 1960, sostenía 10 agencias locales de promoción, en 1971 extendió su cobertura a 15 y para 1976 contaba con 18, absorbió un número importante de empresas filiales, aumentando de 16 que tenía en 1971, a 36 en 1976. En lo referente a plantas de beneficio de minerales de servicio público, aumento considerablemente su número, ya que de una que tenía en 1961, cuatro en 1975, cinco en 1976, para 1982 contaba con catorce plantas, con capacidad para procesar un total anual de 2'800,000 toneladas, gradualmente la Comisión fué integrando un equipo descentralizado de promoción en las principales zonas mineras del país, a través de agencias locales, plantas de beneficio y laboratorios, y de su participación en empresas minero-metalúrgicas. Para 1988, la Comisión de Fomento Minero contaba con una infraestructura compuesta por 28 representaciones regionales, de promoción y 21 plantas de beneficio, se habían consolidado las instalaciones de laboratorios y las instalaciones pasaron de tres a cinco unidades, en resumen este organismo puso especial interés en fomentar y apoyar a la pequeña y mediana minería, promoviendo la adecuación de equipos, de tecnología y de nuevas modalidades de explotación que han posibilitado un mayor aprovechamiento de todos los recursos minerales, y permitiendo el desarrollo socioeconómico del sector rural en esta materia.

2.3.5 ACTIVIDAD MINERA POR SECTOR

La participación de los tres sectores en la producción no depende propiamente de una competencia entre ellos, sino de una distribución funcional, es decir, que de acuerdo con la capacidad de explotación se han dividido las ramas de la actividad minera.

En la producción de arsénico, bismuto, selenio, grafito, yeso y sílice participa exclusivamente la gran minería privada. La pequeña y mediana minería, participan en la producción del estaño, mercurio y tungsteno.

En cambio en la producción de metales básicos, los tres sectores sostienen cierto grado de participación, pero con ciertas desventajas, por ejemplo en la producción de cobre el Estado fué el mayor productor hasta 1990, y la gran minería privada lo es en la producción de plomo y zinc. La pequeña minería ha participado activamente en la producción de oro.

La capacidad de la pequeña minería para sostenerse como productor marginal y poder responder ante coyunturas favorables justifica las políticas hacia este sector, históricamente, la pequeña minería ha tenido un papel fundamental, pues con frecuencia es ella la que ha emprendido inicialmente la diversificación productiva de la rama. En sus primeras etapas, la explotación de productos como antimonio, manganeso y fluorita estuvo a cargo de los pequeños mineros que posteriormente fueron desplazados por la gran minería privada.

La regla general, es que no son las grandes empresas las que descubren los yacimientos que explotan, sino que los adquieren o rehabilitan de los pequeños mineros en el momento en que, dada la tecnología existente y la coyuntura del mercado, su explotación en gran escala se vuelve rentable para el gran capital.

2.3.6 PRINCIPALES EMPRESAS MINERAS ESTATALES Y PRIVADAS

El primer grupo está conformado por todas aquellas empresas que fueron adquiridos por el Estado, para evitar su cierre definitivo, debido a su deficiente estabilidad, como; la Cía. Real del Monte y Pachuca, Impulsora Minera de Aganguao, S.A., Macocozac, S.A., que originalmente fué la compañía inglesa denominada Mazapil Copper Co., la Compañía Minera Santa Rosalía, denominada anteriormente Cía. Minera del Boleo, liquidada en el año de 1986.

El segundo grupo está integrado por empresas mineras vinculadas corporativamente a empresas paraestatales siderúrgicas tales como; Fundidora de Monterrey, S.A., Minerale Monclova, S.A., Cía. Minera Guadalupe, S.A., La Florida Múzquiz, S.A., Hullera Mexicana, S.A.. Empresas productoras de minerales ferrosos como; La Perla, Minas de Fierro, S.A., el Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada y Minera del Norte, S.A.

El tercer grupo lo componen empresas públicas encargadas de encauzar la producción minera tradicional, hacia la industria de transformación nacional. Este grupo lo conforman tanto industrias metalúrgicas como empresas mineras. En el primer caso quedan comprendidas Cobre de México y Zicamex, empresas públicas creadas antes de la mexicanización de la minería, con la finalidad de procesar cobre y zinc, respectivamente, y posibilitar su empleo en la industria nacional. Zicamex cerró en 1986, debido al desajuste administrativo, económico y ecológico entre otras razones.

Empresas específicamente mineras como; la Cía. Minera de Cananea, que durante un largo lapso de tiempo orientó su producción, hacia las refineries de los Estados Unidos, pero a partir de los años cincuentas empezó a venderla a Cobre de México, S.A. Su mexicanización en 1971, tuvo como objetivos primordiales el de consolidar su integración a la industria nacional. Roca Fosfórica Mexicana, S.A., también puede considerarse como empresa netamente minera, Minera Carbonífera Río Escondido, S.A., cuya producción principal está orientada a satisfacer las necesidades de las plantas generadoras de energía o electricidad a partir del carbón no coquizable.

El cuarto lo representan empresas esencialmente exportadoras, resulta pertinente incluir en este grupo a empresas mexicanizadas como; Azufre Panamericana y Cía. Exploradora del Istmo, dedicadas a la explotación de azufre, a la Cía. Exportadora de Sal y a la Cía. Minera Real de Angeles, que entró en operaciones en 1981, en cuya constitución participó activamente la Comisión de Fomento Minero.

Esta clasificación se hace en un intento de adentrarnos en las diversas ramas de la actividad minera, y con la pretensión de entender los fenómenos de producción, las políticas de constitución de cada empresa, de los sectores que las componen y, de las fuerzas reales de poder económico que intervienen en su cierre, apertura o reapertura, la intervención del Estado en este sector, sin dejar de considerar que a la fecha en que se elabora el presente trabajo, las políticas de mexicanización de la minería, iniciadas en 1961 y reforzadas en 1975, han cambiado totalmente, ya que el sentimiento político de nacionalización ha dado un giro de 160 grados, por las circunstancias

económicas que vive el país, en tal virtud en la actualidad el sector minero vive un proceso de desmexicanización, de promoción a la inversión privada, nacional y extranjera, proceso que se inició con el programa de conversión industrial, teniendo que adoptar para ello diversos ordenamientos reglamentarios, como son la creación del Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, por virtud del cual se eliminan diversos requisitos o trabas para que los inversionistas extranjeros participen en el desarrollo industrial nacional, reglamento que fué publicado a mediados de 1989, la creación del nuevo Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, publicado en septiembre de 1990.

Estos cambios de política en el sector minero industrial están ajustados al Plan de Desarrollo Nacional 1989-1994, que establece entre otros los objetivos en materia minera, como son; el abastecimiento adecuado de insumos minero-metalúrgicos, para la industria nacional, el fortalecimiento de su comercialización en el mercado exterior, lograr una mayor competitividad en la producción ante la eminente firma del Tratado de Libre Comercio, que repercutirá con mayor fuerza en el sector minero.

Con la modernización de la minería, como se le conoce actualmente, se busca también; intensificar y ampliar la exploración, desincorporar un gran porcentaje de reservas nacionales, de modo que se tenga mejor conocimiento de las reservas del subsuelo, se tratará de actualizar el inventario nacional de recursos minerales, se han puesto en marcha diversas políticas para obtener financiamiento e inversión para

impulsar la gran, la mediana y la pequeña minería. Este Plan busca fomentar el desarrollo de tecnologías externas que sean adecuadas para las condiciones y la capacidad del sector; busca también fortalecer la comercialización de los productos mineros, y de esta forma elevar el nivel de bienestar para sus trabajadores.

El Programa Nacional de Modernización de la Minería enuncia los siguientes objetivos generales: "...Revisar y promover la actualización de la legislación minera, para propiciar un desarrollo dinámico y obtener mayores beneficios; incrementar la exploración minera, con el fin de aprovechar el potencial del país, mediante el esfuerzo de los sectores público, social y privado; actualizar el régimen fiscal de la minería, con objeto de hacer competitiva la actividad a nivel internacional y alentar la inversión minera; mantener la participación estatal exclusivamente en aquellas empresas productoras de minerales estratégicos que establece la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera; promover mejores condiciones de seguridad industrial y bienestar social para los trabajadores mineros y propiciar medidas para la protección y conservación del medio ambiente."

"Que el Ejecutivo Federal ...mediante la desincorporación de reservas mineras nacionales abrirá importantes superficies para el desarrollo de nuevos proyectos a cargo de los sectores privado y social; como complemento se han ampliado las funciones de Fideicomiso Minerales No Metálicos Mexicanos, sustituyendolo por el Fideicomiso

de Fomento Minero, a fin de proporcionar diversos apoyos para coadyuvar al desarrollo de la pequeña y mediana minería."³⁶

Por virtud de estos Planes y Programas aplicados al sector minero, se ha dado inicio a la desmexicanización de la minería, promoviendo la venta de la mayoría de las empresas públicas, paraestatales y algunas estratégicas, los efectos que ha provocado la desmexicanización, ha sido entre otros, la liquidación o despido de un gran número de obreros y trabajadores administrativos, los económicos y sociales, los conoceremos en muy breve plazo; los jurídicos ya los vimos, que sin reformar las leyes reglamentarias, reforman los reglamentos, siendo contradictorios unos de las otras.

³⁶ Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera. Diario Oficial del 27 de Septiembre de 1990

2.4 AUTORIDADES COMUNALES Y EJIDALES

2.4.1 COMITE PARTICULAR EJECUTIVO

El Comité Particular Ejecutivo, sienta su base jurídica en el Artículo 27 Constitucional, Fracción XI, inciso d), que expresamente establece "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

"Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios."

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 17 establece "Cuando se inicie un expediente de restitución de dotación de tierras, bosques y aguas, de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población; se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población o grupo solicitante, según el caso"

¿Pero que facultades tienen estos Comités?, la propia ley los clasifica en la siguiente forma; a) Representar legalmente a los núcleos o grupos de población durante el trámite de sus expedientes agrarios, hasta que se ejecute el mandamiento del Ejecutivo local o la resolución definitiva; b) Entregar al Comisariado la documentación y todo aquello que tengan a su cargo, al concederse la posesión; c) Convocar mensualmente a asamblea a los miembros del núcleo o grupo que representen, para darles a conocer el resultado de sus gestiones y ejecutar fielmente los acuerdos que en dicha asamblea se tomen; y d) Procurar que sus representantes no invadan las tierras sobre las que reclaman derechos, ni ejerzan actos de violación sobre las cosas o las personas relacionadas con aquellos.

Por cuanto a sus miembros el artículo 18, dispone que estarán integrados por un Presidente, un Secretario y un Vocal, con sus respectivos suplentes, pertenecientes al grupo solicitante, quienes serán electos en la Asamblea General del núcleo, a la que deberá concurrir un representante de la Comisión Agraria Mixta, preferentemente el Vocal Representante de los campesinos, o de la Secretaría de la Reforma Agraria, según el caso, quedando a cargo de las autoridades la expedición de los nombramientos y credenciales correspondientes.

Estos Comités culminan con la ejecución del mandamiento, si era positivo, o de la resolución presidencial, especialmente en los casos de ampliación, los miembros del Comité Particular Ejecutivo, pueden ser removidos por incumplir sus obligaciones agrarias. Esta decisión se toma en la Asamblea General, por las dos terceras partes de los solicitantes, con el requisito ineludible, de que debe asistir un representante de la Delegación Agraria, o de la Comisión Agraria Mixta, según sea el caso que fundamenta la remoción.

Los requisitos para ser miembro del Comité son: ser mexicano por nacimiento; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; no haber sido condenado por delito intencional; ser miembro del grupo solicitante y no poseer tierras que excedan de la unidad mínima de dotación.

La Doctora Martha Chávez Padrón, nos dice que "Desde la Ley de 6 de enero de 1915, en su artículo 4º, Fracción III, se crearon los Comités Particulares Ejecutivos, que se componían de tres personas cada uno y que dependerían de la Comisión Local Agraria respectiva de

cada Entidad Federativa. Aún cuando el Artículo 27 Constitucional repitió las normas contenidas por la Ley anteriormente citada, no encontramos referencia constitucional en esta época a la institución que nos ocupa. Pero la Circular número 22 de la Comisión Nacional Agraria, fechada el 18 de abril de 1917 empezó a completar el panorama, pues dispuso que se procediera a designar en cada uno de los pueblos a quienes se les restituya o dote de ejidos y demás tierras de que habla la Ley de 6 de enero de 1915. Comités Particular para la administración de ejidos; estos Comités recibirían de los Comités Particulares Ejecutivos, los terrenos que se restituyan o doten a los pueblos y proveerán lo necesario para que éstos los disfruten en común y de un modo gratuito." 37

En realidad al Comité Ejecutivo Particular, se le puede considerar como a la primera autoridad interna del ejido o comunidad agraria, ya que, su potestad queda perfectamente delineada por la Ley, constituyéndose como un órgano de respeto y autoridad, en el reparto y distribución de tierras agrarias, a la vez que tiene la representación común de los núcleos de población ante las diversas autoridades federales o estatales, por cuanto a los trámites de dotación, restitución o creación de nuevos centros de población.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 469 sanciona con severidad las faltas u omisiones en que incurran algunos de sus miembros, disponiendo que "Los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos y de los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales y comunales incurran en responsabilidad: I. Por abandono de las

37 Martha Chávez Padron, Op. Cit. Pág. 425

funciones que les encomienda esta Ley; II. Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios, o conflictos interejidales; III. Por invadir tierras; y IV. Por malversar fondos.

"Las infracciones previstas en las fracciones I y II serán castigadas con destitución del cargo y multa de cincuenta a quinientos pesos, penas que se aplicarán además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyen delito.

"Los actos previstos en las fracciones III y IV se castigarán con destitución y con prisión de seis meses a dos años."

Si bien es cierto, que desde el punto de vista pecuniario, la sanción resulta muy afortunada para el infractor, también lo es que la pena privativa de la libertad es muy severa, considerándola como delito especial señalado por esta Ley, y no por el Código Penal como debería ser. Este precepto sanciona las faltas u omisiones en que incurran tanto los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos, como las infracciones que cometan los Comisariados y Consejos de Vigilancia, con lo cual la Ley les da el rango de autoridad, con facultades de gestoría, para que a nombre del núcleo de población ejidal o contunal gestionen y obtengan el reconocimiento y titulación de tierras ejidales o comunales y, ¡cuidado con los abusos en estas gestiones, por que ahí pueden incurrir en responsabilidad y ubicarse en el supuesto señalado por este precepto!

2.4.2 ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS

De lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, se desprende que la máxima autoridad interna de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, es la Asamblea General de ejidatarios y comuneros.

La Asamblea General de ejidatarios se integra unicamente por los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria que alcanzaron unidades de dotación, que tienen sus derechos agrarios vigentes y la credencial a que se refiere el artículo 26 de la Ley, es decir, la que expida el Comisariado y lleve la firma del Delegado Agrario, lo que implica que no pueden formar parte de la Asamblea General, quienes han perdido sus derechos agrarios, o no reúnen los requisitos para ser ejidatarios.

Hay tres tipos de Asambleas Generales de ejidatarios o comuneros;

a) las ordinarias mensuales que se celebrarán el último domingo de cada mes;

b) las de balance y programación que se efectuarán al término de cada ciclo agrícola o anualmente; y

c) las extraordinarias que se celebrarán cuando el caso lo amerite y previa convocatoria; así expresamente lo disponen los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente.

Las votaciones en asambleas ordinarias son económicas, a excepción de que la propia asamblea determine que sean nominales y haya quórum con la asistencia de la mitad más uno de sus componentes, salvo también el caso de segunda convocatoria, que se puede integrar asamblea con cualquier número de asistentes, en los términos establecidos por el artículo 28 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las convocatorias para asambleas extraordinarias se deben hacer mediante cédula que se fije en los lugares más visibles del poblado, remitiendo una copia al Delegado Agrario, como requisito de validez, convocándose con una anticipación de ocho días como mínimo y quince como máximo. Si el día señalado para la celebración de la asamblea extraordinaria, no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria y ocho días después, una tercera, entregando oportunamente copia de las mismas al consejo de vigilancia, de quien recabará el recibo correspondiente, en la citada convocatoria se deberá insertar 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, tal y como lo establece el artículo 32 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En las asambleas de balance y programación las votaciones serán nominales y los acuerdos se tomarán por mayoría de votos. Los ejidatarios que no asistan a las asambleas sin causa justificada, podrán ser sancionados económicamente, dentro de los límites señalados en el Reglamento Interior del Ejido. Cualquier controversia sobre la legalidad de las convocatorias y la validez de las asambleas generales y la

fidelidad de las actas correspondientes, será resuelta por la Comisión Agraria Mixta, artículo 36 de la Ley comentada.

Convocará a la primera asamblea un representante de la Comisión Agraria Mixta o la Delegación Agraria, según se trate de ejecución provisional o definitiva y en ella se efectuará la elección de representantes. Las asambleas extraordinarias se convocarán por la Delegación Agraria, el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia electo. En toda asamblea estará representada la Secretaría de la Reforma Agraria a través del comisionado de la Dirección de Organización Agraria Ejidal. La voz, el voto y la oportunidad de desempeñar cargos dentro de la asamblea y en los órganos ejidales, pueden ejercitarlos cualquier persona ejidataria.

En las asambleas generales de ejidatarios o comuneros, pueden elegirse y removerse los miembros del Comisariado Ejidal, que ejecutará sus decisiones, y el Consejo de Vigilancia que vigilará el cumplimiento de los mismos; se discuten y aprueban las actas, informes, estados de cuenta del comisariado ejidal y del Consejo de Vigilancia; se determina la forma en que deben disfrutarse los terrenos comunales, celebrarse los contratos permitidos por la Ley, enajenarse solares urbanos a vecinos, aplicación de indemnizaciones, acordar todo lo relativo a la defensa, adquisiciones, transmisiones, modificaciones o extensiones de los derechos agrarios colectivos e individuales, incluyendo las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios; todo asunto que sea de interés para la colectividad ejidal.

2.4.3 COMISARIADO EJIDAL Y DE BIENES COMUNALES Y SU PERSONALIDAD JURIDICA

El comisariado de bienes ejidales o de bienes comunales, tiene su base jurídica en el artículo 27 fracción XI inciso e) de la Constitución Federal; que expresamente dispone. "XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean: ...e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos..."

En los términos dispuestos por el artículo 37 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, el comisariado ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales; contará con secretarios auxiliares de crédito, comercialización, de acción social y los demás que señala el Reglamento Interno del ejido para atender los requerimientos de la producción.

El primer comisariado se nombra al celebrarse la primera asamblea general de ejidatarios al ejecutarse provisional o definitivamente un mandamiento o resolución presidencial definitiva de dotación o división de ejidos, es facultad de una asamblea extraordinaria hacer los nombramientos subsecuentes y las remociones cuando sea necesario. El comisariado ejidal está integrado por tres personas propietarias en los cargos de: Presidente, Secretario y Tesorero, cada uno de estos cargos tiene su respectivo suplente. Estos cargos pueden ser ocupados por cualquier persona que sea ejidataria del ejido de que se trate, en pleno goce de sus derechos agrarios, cívicos y políticos, no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa

/...

de libertad y, en el caso del Tesorero y sus suplentes, sancionar el manejo de los fondos; y pueden ser removidos por incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, violación a la Ley Agraria, desacato a las autoridades y órganos agrarios, civiles o penales, ausencia del ejido por más de sesenta días consecutivos sin causa justificada, ser condenado por autorizar, inducir o permitir que los terrenos ejidales o comunales se destinen para fines ilícitos o por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, por permitir o efectuar la privación de una unidad de dotación sin fundamento en una resolución presidencial y el cambio ilegal de ejidatarios a unidades de dotación distintas de las que les corresponden en el reparto económico del fraccionamiento. Las sanciones ya las comentamos en el párrafo anterior, las establecen los artículos 469 y 470 de la Ley Federal Agraria, que hemos venido comentando.

Por cuanto al régimen de propiedad comunal, los núcleos de población que se acojan a este sistema deberán constituirse, en asamblea y dentro de ésta nombrar comisariados en los mismos términos establecidos para el régimen de propiedad ejidal, tal y como lo dispone el artículo 46 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

De las anteriores consideraciones legales, podemos concluir que, el Comisariado Ejidal es un Órgano Colegiado, que se integra por miembros que sean ejidatarios, y que la elección la hace la propia asamblea, que pueden ser reelectos, por una sola vez para ejercer el mismo cargo o diferente cargo en el siguiente período si obtiene la mayoría de las dos terceras partes de la asamblea y que en adelante no podrán ser electos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido

un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio; y si al término del período para el que haya sido electo el comisariado no se han celebrado elecciones, será automáticamente substituído por el consejo de vigilancia, el que deberá convocar para la elección en un plazo máximo de sesenta días.

2.4.4 CONSEJO DE VIGILANCIA

Este órgano tiene como sustento el artículo 22 Fracción III de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, se compone de tres miembros propietarios y tres suplentes, que se eligen por la asamblea general de ejidatarios o comuneros y, en caso de que haya más 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; dicho consejo durará en funciones tres años; son nombrados y removidos por la asamblea general de ejidatarios o comuneros.

Tienen facultades para vigilar los actos del comisariado para que funcione dando cumplimiento a los acuerdos de la asamblea y de la Ley; para revisar mensualmente las cuentas del comisariado, formular observaciones y darlas a conocer en asamblea general; vigilar e informar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación en los derechos ejidales o comunales, asimismo vigilar la correcta explotación de los bienes; convocar a asamblea general cuando no lo haga el comisariado; los demás que la Ley le señala en diversos preceptos y, algunos otros que se deriven de los acuerdos tomados en las asambleas.

El incumplimiento de las anteriores obligaciones es causa de remoción, así como, cuando se les condene por delito sancionado con pena privativa de la libertad, será causa de remoción también la pérdida de sus derechos ejidales o comunales, así como la pérdida de los derechos civiles y políticos que impliquen pérdida de la libertad.

2.5 AUTORIDADES AGRARIAS FEDERALES Y LOCALES

En los términos establecidos por el artículo 2º de la Ley Federal de Reforma Agraria, son autoridades agrarias responsables de la debida aplicación de la Ley de la Materia: I) El Presidente de la República; II) Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; III) La Secretaría de la Reforma Agraria; IV) La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; V) El Cuerpo Consultivo Agrario y VI) Las Comisiones Agrarias Mixtas. Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que la Ley Agraria lo determine.

De acuerdo con la enumeración de autoridades que ha quedado transcrita, la Ley coloca tanto a las federales como a las locales, refiriéndose indistintamente a los Gobernadores de los Estados y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como a las Comisiones Agrarias Mixtas. En nuestro concepto la enumeración que hace la Ley en el artículo 2º se quedó corta, ya que le falta enumerar a las Delegaciones Agrarias, quienes en forma directa intervienen en la aplicación de las normas agrarias, y los Comités Particulares Ejecutivos, toda vez que a estos últimos se les menciona en el artículo 27 Constitucional, tal y como ya lo dejamos asentado en párrafos anteriores.

Cabe mencionar que el Delegado Agrario ocupa dos posiciones, ya que es Presidente de la Comisión Agraria Mixta, dentro de ésta figura Jurídica, tiene una gran responsabilidad por las facultades que la Ley ha otorgado a las Comisiones,

Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia que a continuación nos permitimos transcribir:

"AUTORIDADES QUIENES LO SON"

"El término "autoridades" para los efectos del amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

QUINTA EPOCA

TOMO IV, Pág. 1067.- Torres Marcolfo F.

TOMO XXIX, Pág. 1180.- Rodríguez Calixto A.

TOMO XXXIII, Pág. 2942.- Díaz Barriga Miguel

TOMO LXV, Pág. 2931.- Sandi Mauricio

TOMO LXX, Pág. 2262.- Moral Portilla Jorge del.

Es preciso señalar que independientemente, de que el artículo 2º de la Ley, no especifica quienes son autoridades agrarias, y de que la doctrina en algunos casos se conduce con duda al respecto, la Constitución Federal en el artículo 27 Fracción XIII INFINE, señala que "...se informará al Ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria" como podrá observarse dicho mandamiento no deja lugar a dudas, respecto a la máxima autoridad agraria, calidad que le es reiterada por el artículo 8o. de la Ley Federal de Reforma Agraria.

2.5.2 RESOLUCIONES PRESIDENCIALES

El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

I. De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; II. De ampliación de las ya concedidas; III. De creación de nuevos centros de población; IV. De reconocimiento y titulación de bienes comunales; V. De expropiación de bienes ejidales y comunales; VI. De establecimiento de zonas urbanas, de ejidos y comunidades; y VII. Las demás que señala esta Ley."

Por cuanto a las facultades que tienen los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el artículo 9o. de la Ley de la Materia dispone:

Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal. "I. Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos; II. Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales; III. Proveer en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las

leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal; IV. Nombrar y remover libremente sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas; V. Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes; VII. Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de esta y; VIII. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen."

En tanto que al Secretario de la Reforma Agraria se le asigna la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo, por delegación de facultades que hace el Presidente de la República, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sus atribuciones se encuentran establecidas por el artículo 10 de la Ley de la Materia, y son; acordar y firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlas ejecutar, bajo su responsabilidad, así como ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República.

Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley salvo en casos expresamente reservados a otras autoridades. Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan; formular y realizar los planes de rehabilitación agraria.

Proponer al Presidente de la República, la resolución de los expediente de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la Ley reserva a su competencia. Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas o entre sí; dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el Artículo 114, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría.

Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población. Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales. Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal. Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté específicamente atribuida a otra autoridad; intervenir en la resolución de las controversias agrarias, controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinados a deslindes.

Formar parte de los consejos de administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades; informar al Presidente de la República, en las causas en que procedan las

/...

leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal; IV. Nombrar y remover libremente sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas; V. Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes; VII. Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de esta y; VIII. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen."

En tanto que al Secretario de la Reforma Agraria se le asigna la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo, por delegación de facultades que hace el Presidente de la República, en los términos de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, sus atribuciones se encuentran establecidas por el artículo 10 de la Ley de la Materia, y son; acordar y firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlas ejecutar, bajo su responsabilidad, así como ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República.

Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley salvo en casos expresamente reservados a otras autoridades. Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan; formular y realizar los planes de rehabilitación agraria.

consignaciones de que trata el artículo 459, decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias; nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría. Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tiene señaladas sus funciones en el artículo 11 de la Ley Federal de Reforma Agraria, todas ellas encausadas al fomento, explotación y aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina.

Independientemente de las atribuciones que le confieren otras leyes, tiene la obligación de: Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos, que en virtud de las condiciones ecológicas, sean más apropiadas y remunerativas, en colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria. Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas, campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país.

Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura, con plantas forrajeras adecuadas, y el establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población. Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las

particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas.

Sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de los sistemas cuya aplicación se haya dispuesto en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, a efecto de establecer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos. Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurren a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias, teniendo en cuenta todas sus particularidades.

En realidad, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, tiene como función primordial, la de promoción y fomento del desarrollo rural, abarcando todas las esferas necesarias para obtener un mayor rendimiento del producto agrícola y, procurando el bienestar social de la clase rural.

2.5.3 LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS

En nuestro concepto, y de acuerdo con las facultades que les confiere el artículo 12 de la Ley de Reforma Agraria, las Comisiones Agrarias Mixtas son verdaderas autoridades de primera instancia en materia agraria, ya que tienen competencia para conocer de los siguientes asuntos:

Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones y resolver éstos. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo Local.

Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad. Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados en los términos de la Ley Agraria, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido.

2.5.4 DELEGACIONES AGRARIAS

El artículo 13 de la Ley de Reforma Agraria, determina las atribuciones de los delegados agrarios, en dos apartados, el A) Con quince fracciones, que establecen la competencia de los delegados en materia de procedimientos y controversias agrarias; y el B) En materia de organización y desarrollo agrario, que comprende únicamente cinco fracciones.

Apartado A): Representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de ésta, tratar con el ejecutivo local los problemas agrarios de su competencia presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esta ley y a las disposiciones agrarias vigentes. Dar cuenta al Secretario de Reforma Agraria de las irregularidades en que incurren los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas, velar, bajo su estricta responsabilidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales.

Intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley; intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades. Supervisar al personal técnico y administrativo que la Secretaría de la Reforma Agraria comisiona para la resolución de los problemas especiales o extraordinarios, dentro de la jurisdicción de la delegación, organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la delegación.

Informar periódica y regularmente a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos los asuntos que se tramiten en la delegación y en todos aquellos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales y de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes que ocurran en su circunscripción. El Delegado es personalmente responsable de la veracidad de los informes que remita a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones. Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de esta ley y otras leyes y reglamentos que rijan en esta materia, autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción.

Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a fin de que concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal y colonias.

B) En materia de organización y desarrollo agrarios.- Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la población agropecuaria regional, o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma

Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones. Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de la Ley de Reforma Agraria y otras Leyes y Reglamentos que rijan en la materia.

2.5.5 EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

El cuerpo consultivo agrario es un órgano de la administración pública agraria, contemplado a nivel constitucional, ya que el artículo 27 de la Constitución Federal en su Fracción XI, inciso b), manifiesta:

"XI para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crea: "a)... b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen."

De acuerdo con lo señalado, el Cuerpo Consultivo Agrario es una dependencia directa del Ejecutivo Federal, por lo que en estricto derecho no depende de la Secretaría de la Reforma Agraria. Sus funciones se encuentran establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

En efecto en el Libro I, denominado "Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo", el artículo 14 establece que el Cuerpo Consultivo se integra con cinco miembros titulares y con el número de supernumerarios que determine el Ejecutivo Federal. Dos de los miembros titulares actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria lo preside, y tiene voto de calidad, éste además propone al Presidente de la República, el nombre de los consejeros del Cuerpo Consultivo Agrario, a efecto de que les firme el nombramiento, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos: a) Ser de reconocida honorabilidad; b) Contar con título en una profesión

relacionada con las cuestiones agrarias; c) Contar con experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República; d) No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y no desempeñar cargo alguno de elección popular.

Las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, se establecen en el artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria; en seis fracciones y, son: Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido, revisar y autorizar los planos y proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe.

Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo de la ejecución de las resoluciones presidenciales. Cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios; procurando un acuerdo previo entre las partes; emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de Ley o los proyectos de Reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquel; resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Al respecto nos permitimos transcribir algunas ejecutorias jurisprudenciales dictadas por nuestro más alto tribunal en sus diversas épocas, tomando en consideración que la contradicción de criterios, ha obedecido a las circunstancias, de cada asunto, de la importancia de éste, atendiendo fundamentalmente a la parte que promueve el amparo,

tomando en consideración que en materia agraria opera la suplencia de la queja, cuando el quejoso es el núcleo de población ejidal o comunal.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO

"En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano técnico de consulta, emita opinión sobre los asuntos que la Ley le señala o que le son sometidos a su consideración (artículo 27, fracción XI, inciso b), de la Constitución Federal 2ª y 36 del Código Agrario, 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar sus opiniones. En tales condiciones procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo."

A.R. 9094/1963 - Gregorio Domínguez Aguilar. Unanimidad de 4 votos. Sexta Epoca, Vol. CXXXVIII. Tercera Parte, Pág. 17.

A.R. 6223/1968 - Clotilde Jiménez de Hoshida y Coags. Unanimidad de 4 votos. Séptima Epoca, Vol. 1. Tercera Parte, Pág. 36.

A.R. 6286/1968 - Imelda Aguirre Vda. de Rodríguez. Unanimidad de 4 votos. Séptima Epoca, Vol. 2. Tercera Parte, Pág. 53.

A.R. 9682/1967 - Fraccionadora Villa Insurgentes, S.A. 5 votos. Séptima Epoca, Vol. 4. Tercera Parte, Pág. 44.

A.R. 3911/1968 - Filiberto Moreno y Coags. Unanimidad de 4 votos. Séptima Epoca, Vol. 8. Tercera Parte, Pág. 16.

JURISPRUDENCIA 22 (Séptima Epoca, Pág. 46, Volúmen 2º SALA Tercera Parte Apéndice 1917-1975."

AGRARIO. CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, DICTAMENES DEL. SUS CONSIDERACIONES SON AJENAS A LA FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES, CUANDO ESTAN NO LAS ACOGEN

"Los dictámenes emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario en ejercicio de las atribuciones que le conceden los artículos 7 y 36 del Código Agrario, constituyen simples opiniones de carácter técnico que carecen de imperio y obligatoriedad, quedando consiguientemente, dentro del ámbito decisorio del Presidente de la República el acogerlos total o parcialmente en sus resoluciones agrarias. En tales condiciones, cuando del texto mismo de la Resolución Presidencial se advierte que no se acogen las consideraciones contenidas en el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario, se impone concluir que éstas resultan ajenas a la fundamentación y motivación de la propia Resolución Presidencial."

Amparo en revisión 4569/1970 - Héctor Márquez Naveda. Unanimidad de 4 votos. Séptima Epoca, Vol. 30, Tercera Parte, Pág. 32.

Amparo en revisión 495/1973 - Comité Ejecutivo Agrario del Poblado "Las Palomas", Mpio. de Tamazunchales, S.L.P. Unanimidad de 4 votos. Séptima Epoca, Vol. 57, Tercera Parte, Pág. 23.

Amparo en revisión 4055/1973 - Otilia Flores Cabrera. 5 votos, Séptima Epoca, Vol. 66, Tercera Parte, Pág. 22.

Amparo en revisión 421/1975 - Ramón Martínez Elizarrarás y otros. Unanimidad de 4 votos. Séptima Epoca, Vol. 87, Tercera Parte, Pág. 20.

Amparo en revisión 5768/1974 - Consuelo Briseño Vda. de Contreras. Unanimidad de 4 votos. Séptima Epoca, Vols. 91-96, Tercera Parte, Pág. 22.

JURISPRUDENCIA 2ª SALA Séptima Epoca, Volúmen Semestral. Tercera Parte, Pág. 113."

CUERPO CONSULTIVO. DEBE TENERSE COMO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SUS ACUERDOS CONTIENEN ORDENES QUE OBEDECEN LAS AUTORIDADES AGRARIAS

"Que el cuerpo consultivo agrario, como órgano de consulta, no es autoridad para los efectos del amparo, debe entenderse exclusivamente cuando se limita a emitir opinión en los asuntos de su competencia; pero cuando las autoridades agrarias cumplen con los acuerdos del mencionado Cuerpo Consultivo, afectando la esfera jurídica de los particulares, por tales determinaciones debe tenerse como autoridad y considerarse las mismas susceptibles de ser enjuiciadas mediante el juicio de garantías, en la forma y términos en que éste sea procedente."

Amparo en revisión 3703/1968 - Comisariado Ejidal del Poblado de Santa María Totoltepec del Mpio. de Toluca, Edo. de México. Abril 24 de 1970. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mtro. Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 5198/1978 - Francisco Ramos Córdova y otro. Agosto 29 de 1979. 5 votos. Ponente: Mtro. Eduardo Langle Martínez.

Amparo en revisión 1664/1979 - Anastacio Verdugo Verdugo y otros. Agosto 28 de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mtro. Eduardo Langle Martínez.

Amparo en revisión 8034/1979 - Rebeca Leyva de Torres. Marzo 12 de 1981. Mayoría de 4 votos. Ponente: Mtro. Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 7542/1979 - Comisariado Ejidal del Poblado de San Jerónimo Pilitas, Municipio de San Felipe del Progreso, Edo. de México. Marzo 16 de 1981. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mtro. Carlos del Río Rodríguez.

JURISPRUDENCIA 2ª SALA Informe 1982 SEGUNDA PARTE tesis 2, Pág. 6."

CUERPO CONSULTIVO. SUS CONSEJEROS CUANDO SON AUTORIDADES.

"Los Consejeros del Cuerpo Consultivo Agrario tienen el carácter de autoridades para los efectos del amparo, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deben opinar, como también el abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la Ley."

A.R. 3967/1969 - Comité Ejecutivo Agrario del Poblado La Cañada de Colotla, Mpio. de Pantepec, Pue. Unanimidad de 4 votos. Séptima Época, Vol. 13. Tercera Parte, Pág. 17.

- A.R. 5653/1969 - Comité Ejecutivo Agrario del Poblado El Duque, Mpio. de Platón Sánchez, Ver. 5 votos. Séptima Epoca, Vol. 19. Tercera Parte, Pág. 17.
- A.R. 5547/1970 - Comisariado Ejidal de Poza Azul de los Reyes, Mpio. de Tihuatlán, Ver. Unanimidad de 4 votos. Séptima Epoca, Vol. 33, Tercera Parte, Pág. 17.
- A.R. 3661/1973 - Comité Particular Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población La Soledad, Mpo. de Martínez de la Torre, Ver. 5 votos. Séptima Epoca, Vol. 61. Tercera Parte, Pág. 15.
- A.R. 5568/1973 - Héctor M. Alcocer Gutiérrez y otros. 5 votos. Séptima Epoca, Vol. 67. Tercera Parte, Pág. 14.
- JURISPRUDENCIA 23 (Séptima Epoca), Pág. 48. Volúmen 2º SALA Tercera Parte Apéndice 1917-1975."

CUERPO CONSULTIVO. DICTAMENES. SU APROBACION POR EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION, ES UN ACTO DE AUTORIDAD.- "Si bien es cierto que dentro de los procedimientos agrarios los dictámenes emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario entrañan estudios de orden técnico en los términos del artículo 36 del Código de la materia, la aprobación de tales dictámenes hecha por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización constituye acto de autoridad dentro del respectivo procedimiento, ya que tal acto aprobatorio tiene el efecto legal de poner el expediente en estado administrativo, preparando el mandamiento presidencial; independientemente de que esa aprobación, por carecer de definitividad, no sea impugnabile en la vía de amparo.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vol. 13, Pág. 16 A.R. 2371/1969.
Comunidad de Santa Catarina Noltepec, Municipio de
Juxtiahuaca, Oax. 5 votos.

2ª SALA Apéndice su Jurisprudencia 1975 TERCERA PARTE,
Pág. 48, 2ª Relacionada de la JURISPRUDENCIA, CUERPO
CONSULTIVO AGRARIO, NO ES AUTORIDAD PARA LOS
EFECTOS DEL AMPARO", en este volúmen, tesis 2532."

AGRARIO. CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. ACUERDOS
EJECUTADOS POR EL JEFE Y SECRETARIO GENERAL DEL
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.
SON ACTOS DE AUTORIDAD.- "El Cuerpo Consultivo Agrario sólo
como órgano de consulta no es autoridad para los efectos del amparo, y
ello exclusivamente cuando se limita a emitir opinión en los asuntos de
su competencia; pero lo anterior no debe interpretarse en el sentido de
que la intervención del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y
Colonización o del Secretario de Asuntos Agrarios, cuando cumplen los
acuerdos del mencionado Cuerpo Consultivo afectando la esfera jurídica
de los particulares, no sean de considerarse actos de autoridad
susceptibles de ser enjuiciados mediante el juicio de garantías en la
forma y términos en que éste sea procedente."

Amparo en revisión 5935/75.- José María Félix Maldonado y
otros. 9 de abril de 1976.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente:
Carlos del Río Rodríguez.

2ª SALA Séptima Epoca, Volúmen 88, Tercera Parte, Pág. 15

Tesis que han sentado precedentes: Amparo en revisión 2371/69.- Comunidad de Santa Catarina Ntepec, Municipio de Jxtlahuaca, Oax.- 8 de enero de 1970.- 5 votos.- Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Sostiene la misma tesis:

Amparo en revisión 3319/69.- Samuel Lara Furiati.- 23 de enero de 1970.- 5 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

2ª SALA Séptima Época, Volúmen 13, Tercera Parte, Pág. 1

PRECEDENTES 2ª SALA Tres por Unanimidad."

AGRARIO. CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACTUA CON CARACTER QUE NO SEA DE SIMPLE ORGANO DE CONSULTA.- "Cuando el Cuerpo Consultivo Agrario no limita su actuación a la de un simple órgano de consulta, emitiendo su opinión, sino que actúa como autoridad en los términos del artículo 11 de la Ley de Amparo, pronunciando una decisión que se afirma lo es del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria), y, sin someter su acuerdo a la autoridad correspondiente, gira instrucciones tendientes a su cumplimiento, el amparo contra ese organismo resulta procedente, pues se está en presencia de auténticos actos de autoridad.

Amparo en revisión 2483/75.- Comisariado de Bienes Comunales del Poblado de San Francisco del Mar, Mpio. del mismo nombre,

Edo. de Oaxaca.- 4 de febrero de 1976.- Unanimidad de 4 votos.-

Ponente: Jorge Iñarritu.

2ª SALA Séptima Época. Volúmen 86, Tercera Parte, Pág. 13

Tesis que ha sentado precedente:

Amparo en revisión 3703/68.- Comisariado Ejidal del Poblado de Santa María Toltepec, Municipio de Toluca, Mex.- 24 de abril de 1970.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

2ª SALA Séptima Época, Volúmen 16, Tercera Parte, Pág. 42"

AGRARIO. CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. CUANDO ACTUA COMO AUTORIDAD.- "Un acto de particulares es un acto que no puede crear obligaciones ni invalidar derechos, con respecto a terceros, en forma unilateral. Luego, cuando un acto emanado de un organismo público viene, por sí sólo, a invalidar derechos o a crear obligaciones a un particular, ya sea en forma directa o mediante la intervención de otros órganos de autoridad, se está frente a una autoridad y frente a un acto de autoridad, para los efectos del amparo, en términos de los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1º, Fracción I, de la Ley de Amparo. Así pues, si aunque en principio el Cuerpo Consultivo Agrario es sólo un cuerpo de consulta, y sólo emite opiniones, si un acuerdo aprobado por él es notificado por una autoridad agraria a otra, para su cumplimiento, sin que aparezca en forma expresa y clara que se dictó una nueva resolución aprobando ese acuerdo y elevándolo al rango de acto de autoridad, el amparo contra ese acuerdo

/...

emanado de ese cuerpo no podría ser sobreseído con fundamento en los preceptos antes mencionados, en relación con la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, por que dada la alta función tutelar de las garantías constitucionales de que está investido el juicio de amparo, la procedencia del mismo debe tratarse con generosidad, sin sembrar el juicio de inseguridades y trampas procesales que den lugar indebidamente a su sobreseimiento, por lo que las causales de improcedencia deben estar acreditadas en forma clara e indubitable, sin que puedan deducirse a base de inferencias. Para que el amparo fuese improcedente contra el acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario que demandó cumplimentar, sería menester que la autoridad que pide el sobreseimiento de a conocer con claridad que resolución diversa fué dictada para elevar ese acuerdo al rango de acto de autoridad, señalando con precisión la autoridad que la dictó, el oficio en que se contiene, etc., a fin de que la parte quejosa pueda, en su caso, ampliar su demanda de amparo o formular una nueva, contra ese diverso acto, sin dejarla en estado de indefensión.

Amparo en revisión 3642/79.- J. Santos Guerrero Galaviz.- 19 de enero de 1983.- 5 votos.- Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. SALA AUXILIAR Séptima Época Volúmen 169-174 Séptima Parte Pág. 31. SALA AUXILIAR Informe 1983 SEGUNDA PARTE tesis 17 Pág. 21"

En nuestra opinión, consideramos que el Cuerpo Consultivo Agrario, en algunos casos tiene el carácter de autoridad federal y en otros el de un asesor del Jefe del Ejecutivo en materia agraria, con atribuciones de revisión, opinión y dictámen. La H. Suprema Corte de

Justicia de la Nación ha sostenido el criterio en jurisprudencia firme de que, el Cuerpo Consultivo Agrario si es autoridad para los efectos del amparo, cuando las autoridades agrarias ejecutan las resoluciones dictadas por éste; y no lo es cuando se concreta a emitir opinión sobre los asuntos que la Ley le señala o que le encomienda el Jefe del Ejecutivo, tal y como se puede apreciar de las jurisprudencias transcritas en párrafos anteriores.

CAPITULO III

3. CONTRATACION DE COMUNIDADES Y EJIDOS CON DIVERSAS EMPRESAS Y ORGANISMOS EN LA EXPLOTACION MINERA, INDUSTRIAL Y COMERCIAL.

3.1 REGLAMENTACION JURIDICA COMO EXCEPCION EN LA CONTRATACION SOBRE BIENES COMUNALES Y EJIDALES

La Regla General sobre la explotación de los bienes agrarios, adquiridos por los núcleos de población, es que, los citados derechos no son susceptibles; de transmitirse, cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, las operaciones, actos o contratos que se ejecuten sobre este tipo de bienes se considerarán inexistentes, así expresamente lo establecen los artículos 52, 53, 55 y 75 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que a continuación me permito transcribir:

"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, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenden llevar a cabo en contravención de este precepto.

"Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley pueden ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población

ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la Ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando esta termine.

"Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente."

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

"53. Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier acto de las autoridades municipales, de los estados federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley."

"55. Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 76."

"75. Los derechos de ejidatarios sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezcan, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por

ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto."

La excepción a la Regla General, en el sentido de que, los ejidatarios y comuneros, no pueden celebrar contratos de aparcería o arrendamiento sobre las unidades de dotación, la establecen los artículos 76, 93, 95, 96 y 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el sustento jurídico, para la celebración de contratos en la explotación minera, industrial y comercial, se encuentra previsto por el artículo 76 que expresamente dispone:

"76. Los derechos a que se refiere el artículo anterior no podrán ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otros que impliquen la explotación indirecta por terceros, o el empleo de trabajo asalariado, excepto cuando se trate de:

"I. Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra por sus labores domésticas y la atención a los hijos menores que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población;

"II. Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;

"III. Incapacitados; y

"IV. Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo.

/...

"Los interesados solicitarán la autorización correspondiente a la Asamblea General, la cual deberá extenderla por escrito y para el plazo de un año, renovable, previa comprobación de la excepción aducida."

El artículo 138, Fracción II, inciso "C", dispone que la explotación comercial de los montes o bosques de ejidos y comunidades agrícolas o forestales, así como la transformación industrial de sus productos, deberá hacerse directamente por el ejido o comunidad, previo acuerdo de la Asamblea General y la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria. Invariablemente para este propósito, los núcleos agrarios se integrarán en unidades ejidales o comunales de producción forestal o industrial, que estarán reguladas por las disposiciones que para tal efecto expidan las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Cuando las inversiones que requieran, rebasen la capacidad técnica o económica del ejido o comunidad y el Estado no esté en condiciones de otorgar el crédito necesario y la asistencia técnica para que aquéllos realicen por si mismos la exploración forestal o industrial en los términos del párrafo anterior y alguna empresa oficial o de participación estatal, en primer lugar, o alguna empresa privada, ofreciere condiciones ventajosas para el ejido o comunidad, en la compra de materia prima o mediante asociación en participación, podrá la asamblea acordar la explotación conforme a las características técnicas del aprovechamiento y durante el tiempo que en cada caso se autorice por la Secretaría de la Reforma Agraria, en los términos de esta Ley, siempre que se garanticen plenamente los intereses de los ejidos y comunidades.

Los párrafos anteriores del artículo que se comenta, prevén en primer lugar que, los ejidatarios y comuneros, sean los que exploten comercialmente los montes y bosques, y sólo cuando no tengan capacidad técnica o económica, y el Estado no pueda otorgarles créditos, podrá la Asamblea acordar la explotación, asociándose con alguna empresa de participación estatal o de capital privado, desde luego que establece condiciones rígidas, para que pueda darse la asociación en participación, buscando primordialmente proteger a los ejidatarios y comuneros, dichas condiciones las establecen los tres últimos párrafos del artículo que se comenta.

En efecto establece que. Los precios de los productos de la compra-venta, en su caso, serán revisados periódicamente en plazos que no podrán ser mayores de un año. Las empresas contratantes estarán obligadas a proporcionar capacitación al núcleo agrario, para que en el tiempo que deba convenirse, se haga cargo de los procesos de extracción, elaboración y transformación de los productos.

Los ejidos que tengan superficies desforestadas o susceptibles de cultivo forestal, y carezcan de recursos económicos y técnicos para realizarlo, podrán asociarse con industrias dedicadas al aprovechamiento integral del bosque, con prelación establecida en el párrafo segundo de este inciso, con la finalidad de hacer las plantaciones que garanticen a dichas industrias el suministro de la materia prima. Para tal efecto se constituirán empresas silvícolas mixtas que tendrán un Consejo de Administración en el que participa el núcleo ejidal, la industria, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Gobierno de la Entidad

correspondiente. Estos órganos públicos podrán participar con capital si lo desean. El Consejo de Administración establecerá los sistemas de supervisión y control y promoverá la productividad de las plantaciones silvícolas.

En los casos de las empresas silvícolas mixtas a que se refiere el párrafo anterior, el ejido recibirá las compensaciones que se acuerden por permitir la siembra y el cultivo del recurso forestal y por las servidumbres que se constituyan. La materia prima que se coseche se comercializará a precios corrientes, hechas las deducciones de los costos y gastos que se hubieren realizado en la plantación y las utilidades se distribuirán conforme a la aportación de las partes.

Los artículos 139, 140, 141 y 142 de la Ley Federal de Reforma Agraria, regulan la organización interna de los ejidatarios o comuneros, por cuanto a la forma en que se debe administrar el ingreso que se obtiene por la explotación de los derechos ejidales, estableciendo que cuando se resuelva por la explotación colectiva, la Asamblea deberá dictar las disposiciones relativas a la forma en que los ejidatarios deben trabajar y participar en la explotación, acuerdos que deberán ser aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria.

Establecen que con las utilidades obtenidas se instalen reservas de capital o trabajo, que para fines de mutualidad, previsión social, servicios y obras de beneficio común, cuando los ejidos se exploten en forma colectiva, se podrá asignar a cada ejidatario una superficie calculada en proporción a la extensión total del ejido, que nunca podrá

ser mayor de dos hectáreas, para el establecimiento de una granja familiar que estimule, su economía.

Establece el artículo 141, que cuando los trabajos sean colectivos, el Comisariado o la Comisión que lo auxilia llevará el registro de las jornadas trabajadas y hará anticipos por los trabajos realizados por cada ejidatario, como máximo hasta por el importe de las cuotas de préstamos establecidas para cada labor. Vendida la producción por la administración, cubiertos los gastos por operación y los créditos contratados por el ejido, y después de constituidas las reservas acordadas por la Asamblea, las utilidades se repartirán entre todos los ejidatarios en forma proporcional a los derechos agrarios y al tipo y cantidad de trabajo aportado por cada uno a la producción colectiva.

En los casos de excepción que se señala en el artículo 76, si el titular de los derechos no aporta el trabajo indirecto que autorice la Asamblea, sólo se le cubrirá la parte correspondiente a la aportación que hizo de su unidad de dotación.

Los ejidos o ejidatarios que exploten intensivamente en sus terrenos plantas forrajeras y construyan silos o empleen otros sistemas de conservación de forraje para la cría o engorda de ganado estabulado o semiestabulado, recibirán preferentemente el apoyo técnico y financiero de las instituciones oficiales correspondientes. Los mismos beneficios tendrán aquéllos que exploten intensivamente la agricultura, y los subproductos los destinan a la cría o engorda de ganado.

En los ejidos colectivos los trabajadores agrícolas o de plantas industriales y los familiares de los ejidatarios que hayan trabajado de

manera permanente por dos años consecutivos, podrán ser incluidos como ejidatarios, si la capacidad económica del ejido lo permite y así lo acordará en Asamblea General Extraordinaria por considerar que se logra la unidad del grupo productor, una mejor organización del trabajo o de distribución más conveniente de las utilidades. La solicitud se presentará ante la Secretaría de la Reforma Agraria y el Secretario la llevará a acuerdo del Presidente de la República.

El Lic. José Ramón Medina Cervantes, comenta que; "Estos contratos de asociación se contemplan en los programas regionales de producción y abastecimiento, que son el resultado de la participación de los ejidatarios, comuneros y propietarios particulares de los terrenos y recursos forestales, y de la industria paraestatal, social o privada; bajo la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria..."⁴⁰

El artículo 144 de la Ley Federal de Reforma Agraria, regula la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos y comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo 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 la Ley Agraria, y a las autorizaciones que en cada caso acuerden la Asamblea General de Ejidatarios y la Secretaría de la Reforma Agraria.

40 José Ramón Medina Cervantes. Op. Cit. Pág. 362.

Los contratos señalados en el párrafo anterior, podrán formularse hasta por un término de tres años, cuando así lo acuerden las partes, previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, y podrán ser renovados, tomando en cuenta el monto y tipo de inversiones y el plazo estimado de recuperación entre otros aspectos, cuando a juicio de los campesinos interesados y de la propia Secretaría de la Reforma Agraria, la empresa de que se trate haya cumplido satisfactoriamente las condiciones pactadas.

Los contratos que los ejidos y comunidades celebren con terceras personas para la explotación de cualquier tipo de recursos estarán normados y regulados por la Ley Federal de Reforma Agraria.

Dos o más ejidos podrán asociarse para el efecto de colaborar en la producción e integrar unidades agropecuarias que permitan la inversión regional de importantes volúmenes de capital. La Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como las bancas oficiales, podrán implantar en estos casos programas especiales de organización, asistencia técnica y crédito para apoyar el desarrollo de las uniones ejidales o comunidades.

Con objeto de fortalecer su capacidad de gestión y autogestión, los ejidatarios y los núcleos ejidales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes conforme a los reglamentos que para tal efecto se expidan y con la finalidad económica que los grupos que los constituyan se propongan, de lo cual darán aviso al Registro Agrario Nacional. Los ejidos y comunidades también podrán asociarse entre sí y con

organizaciones de productores para impulsar el desarrollo regional conforme a los reglamentos y estatutos que al efecto se expidan.

/...

3.2 CONTRATO TIPO CON EMPRESAS PRIVADAS, EN PAGO DE COMPENSACION Y PARTICIPACION

3.2.1 De acuerdo con las reglas jurídicas, que rigen a los contratos de esta naturaleza, y para efectos prácticos, nos permitiremos transcribir algunos contratos, celebrados por motivo de la explotación minera

Contrato de pago de compensación y participación del impuesto de producción por ocupación temporal de superficie comunal, derivada de una concesión minera, que celebran por una parte la comunidad indígena denominada, San Miguel Aguila, perteneciente al Municipio de Aguila, Estado de Michoacán, representada por sus autoridades comunales, a quien en el cuerpo del presente contrato se le denominará la Comunidad, por la otra la compañía minera, Las Encinas, S.A., representada por los CC. Ing. Mateo Quiroga Villareal e Ing. José Maciel Gutiérrez, a quien en el cuerpo del presente contrato se le denominará el Concesionario, quienes se sujetan al tenor de las siguientes declaraciones y cláusulas:

DECLARACIONES:

I. La Comunidad declara:

a) Que por Resolución Presidencial de fecha 15 de diciembre de 1980, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1981, se le reconoce y titula una superficie de 20,658-40-00 hectáreas; para beneficiar a 344 comuneros, en cuyos terrenos se encuentran depósitos de hierro, susceptibles de ser explotados por lo cual el

Concesionario requiere ocupar una superficie de 383-51-83 hectáreas, para destinarlas a la instalación de plantas de beneficio, oficinas, talleres, subestaciones eléctricas, presas de jales y otras actividades propias para la explotación y aprovechamiento del yacimiento de mineral.

b) Que sus representantes acreditan su personalidad, como autoridades, con las credenciales expedidas por la Secretaría de la Reforma Agraria.

c) Que por acuerdo de Asamblea General Extraordinaria de Comuneros, debidamente convocada, constituida y celebrada el día 16 de noviembre de 1989, se autorizó a las autoridades para la firma del presente contrato, cuyas bases fueron discutidas y aprobadas por la misma.

d) Que tienen como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, la casa comunal, ubicada en el poblado de San Miguel de Aguila, Municipio de Aguila, Estado de Michoacán.

II. El Concesionario declara:

a) Ser una sociedad mercantil, constituida conforme a la legislación mexicana, estar al corriente en el pago de contribuciones fiscales, contar con la capacidad legal, técnica y financiera para efectuar la ocupación, materia de este contrato.

b) Que es titular de las concesiones de los lotes mineros denominadas Aguila; Título número 54001, Aguila, Título número 57149, Aguila, Título número 63170; Ampliaciones del Aguila, Título

/...

número 106981, Ampliación Segunda del Aguila Título número 106982; Ampliación Sureste del Aguila, Título 106983 y Aguila Norte, Título número 106984. Los lotes en cuestion forman el agrupamiento Aguila, encabezados por el lote Aguila Título 54001, que amparan las substancias de hierro, dichos Títulos fueron autorizados por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a través de la Dirección General de Minas, por oficio número 5660, expediente T.57149, de fecha 20 de febrero de 1980, dichos lotes mineros, se encuentran dentro de los terrenos, de la comunidad San Miguel Aguila, Municipio de Aguila, Estado de Michoacán, lo cual se demuestra con las copias de los títulos que se anexan.

c) Que sus representantes cuentan con suficientes facultades para obligarla y acreditan su personalidad como tales, mediante la escritura pública número 1242 del 24 de diciembre de 1988, pasada ante la fé del Notario Público número 71, Lic Homero Antonio Cantú Ochoa, de la Ciudad de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

d) Que tiene como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, la casa marcada con el número 603, de la Avenida Carlos de la Madrid Bejar, en la Ciudad de Colima, Colima.

III. Ambas partes declaran:

a) Que persiguen la finalidad común de celebrar el presente contrato, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47, Fracción VIII, 48, Fracción VII, 50, 120 y 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria; 19, 37 y 40 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27

/...

Constitucional en materia minera y 147 de su Reglamento, al tenor de las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA.- Objeto del contrato.- La Comunidad se obliga a permitir la ocupación temporal de manera pacífica y continua, de una superficie de 383-51-83 hectáreas, que le correspondan, a fin de que el concesionario lleve a cabo la explotación, exploración y beneficio de un proyecto minero.

SEGUNDA.- La forma de pago.- El Concesionario se obliga a entregar en la Tesorería de la Comunidad, a la firma del presente contrato, mediante cheque a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con una inscripción en el reverso que diga, para acreditarse al fondo común de la Comunidad Indígena de San Miguel Aguila, Municipio de Aguila, Estado de Michoacán, por la cantidad de \$117'932,927.00, por concepto de compensación anual por la ocupación de las 383-51-83 hectáreas de terreno cerril y agostadero de uso común, por el primer período comprendido del 25 de enero de 1990 al 24 de enero de 1991.

Asimismo el Concesionario, se obliga a depositar en la Tesorería de la Comunidad, por única vez, la cantidad de \$322'409,123.00, en total mediante cheques nominativos o efectivo por concepto de indemnización a los bienes distintos a la tierra que les serán afectadas, tanto a la Comunidad, como a seis Comuneros y a dos avecindados, en las proporciones señaladas en la relación que se anexa al presente contrato y que fue celebrada por la Secretaría de la Reforma Agraria,

/...

cuya conformidad en los montos descritos fué aceptada tanto por la Comunidad, como por el Concesionario, según consta en el Acta de Asamblea General Extraordinaria del 8 de noviembre de 1989.

TERCERA.- El Concesionario se obliga a pagar a la Comunidad, los bienes distintos a la tierra que en el futuro se afecten, fuera del área objeto del presente contrato con motivo del desarrollo de los trabajos de explotación del mineral, objeto de la concesión, de acuerdo con los valores que en cada caso fije la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Dirección General de Desarrollo Agrario, entendiéndose por bienes distintos a la tierra, las cercas, árboles maderables, no maderables, frutales, casas habitación, instalaciones pecuarias, cultivos, semovientes, etc.

CUARTA.- El Concesionario, se obliga a tomar las medidas necesarias y utilizar las técnicas adecuadas a fin de preservar el medio ambiente y prevenir la contaminación, que por efecto de la explotación y beneficio del mineral pudiera ocasionar, así como a indemnizar los bienes semovientes que por esta causa pudieran morir.

QUINTA.- El Concesionario, se obliga, a que en el futuro, cuando por necesidad de explotación o exploración minera, requiera afectar bienes distintos a la tierra se lo hará saber a la Comunidad y a la Secretaría de la Reforma Agraria, para determinar el valor de dichos bienes.

SEXTA.- Ambas partes están de acuerdo en que la cantidad descrita en la cláusula segunda se incrementará en la misma proporción

en que aumenten los salarios mínimos ordinarios al 31 de diciembre de cada año, en la zona económica que corresponda a la comunidad.

SEPTIMA.- DE LA VIGENCIA.- La vigencia del presente contrato, será por el tiempo de vigencia de la concesión sometiéndose a lo descrito en la cláusula quinta de este instrumento y, suscribiendo anualmente acuerdos de liquidación sancionados por la Secretaría de la Reforma Agraria, en la que deberán fijarse los incrementos y la forma de liquidación, tomando en consideración lo señalado en la cláusula segunda del presente. Estos acuerdos deberán suscribirse en los primeros quince días de cada año, contados a partir de la fecha de firma de este contrato.

OCTAVA.- El Concesionario se obliga, a que, al término de la ocupación, las obras civiles que se construyan en los terrenos de ocupación materia de este contrato, y que tengan el carácter de permanentes, pasarán a favor de la Comunidad, sin costo alguno, excluyendo estructuras, equipos y maquinaria.

NOVENA.- Son causas de terminación del presente contrato:

a) Que la sustancia minera objeto de la concesión se agote, o su aprovechamiento no sea económicamente costeable a juicio del concesionario.

b) Que el Concesionario no cubra a la Comunidad los pagos correspondientes a las indemnizaciones y los pagos del 10% sobre el impuesto a la producción según lo establece el artículo 19 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de minería y

demás prestaciones que se han pactado, o por el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas del presente contrato.

c) Que el Concesionario le de un fin distinto al señalado en el presente instrumento.

DECIMA.- El concesionario está de acuerdo en que sí por necesidad de construcción requiere materiales propiedad de la Comunidad, serán cubiertos a la misma de acuerdo a los valores que determinó la Dirección de Desarrollo de Recursos no Renovables de la Secretaría de la Reforma Agraria, con fecha 12 de junio de 1986, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1986.

DECIMA PRIMERA.- Los Comuneros tendrán preferencia en los trabajos no calificados que se requieran con motivo de la explotación del yacimiento, en la medida que el Concesionario lo requiera.

DECIMA SEGUNDA.- El Concesionario se obliga a aportar bimestralmente al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o en las instituciones bancarias que éste determine, como fondos comunes de la comunidad una participación cuyo monto será igual a la décima parte del impuesto de producción de conformidad a la fracción segunda del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.

DECIMA TERCERA.- DE LA INTERPRETACION.- En caso de que surja cualquier controversia con motivo de la aplicación e interpretación de las cláusulas del presente contrato, o si alguna de las partes juzga que ha dejado de cumplir una o alguna de sus

correspondientes obligaciones, lo harán del conocimiento de la Dirección General de Desarrollo Agrario y, se someterán a su arbitraje, y en caso de no existir conciliación están de acuerdo en renunciar al fuero que para su domicilio o vecindad les corresponda y someterse a los Tribunales competentes de la Ciudad de México, D.F.

Leído que fué el presente contrato y enteradas las partes del contenido y alcance del mismo, y sabedoras de que al elaborarlo no ha mediado error, dolo o mala fé, lo firman en el Municipio de Aguila, Estado de Michoacán, a los 25 días del mes de noviembre de 1991.

3.3 CONTRATO DE ASOCIACION PARA EL APROVECHAMIENTO DE CAOLIN. EXISTENTE EN TERRENOS EJIDALES:

3.3.1 CONTRATO CELEBRADO POR LOS INTEGRANTES DEL EJIDO VILLELA ANEXO YERBABUENA, DEL MUNICIPIO DE SANTAMARIA DEL RIO, ESTADO DE SAN LUIS POTOSI Y LA EMPRESA PROCESADORA DE MINERALES DE MEXICO, INTERNACIONAL, S.A. DE C.V.

Con el objeto de evitar conceptos que resulten repetitivos, por cuanto a las declaraciones del presente contrato, sólo nos concretaremos a mencionar dos de los más importantes, dejando a salvo los que resulten ser del mismo tipo que los ya citados en el contrato anterior.

DECLARACIONES

a) Declara el Asociado que, dentro de los terrenos ejidales con que fueron dotados por Resolución Presidencial de fecha 6 de septiembre de 1939, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre del mismo año, se encuentran depósitos de Caolín susceptibles de explotación comercial.

b) Que por acuerdo de la Asamblea General Extraordinaria del 7 de abril de 1991, se les autorizó para la firma del presente contrato.

c) Declara el Asociante que su representada tiene capacidad legal para contratar, así como técnica y económica para la extracción del recurso objeto del presente contrato.

/...

En virtud de las declaraciones anteriores ambas partes se someten a las siguientes cláusulas:

PRIMERA.- El Asociado se obliga a aportar el recurso no renovable denominado Caolín existente en terrenos ejidales en el lugar conocido como "Mina La Esperanza", cuya ubicación y superficie se encuentran perfectamente delimitadas por el plano topográfico levantado por el Asociante.

SEGUNDA.- El Asociante se obliga a aportar la técnica, maquinaria, capital y equipo necesario para el cumplimiento del presente contrato.

TERCERA.- El Asociado se obliga a permitir la instalación de toda la maquinaria y equipo necesario para la extracción y beneficio del recurso, construcción de caminos, bodegas y oficinas dentro de sus terrenos para el debido cumplimiento del presente contrato.

CUARTA.- El Asociante se obliga a extraer el recurso objeto del presente contrato en forma racional e integral, entregará dentro de los primeros cinco días de cada mes, a la Tesorería del Asociado, la cantidad de dos mil pesos, por cada tonelada de material extraído, por concepto de participación de su aportación, mediante la expedición del recibo correspondiente y, mediante las liquidaciones que en base a las boletas debidamente foliadas y selladas por la Secretaría de la Reforma Agraria, formule la Delegación Agraria en la Entidad por conducto de la promotoría regional.

QUINTA.- El Asociante, se obliga a extraer en forma mensual la cantidad de 500 toneladas, como mínimo del recurso Caolín, cubriendo la participación correspondiente al Asociado, aún en caso de no efectuarlo.

SEXTA.- El Asociado, se obliga a proporcionar un checador, para efectos de control de las extracciones del recurso Caolín, quien deberá utilizar exclusivamente boletas debidamente foliadas y selladas por la Secretaría de la Reforma Agraria, dicha persona será designada y en su caso removida por la Asamblea General Extraordinaria del ejido, y su salario será cubierto por el Asociante.

SEPTIMA.- El Asociante se obliga a entregar dentro de los quince días siguientes a la fecha del presente contrato, póliza de fianza a favor del Asociado expedida por institución autorizada para ello, por la cantidad de doce millones de pesos, que representa el cien por ciento del valor mínimo de extracción anual a que se refiere la cláusula quinta del presente contrato, dicha póliza forma parte del presente instrumento y, por lo tanto el Asociante, deberá pagar los incrementos en forma automática, de acuerdo a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

OCTAVA.- Ambas partes están de acuerdo y se obligan, a que la participación que corresponde al asociado, se incrementará en la misma proporción en que se aumenten los salarios mínimos en la zona económica a la que pertenece el asociado, con la obligación por parte del Asociante, de pagar los incrementos en forma automática, de acuerdo a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

/...

NOVENA.- Ambas partes se obligan a respetar el plazo de tres años, como vigencia mínima del presente contrato, a partir del 8 de abril de 1991, renovándolo de acuerdo con lo estipulado por el artículo 144 de la Ley de Reforma Agraria, por lo menos por tres años más, para poder cumplir con el proyecto de inversión y el plazo estimado de recuperación, formulado y presentado por los asociados; el cual forma parte del presente contrato.

DECIMA.- El Asociado se obliga a otorgar a los asociados 90 días naturales, contados a partir de la fecha del presente instrumento, para la iniciación de los trabajos y la construcción de caminos y vías de acceso, sin la obligación de pagar el mínimo que se señala en la cláusula quinta.

DECIMA PRIMERA.- El Asociante se obliga a cumplir con lo estipulado por la Ley General de Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente, para evitar la contaminación del suelo, del aire y agua, por motivo de los trabajos de extracción.

DECIMA SEGUNDA.- El Asociado, se obliga a no celebrar ningún contrato con terceros, para el aprovechamiento del recurso Caolín, que se localiza en el área descrita en la cláusula primera del presente contrato.

DECIMA TERCERA.- El Asociante, se obliga a dar preferencia en la mano de obra no especializada, a ejidatarios, hijos de éstos y vecindados, así como la capacitación para procesos de extracción y beneficio, cubriéndoles los salarios que a la zona correspondan, en caso de que el Asociado no proporcione mano de obra, en la cantidad,

calidad y tiempo requerido para el debido cumplimiento del presente contrato, el Asociante queda en libertad de contratarla donde mejor le convenga.

DECIMA CUARTA.- El Asociante, se obliga a que al término del presente contrato o de su renovación, las construcciones civiles e instalaciones que se construyan con carácter permanente, en terrenos del asociado, con motivo del aprovechamiento, pasarán a favor del mismo sin costo alguno, las partes deberán sujetarse a lo establecido en la circular número 2 del 12 de junio de 1986, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio del mismo año.

DECIMA QUINTA.- Ambas partes estan de acuerdo en que los efectos legales del presente instrumento, podrán ser suspendidos hasta por tres meses, por caso fortuito, o fuerza mayor, dicha suspensión será admitida por la Secretaría de la Reforma Agraria.

DECIMA SEXTA.- El Asociado, se obliga a otorgar al Asociante 90 días naturales, contados a partir de la declaratoria de terminación de la relación contractual, para que retire su maquinaria, equipo y material de su propiedad.

DECIMA SEPTIMA.- El Asociante, se obliga a realizar el pago ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la forma HD-2, para la inscripción del presente instrumento jurídico en el Registro Agrario Nacional.

DECIMA OCTAVA.- Serán causas de rescisión del presente contrato, el incumplimiento de alguna de las cláusulas, por cualquiera

/...

de las partes, en caso de controversia que surja con motivo de la aplicación e interpretación del presente contrato, ambas partes se obligan a someterse al arbitraje de la Dirección General de Desarrollo Agrario, por conducto de la Dirección General de Recursos No Renovables Ejidales y Comunales, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como a renunciar al fuero que por su domicilio o venedad les corresponda y someterse a los tribunales competentes de la Ciudad de México, Distrito Federal.

Este contrato fué firmado por el Presidente del Comisariado Ejidal, el Secretario y el Tesorero, representando a la parte Asociada, por el representante legal de la parte Asociante, sancionado o autorizado por la Secretaría de la Reforma Agraria, firmándolo con tal carácter el Director General de Desarrollo Agrario, el Director de Recursos No Renovables y por el Jefe del Departamento de Contratos y Asesoría Jurídica.

Estos dos contratos que hemos dejado transcritos están vigentes, observan diversas características, como son: (a) que la parte Asociante es una empresa de capital cien por ciento privado, en ambos casos, (b) que el primero es por la ocupación de terrenos comunales para la explotación de hierro, y el segundo es para la ocupación de terrenos ejidales para la explotación de Caolín, (silicato de aluminio hidratado, ya convertido en arcilla blanca y muy pura, se utiliza para la fabricación de la porcelana, su nombre se deriva de Kao Ling, lugar del Norte de China, donde se halló por primera vez), (c) que en ambos contratos los Asociantes, se obligan a dejar en beneficio todas las mejoras que se hayan hecho a los terrenos ocupados, así como las obras civiles, (d) que

las contraprestaciones que cubren los Asociantes son de diversas formas, en el primer caso, el pago de trescientos diez mil pesos anuales por hectárea y, en el segundo, el pago es de dos mil pesos por cada tonelada de material extraído, obligándose el Asociante a pagar al Asociado por un total de 500 toneladas mensuales, independientemente de que las extraiga o no, para ello se constituye un chegador de la extracción, con sueldo a cargo del Asociante, desde luego que esta cantidad es la mínima, ya que en realidad, llega a ser mucho más de esa cantidad, dado que para el núcleo de población ejidal, las quinientas toneladas extraídas en forma mensual sólo representan un millón de pesos, doce millones anuales, (c) que en los dos casos se afianza el debido cumplimiento por parte del Asociante, en forma anual, en el primero, se hace mediante la exhibición del total anual que deberán cubrir a la comunidad, y en el segundo, mediante el otorgamiento de una fianza en la que se garantice el mínimo de pago en forma anual.

En ambos contratos, las partes renuncian al fuero que les corresponde por razón de su domicilio, para el caso de que exista controversia en la interpretación del contrato, sometiéndose a las Leyes y Tribunales de la Ciudad de México, medida que consideramos poco afortunada, ya que no hay razón para que el comunero o el ejidatario vengán a litigar a los tribunales de la Ciudad de México, sus controversias, cuando lo pueden hacer perfectamente en la propia Entidad, costumbre que consideramos se deriva del hecho de que previamente se sometían al arbitraje de la Dirección General de Desarrollo que tiene sede en el Distrito Federal, pero en caso de controversia bien podría intervenir la Delegación Agraria y, evitar que

los comuneros o ejidatarios tuvieran que venir hasta la Capital del país para resolver sus diferencias.

En nuestra opinión, la renuncia a someterse a las Leyes y Tribunales del lugar, donde se da el acto jurídico, obedece a una conducta cómoda y egoísta, de las autoridades de la Reforma Agraria, o tal vez al sentimiento de centralismo, que sigue existiendo en la mentalidad de los funcionarios públicos, pues bien pueden vigilar por medio de las Delegaciones Agrarias, que las controversias se resuelvan con estricto apego a derecho en el lugar de origen.

3.4 CONTRATOS DE OCUPACION TEMPORAL CELEBRADOS POR COMUNEROS Y EJIDATARIOS CON EMPRESAS PARAESTATALES

3.4.1 Con la intención de analizar en todos sus puntos, los alcances de la contratación de comuneros y ejidatarios con empresas paraestatales, nos permitimos transcribir en su totalidad, algunos de estos instrumentos jurídicos, plenamente vigentes en la investigación de éste trabajo.

CONTRATO DE PAGO DE DERECHOS POR LA OCUPACION, POR UNA PARTE EL EJIDO "PLAYA AZUL", DEL MUNICIPIO DE LAZARO CARDENAS, ESTADO DE MICHOACAN Y POR LA OTRA LA EMPRESA SIDERURGICA LAZARO CARDENAS LAS TRUCHAS, S.A. EN SU CARACTER DE ASIGNATARIA, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS:

DECLARACIONES:

I. DECLARAN LAS AUTORIDADES EJIDALES:

a) Que acreditan su personalidad como tales con las credenciales expedidas por la Secretaría de la Reforma Agraria.

b) Que dentro de los terrenos ejidales con que fueron dotados por Resolución Presidencial del 7 de junio de 1939, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre del mismo año, se encuentran depósitos de hierro de los cuales es asignataria la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A.

c) Que por acuerdo de Asamblea General Extraordinaria del 18 de mayo de 1991, se les autorizó para la firma del presente contrato, el cual fué discutido y aprobado por la misma Asamblea.

d) Que señalan como domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones la casa ejidal que se encuentra en el Ejido Playa Azul, Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán, domicilio conocido.

II. DECLARAN LOS REPRESENTANTES DE LA EMPRESA

a) Que Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A., es una empresa paraestatal debidamente constituída conforme a las Leyes del país y que forma parte del grupo Sidermex, S.A. de C.V.

b) Que acreditan su representación con el Testimonio de la Escritura Pública pasada ante la fé del Notario Público número 156 en ejercicio y con residencia en la Ciudad de México, Distrito Federal.

c) Que su representada es titular de las asignaciones mineras para la exploración y explotación de los yacimientos de hierro, ubicados dentro de los terrenos del Ejido Playa Azul, Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán.

d) De igual manera, que su representada requiere continuar ocupando 923-18-90 hectáreas de terreno del ejido, para llevar a cabo los trabajos de exploración y explotación por los tajos a cielo abierto e instalaciones diversas.

e) Que señala como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones el edificio marcado con el número uno de la calle de Francisco J. Mújica en la Ciudad de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán, Gerencia de Asuntos Jurídicos.

III. POR ULTIMO AMBAS PARTES SE RECONOCEN MUTUAMENTE LA PERSONALIDAD CON QUE SE OSTENTAN EN ESTE ACTO Y DECLARAN:

Que es su libre voluntad celebrar el presente contrato, con fundamento en lo estipulado por los artículos 19, 39, 40 y demás relativos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, así como los artículos 47-VIII, 48-VII, 120 y demás aplicables de la Ley Federal de Reforma Agraria, así como estar de acuerdo en lo sucesivo en el cuerpo del presente instrumento que al Ejido Playa Azul del Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán, se le denomine "EL EJIDO" y a la Empresa Paraestatal Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A., se le denomine "LA EMPRESA", al tenor de las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA.- "EL EJIDO" se obliga a permitir a "LA EMPRESA", la ocupación temporal de una superficie de 923-18-90 hectáreas, que forman parte de la dotación de terrenos que actualmente posee el Ejido, por Resolución Presidencial que se ejecutó el 7 de julio de 1939, para la exploración, explotación y beneficio del mineral de hierro que se encuentra en esa zona denominada "LAS TRUCHAS", la empresa en su oportunidad de acuerdo con el Ejido, levantará plano

topográfico de dicha superficie, el cual formará parte de dicho instrumento.

SEGUNDA.- Ambas partes están de acuerdo en que para el caso de que la "EMPRESA" requiera ocupar superficies que pertenezcan a "EL EJIDO", que no estén comprendidas en las 923-18-90 hectáreas motivo del presente contrato, se proporcionarán poniéndose de acuerdo en las indemnizaciones y prestaciones en la proporción que corresponda, aplicando la base de este contrato.

TERCERA.- La empresa podrá llevar a efecto la exploración, explotación y beneficio del mineral de hierro en los terrenos contratados en la forma que mejor le convenga, permitiéndole el Ejido, todas las facilidades y el libre tránsito para la construcción de edificios e instalaciones, la extracción, almacenamiento, transporte y beneficio de los productos obtenidos.

CUARTA.- La empresa se obliga a cubrir al Ejido por concepto de pago de derechos por la ocupación temporal de la superficie anteriormente indicada, la cantidad de \$81,381.06 por hectárea como indemnización anual, que multiplicada por el número de hectáreas ocupadas arroja un total de \$75'130,099.40, setenta y cinco millones ciento treinta mil noventa y nueve pesos 40/100 que se cubrirán a la firma del presente contrato.

QUINTA.- Asimismo, la Empresa se obliga a entregar al Ejido, la cantidad de treinta millones setecientos ochenta y dos mil quinientos veinticuatro pesos 09/100, por concepto de gastos de previsión social.

SEXTA.- La Empresa se obliga a efectuar las aportaciones al Fondo Común del Ejido por los causes legales, equivalentes a la décima parte de los derechos de minería conforme a lo dispuesto por el artículo 19, Fracción Segunda de la Ley Reglamentaria Minera y 164, Fracción Segunda de la Ley Federal de Reforma Agraria.

SEPTIMA.- La Empresa se obliga a efectuar las liquidaciones de pago a que se refiere la cláusula que antecede, dentro de los 15 primeros días del mes siguiente. Salvo convenio en contrario y deberán ser aprobados por el Comisario Ejidal, previo cotejo del material extraído mediante los comprobantes de pago de impuestos que al efecto anexe la Empresa a las liquidaciones.

OCTAVA.- La Empresa se obliga a dar preferencia a la mano de obra de ejidatarios e hijos de ejidatarios que le proporcione el Ejido, por conducto de sus autoridades, siguiendo las condiciones y términos que previene el Contrato Colectivo de Trabajo del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalurgistas y Similares de la República Mexicana, quedando en libertad la Empresa de contratar la mano de obra donde mejor le convenga si la proporcionada o eventualmente ofrecida no sea de la calidad, cantidad y tiempo convenido.

NOVENA.- La Empresa, se obliga a proporcionar a el Ejido, treinta toneladas de varilla de acero para construcción al precio preferente de distribuidor, en partidas no menores de una tonelada, que le sean solicitadas durante la vigencia de este contrato.

DECIMA.- La Empresa, se obliga a cubrir a el Ejido aún en el supuesto de que se suspenda temporalmente la explotación minera,

todas las compensaciones y obligaciones a su cargo, establecidas en el presente contrato, con excepción de la participación al Fondo Común Ejidal equivalente a la décima parte de los derechos de minería a que se refiere la cláusula sexta de este contrato.

DECIMA PRIMERA.- La Empresa se obliga a cubrir el valor de los bienes distintos de la tierra, propiedad de ejidatarios en particular o de uso colectivo, cuando esos bienes sean perjudicados por la Empresa, en sus trabajos de exploración y explotación.

DECIMA SEGUNDA.- De igual manera la Empresa se obliga a reparar, para que queden en las mismas condiciones que hubiesen tenido, los caminos de acceso a parcelas, de ejidatarios que se obstruyan o afecten con motivo de los trabajos de exploración y explotación minera.

DECIMA TERCERA.- La Empresa está de acuerdo en que, al concluir la explotación minera las construcciones y mejoras territoriales que se hayan efectuado y tengan carácter de permanentes en las áreas ocupadas, pasen a ser propiedad de el Ejido, a título gratuito. Si al concluir la explotación minera hubiese daños permanentes en la superficie ocupada los mismos serán determinados por las partes de común acuerdo, para proceder a su pago y de la misma manera se procederá en el caso de desocupación anticipada de la superficie objeto de este contrato.

DECIMA CUARTA.- La vigencia del presente contrato está sujeta a la duración de la explotación respectiva, pero se revisará en el

mes de febrero de cada año, para efectos de adecuación de las cláusulas que se refiere a conceptos de dinero.

DECIMA QUINTA.- El Ejido, se obliga a respetar la superficie objeto del presente contrato a que se refiere la cláusula primera, obligándose los miembros de ese núcleo ejidal para no utilizar la misma para vivienda, siembra o cría de ganado y en ningún otro concepto, ya que se obstruyen los trabajos de exploración y explotación minera que realiza la Empresa.

DECIMA SEXTA.- Ambas partes estan de acuerdo en que el aprovechamiento de las rocas que queden como producto del descapote en la exploración y explotación de hierro, serán comercializados por el Ejido, siempre y cuando esto no signifique la interrupción de los trabajos mineros, pudiendo la Empresa, utilizarlas para uso propio.

DECIMA SEPTIMA.- La Empresa se obliga a cumplir con la normatividad señalada por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

DECIMA OCTAVA.- Son causas de rescisión del presente contrato; a) que la empresa, utilice total o parcialmente la superficie contratada, para fines distintos de su objeto social, b) el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas del presente contrato por alguna de las partes.

DECIMA NOVENA.- Las cantidades que se especifican en las cláusulas cuarta y quinta del presente contrato, se incrementarán en la

/...

misma proporción de incremento que sufran los salarios mínimos en la región.

VIGESIMA.- En caso de controversia que surja con motivo de la interpretación del clausulado del presente contrato, ambas partes se obligan a someterse al arbitraje de la Dirección General de Desarrollo Agrario, así como para renunciar al fuero que por su domicilio o vecindad les corresponda y a someterse a los Tribunales competentes de la Ciudad de México, D.F.

La empresa que firma el contrato que ha quedado transcrito, conocida también como SICARTSA, dentro de sus principales productos que elabora, se encuentran: la varilla corrugada, 6.42, alambtrn para construccin, alambtrn trafilador, sulfato de amonio, bencol, alquitran, arrabio, finos de coque, desperdicios de molino, ngulo, barra redonda y barra cuadrada.

Paraestatal que también se encuentra en proceso de desmexicanizacin y, que al momento en que se desarrolla el presente trabajo, vive una de sus peores crisis econmicas y laborales, ya que para evitar la quiebra el Gobierno Federal, propuso modificaciones a su Contrato Colectivo de Trabajo, el despido escalonado de trabajadores, para realizarse en ao y medio, así lo dió a conocer El Universal del 11 de septiembre de 1991, en la nota del periodista Rafael Rivera Millán en la que expresa "EN SICARTSA, APRUEBAN EL REAJUSTE, por 1,654 votos contra 1,521, los trabajadores aceptan modificaciones a su contrato, habrá 1,750 despidos en ao y medio. En un ambiente de encontradas opiniones y situaciones tensas, los trabajadores

sindicalizados de SICARTSA, determinaron en una votación dividida aceptar modificaciones a su Contrato Colectivo de Trabajo, propuestas por el Gobierno Federal, a fin de evitar la quiebra de la Empresa." Agrega la nota del periodista "...Por la aceptación de las modificaciones al Contrato Colectivo de Trabajo: 1,654 por 1,521 en contra, es decir que preferían se cerrara esta fuente de empleo. Se anulaban 34 sufragios y se abstuvieron de sufragar 1,212 trabajadores."

"En el transcurso de las votaciones los obreros, que desde el pasado fin de semana impidieron se realizara una asamblea para decidir el conflicto que afrontaban con el Gobierno Federal."

"Estas modificaciones incluyen el reajuste de 1,750 obreros, 750 en lo que resta de este año y 1,000 durante 1992; la centralización de las labores de mantenimiento, el enriquecimiento de funciones de los trabajadores, así como la flexibilidad de sus días de descanso y que las vacantes definitivas sólo sean cubiertas cuando lo considere necesario la empresa. A cambio de todo esto los obreros que pertenecen a mantenimiento al centralizarse sus funciones recibirán un incremento salarial del 12%."

Ante tales conflictos tanto económicos como laborales, es prácticamente imposible, que el núcleo de población ejidal que contrato con la empresa, en el documento que se comenta, pueda colocar a alguno de sus miembros, como empleado, en el derecho de preferencia a que alude la cláusula octava, ya que la preferencia en la mano de obra se refiere, para el caso de que la empresa lleve a cabo la contratación de nuevo personal.

3.5 CONTRATO DE EXPLOTACION DE AZUFRE, SOBRE TERRENOS EJIDALES, UBICADOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ, CELEBRADO POR EJIDATARIOS, Y LA EMPRESA PARAESTATAL AZUFRERA PANAMERICANA.

3.5.1 De nuestras investigaciones llevadas a cabo, encontramos que la paraestatal APSA, ha celebrado contratos de exploración y explotación azufrera, sobre terrenos propiedad de los ejidos; EL CAFETAL, LIMONTA, SAN FRANCISCO DE LAS ANIMAS, EMILIO CARRANZA. IXHUATEPEC, SAN FRANCISCO DE GARAY Y EJIDO ZAMORANA, ubicados en el Municipio de Minatitlán, así como dos contratos celebrados sobre los predios de Gomapa y Potrerillo en el Ejido de Jáltipan, Municipio de Jáltipan de Morelos del Estado de Veracruz-Llave.

De los anteriores ejidos contratantes, seis celebran contrato por la exploración y explotación de azufre, y tres para la Constitución de Servidumbre de Paso y Acueducto, en virtud de que el fondo del contrato es el mismo, sólo analizaremos uno de exploración y explotación y uno de Servidumbre de Paso y Acueducto.

CONVENIO DE LIQUIDACION ANUAL DE PAGO DE DERECHOS DE EXPLORACION Y EXPLOTACION QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJIDO IXHUATEPEC, DEL MUNICIPIO DE MINATITLAN, EDO. DE VERACRUZ-LLAVE, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA EL EJIDO, REPRESENTADO POR LOS INTEGRANTES DEL COMISARIADO EJIDAL CON LA INTERVENCION DE SU CONSEJO DE

VIGILANCIA, Y POR LA OTRA LA EMPRESA DENOMINADA AZUFREIRA PANAMERICANA, S.A., A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA LA ENTIDAD, REPRESENTADA POR LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE SE MENCIONAN AL FINAL DEL PRESENTE DOCUMENTO, CON LA AUTORIZACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, A TRAVES DE LA DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO AGRARIO, DE CONFORMIDAD CON LOS ANTECEDENTES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:

ANTECEDENTES

I. El presente convenio se celebra con fundamento en lo dispuesto por el artículo 120 de la Ley de la Reforma Agraria en relación con el artículo 39 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.

II. Con fecha 15 de mayo de 1985, EL EJIDO, y LA ENTIDAD, celebraron contrato de liquidación de derecho de la explotación y exploración, mismo que es del conocimiento de las partes.

III. Con fecha 11 de febrero de 1988, EL EJIDO y LA ENTIDAD, celebran convenio por el cual determinaron las bases para los incrementos porcentuales del período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, conviniéndose un incremento de sesenta y ocho por ciento, de la suma de los aumentos al salario mínimo general en la zona económica del Municipio de Minatitlán, Edo. de Veracruz-Llave, que determine la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

/...

IV. Para el período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 1991 EL EJIDO y LA ENTIDAD, pactaron como incremento anual de pago de derechos correspondientes en un dieciocho por ciento, con la debida intervención de la Dirección General de Desarrollo Agrario, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, incremento que resulta más favorable para El Ejido, que el que hubiera podido otorgarse en este período de conformidad a lo pactado en el punto anterior y, que corresponde al cien por ciento del aumento que tuvo el salario mínimo en 1991.

V. En Acuerdo de Asamblea General Extraordinaria celebrada por El Ejido el 10 de marzo de 1991, en donde se aprobó la celebración del presente convenio en los términos pactados, por lo cual las partes acuerdan obligarse y someterse a las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA.- La Entidad a la firma del presente cubre la cantidad de ciento sesenta y siete millones seiscientos cuarenta y cinco mil noventa pesos 100/100 M.N. por el pago de derechos de explotación y exploración, del período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 1991, por concepto de indemnización, compensación, regalías, y demás prestaciones que se señalan en el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Toda vez que la superficie total afectada corresponde a 215-06-07 hectáreas, el importe global de dicha indemnización asciende a la cantidad indicada, misma que en este acto se entrega a El Ejido, a su entera satisfacción, otorgándose las partes el

/...

finiquito más amplio que en derecho proceda, sirviendo la firma del presente convenio como recibo a favor de La Entidad.

SEGUNDA.- En términos de lo establecido por los artículos 164, 165 y 166 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se deduce de la cantidad señalada en la cláusula primera el veinticinco por ciento, cuyo importe asciende a un total de CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS ONCE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS, 00/100 M.N., que por este acto se entrega al Ejido, para su depósito en Nacional Financiera, S.N.C., Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para el Fondo Común del Ejido LIMONTA, en el Municipio de Minatitlán, Edo. de Veracruz-Llave.

TERCERA.- Por este acto el Ejido, permitirá por el período y año calendario de 1990, a la Entidad, la ocupación de una superficie de 215-06-07 hectáreas, para el desarrollo de las actividades mineras que la Entidad realiza en cumplimiento a su objeto social.

CUARTA.- En caso de controversia e interpretación del presente convenio las partes desde ahora, designan como Arbitro a la Dirección General de Desarrollo Agrario, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, asimismo y para efectos de dirimir cualquier controversia se estará a lo pactado en el contrato de pago de derechos inicial y los convenios suscritos por las partes, y a las leyes aplicables en la materia. FIRMADO EN MARZO DE 1991.

CONVENIO DE LIQUIDACION POR UNA SERVIDUMBRE
DE PASO CELEBRADO POR EL EJIDO LIMONTA Y AZUFRERA
PANAMERICANA:

ANTECEDENTES:

I. El presente convenio se celebra con fundamento en lo dispuesto por el artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en relación con el artículo 39 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Mínera. Con fecha 13 de marzo de 1985, el Ejido y la Entidad celebraron contrato de indemnización por la Constitución de una Servidumbre Legal de Acueducto y de Paso.

II. En dicho convenio ambas partes acordaron como pago único la cantidad de sesenta mil pesos por hectárea por la utilización de una superficie consistente en 28 hectáreas, que la Entidad requiere como Servidumbre de Paso en la construcción de una carretera del tipo llamado camino vecinal del tramo Coachapa-Octapan; así como el tendido de tubería y de energía eléctrica.

III. En Acuerdo de Asamblea General Extraordinaria del 4 de marzo de 1991, se determinó solicitar a la Entidad, la celebración del presente convenio, en los términos que a continuación se indican y sometién dose a las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA.- La Entidad a la firma del presente cubre la cantidad de SIETE MILLONES DE PESOS como pago único, por la utilización de una Servidumbre de Paso, en afectación a 28 hectáreas, de terrenos

/...

ejidales, a razón de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS la hectárea. El Ejido manifiesta que recibe la cantidad a su entera satisfacción, otorgándose ambas partes el finiquito más amplio que en derecho proceda.

SEGUNDA.- Por este acto el Ejido permitirá a la Entidad la ocupación de la superficie de 28 hectáreas de terreno ejidal que destinará como Servidumbre de Paso, con el único propósito de dar cumplimiento a su objeto social.

TERCERA.- En caso de controversia e interpretación del presente convenio, las partes desde este momento señalan estar conformes en designar como Arbitro a la Dirección General de Desarrollo Agrario, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, asimismo y para efectos de dirimir cualquier controversia se estará a lo pactado en el contrato de indemnización de una Servidumbre Legal de Acueducto y de Paso, a que se hace alusión en el antecedente primero del presente convenio. Firmado en el mes de marzo de 1991.

Del análisis de los contratos que se tuvieron a la vista, resulto que el pago más alto fué de ochocientos cuarenta y seis mil pesos por cada hectárea que será ocupado durante un año y el precio más bajo es de ochenta y un mil pesos, por cada hectárea ocupada durante un año, es de llamar la atención la diferencia que existe entre la cantidad más baja y la más alta, resultando de setecientos sesenta mil pesos por hectárea, si estimamos que las dos empresas son paraestatales, una se dedica a la explotación del hierro y la otra a la explotación del azufre, los terrenos ejidales, se encuentran ubicados en el Estado de Michoacán y en el

Estado de Veracruz respectivamente, en ambos contratos intervinieron las autoridades agrarias, en los dos el pago es por hectárea, ¿A caso, la diferencia se deba a que los terrenos veracruzanos sean más productivos que los michoacanos, será tal vez por la configuración geográfica de cada ejido, será que una de las empresas cruza por una situación económica difícil a punto de irse a la quiebra?, como quiera que sea, la empresa que se dedica a la explotación de azufre, ha resentido las bajas constantes en el precio de su producto, durante el último año, considerando que, gran parte de la producción se destina a la exportación y que el precio se fija a nivel mundial.

La empresa de capital cien por ciento privado, cuyo contrato también se analizó, paga Trecientos ocho mil pesos por cada hectárea que ocupa, también dedicada a en la explotación de hierro y en el Estado de Michoacán, resulta una cantidad, que se sitúa en un sesenta y tres por ciento más abajo, del pago, más alto, y por cuanto a la cantidad menor, en un cuatrocientos por ciento más alta, es decir, que por muy malos que sean los terrenos ejidales, los pagos no guardan proporción con la realidad, y desde el punto de vista económico resultan totalmente incongruentes, ya que al ejidatario se le cubre una cantidad ridícula y al obrero, se le está despidiendo, porque según vimos la empresa está a punto de promover la quiebra o tal vez ponerse a la venta.

Proponemos que éstas irregularidades que se plantean se corrijan y que los beneficios siempre sean a favor de ejidatarios o comuneros, que son los económicamente más necesitados.

CAPITULO IV

4. EFECTOS ECONOMICOS, SOCIALES Y JURIDICOS POR LA EXPLOTACION MINERA, COMERCIAL E INDUSTRIAL. DENTRO DE LA COMUNIDAD Y EL EJIDO.**4.1 LA EMPRESA MINERA Y LOS EFECTOS DE SU EXPLOTACION EN EL EJIDO.**

La extrema pobreza y la inseguridad económica paralizan las facultades del hombre para mejorarse asimismo y obstruyen sus oportunidades de progreso; la distribución desigual del ingreso trae consigo pesimismo y descontento para quienes se sienten mal retribuidos, en compensación de quienes obtienen grandes ingresos de sus propiedades o de sus operaciones especulativas además de sus retribuciones por trabajo y administración.

Vimos en el capítulo anterior, la enorme desproporción que existe entre los contratos de explotación minera, celebrados por ejidatarios y comuneros, con empresas estatales y privadas; aunque el concepto de "equidad" en la distribución del ingreso es difícil de expresar cuantificativamente es, no obstante, un poderoso motivo en la formulación de políticas gubernamentales. Lo que en este trabajo se plantea y se desea no es igualdad en el ingreso, sino equidad respecto a las condiciones de necesidad y merecimiento individuales. Los altos ingresos personales, muy superiores a la capacidad normal de consumo, generalmente se consideran propios para personas de gran talento, como retribuciones equitativas por esfuerzo y aptitud superiores.

Los agricultores en escala ejidal y comunal, a menudo tienen serias desventajas en su acceso a suficiente tierra, capital y poder de negociación de sus productos, las políticas gubernamentales de este siglo, en su afán de protección al campesino comunal y ejidal, ha creado un sistema mixto de desarrollo agrícola. El de carácter estrictamente social, por virtud del cual se ha ejercido un control absoluto a los productores ejidales y comunales, mediante el control de precios de sus productos, la racionalización de tierras cultivables, un raquitico salario por jornada agrícola y una grave carencia de servicios comunales que los agricultores no se pueden proporcionar individualmente, tales como escuelas, caminos, atención médica. El sistema de carácter privado, que tiene mayor protección gubernamental y jurídica, aunado a que este sistema cuenta además con "el poder autogenerado de la riqueza", dentro de ciertos límites, cuanto más tiene una persona, más fácil le es adquirir más, tiene más fácil acceso a la oportunidad de compra.

Lo anterior se traduce en que, quien tiene muchos bienes está en una posición de competencia mucho más fuerte para adquirir recursos que quien sólo tiene unos cuantos bienes, y en este renglón el ejidatario y comunero en particular no tiene más que su fuerza de trabajo como único bien, ya que, al momento en que deja de trabajar la tierra por más de dos años pierde el derecho de posesión. Particularmente en épocas de bajos precios o de malas cosechas, un agricultor ejidal o comunal, es mucho más vulnerable que un pequeño propietario con amplias reservas y bienes de libre disposición.

El problema de la seguridad económica, en su aspecto más importante, es un asunto de supervivencia, de proteger el modo de vida

de la familia, muchos núcleos de población ejidal o comunal se han empobrecido bajo el golpe de la depresión, de la sequía o de las inundaciones, la pobreza y la inseguridad están vinculados; la inseguridad, en el sentido aquí referido, significa amenaza de futura pobreza, de pérdida de la solvencia, de serios sacrificios de la manera de vivir de la familia, en la salud, en el estado de ánimo y en la dignidad.

Los tiempos modernos exigen que se actualicen las políticas de desarrollo agrario, que la actividad rural se integre en forma absoluta al sistema de desarrollo social nacional, que la inseguridad y la pobreza se erradiquen del medio rural, en nuestra opinión, consideramos que lo único que se requiere es voluntad para cumplir con los postulados de la Constitución en materia agraria, existe en las leyes reglamentarias la fundamentación jurídica, para que, los organismos estatales, cumplan, vigilen y hagan cumplir los postulados de ayuda al medio rural.

4.2 EFECTOS DE CARACTER SOCIAL POR LA CONTRATACION EN EXPLOTACION MINERA EJIDAL O COMUNAL

Por todo lo anterior consideramos, que para un mejor funcionamiento del sistema ejidal y comunal, es de estricto rigor y de urgente necesidad, que los programas gubernamentales sean invertidos, para que el agricultor ejidal y comunal, obtengan el mayor salario, el mejor precio por sus productos, es decir, que para que exista equidad con el sistema privado el ejidatario o comunero, debe obtener un ingreso mínimo de tres millones de pesos por hectárea de cultivo, tomando en consideración, que la extensión máxima de la parcela ejidal es de 10 hectáreas y que la mayoría de los cultivos se calculan en forma anual.

Con ello seguramente se lograría una verdadera socialización de la clase campesina, en relación con el resto del país, de lo contrario, el ejido y la comunidad, no pasarán de ser figuras jurídicas, que resultaron atractivas ante los ojos de los legisladores constituyentes, a quienes les toco vivir la decadencia del desarrollo económico del siglo pasado, pero de acuerdo con la evolución de nuestros tiempos, los grandes cambios económicos, los avances tecnológicos, la intervención estatal en las actividades económicas y la penetración de las grandes empresas trasnacionales, la propiedad ejidal y comunal, no serán más que, verdaderos frenos para el desarrollo de la clase campesina.

En la totalidad de los contratos que se analizaron, encontramos que las empresas contratantes se obligan a respetar el derecho de preferencia que tienen los ejidatarios o comuneros, de los núcleos de

población que ceden sus tierras para la explotación minera, cuando las citadas empresas tengan que contratar mano de obra que no sea "calificada", quiere decir, que aún en la actividad minera al campesino le toca realizar el trabajo más pesado, dado que la experiencia que pueda tener en minería para ser calificado es mínima, por ello consideramos que uno de los efectos de la contratación minera, es la preparación del campesino, para que adquiera la capacidad técnica en la explotación minera y en lo futuro no se ha desplazado, en este tipo de actividades, y aún más, que sea el propio ejidatario o comunero quienes organicen la totalidad de la explotación minera.

El desgaste físico del obrero minero, es otro de los condicionantes del modelo tradicional de la minería, la mecanización simple o la persistencia de diferentes modalidades de trabajo manual implican el desgaste físico, que se expresa en la incidencia de riesgos, accidentes y enfermedades profesionales. Los complejos problemas de seguridad característica del trabajo subterráneo, ventilaciones, explosiones de gas grisú, inundaciones, incendios, derrumbes, caídas, etc., han sido siempre obstáculos insalables para el mejoramiento de las condiciones de trabajo, por ello el empresario minero, buscará invariablemente contratar mineros experimentados, para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de la productividad. Evitando además las reclamaciones obreras que se expresan en los capítulos de los contratos colectivos de trabajo, relativos a las medidas de seguridad e higiene, renglón que los líderes defienden con mucho entusiasmo para evitar que la empresa contrate a personal poco calificado, ya que la falta de experiencia pone en peligro la vida del minero.

En el modelo tradicional de organización del trabajo, el sindicato constituye un espacio de articulaciones de los núcleos sociales; de profesionales y de los grupos por oficio que en él se aglutinan desde la década de los años treinta. A través de su estructura organizativa, que va desde el Comité Ejecutivo Nacional hasta los comisionados de ajustes en los lugares de trabajo, pasando por los Comités Ejecutivos Seccionales y utilizando como medio privilegiado la contratación colectiva periódica, el sindicato minero adopta en este modelo el papel de defensor y garante de la autonomía profesional, la vigilancia sobre el manejo de los escalafones, la reivindicación de medidas de seguridad y, por supuesto, la demanda salarial constituyen el núcleo de conflicto y presión en las relaciones obrero patronales.

Ante estos grupos sociales, que en la actualidad se han constituido en Factores Reales de Poder, los campesinos ejidales o comunales tienen muy poca fuerza de negociación, para que sean admitidos como empleados mineros, de las empresas contratantes, siguiendo el ejemplo de la Ley General de Población que obliga a los técnicos extranjeros, a preparar por lo menos a tres obreros mexicanos, por cada año de servicio que preste a una empresa, igualmente, las empresas mineras deberán obligarse a preparar, técnicamente en la explotación minera, a cierto número de ejidatarios, además que, en cada contrato debería establecerse como cláusula obligatoria, la contratación mínima de un campesino por cada hectárea que se dé para su explotación, independientemente del pago respectivo, a que queden obligados los contratantes en su carácter de asociantes.

4.2.1 CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION COMO EFECTOS DE LA EXPLOTACION MINERA

La creación de los nuevos centros de población minera, generalmente son temporales, es decir, que el centro minero dura mientras la mina explotada es productiva, pero una vez que ésta, se agota el centro poblacional minero es abandonado, salvo que la mina se encuentre en un radio cercano a alguna de las poblaciones rurales permanentes.

De cualquier manera, en los lugares en que se establece la explotación de alguna mina, existe un mejoramiento de las vías de comunicación, se mejoran los revestimientos de los principales caminos que unen a los municipios con la mina en desarrollo y además las que comunican a ésta, con otras importantes unidades de la región, ampliando la irradiación del proceso modernizador hacia las zonas rurales más atrasadas.

La electrificación también tiene sus avances como efecto del establecimiento de la población minera, ya que generalmente las compañías mineras con un fuerte impacto de capital, promueven y coadyuvan en las obras de electrificación de la zona minera, principalmente por conveniencia propia, toda vez que con el establecimiento de sus talleres, requieren de la energía eléctrica, para las empresas mineras resulta de primordial importancia, allegarle a sus trabajadores todos los bienes y servicios necesarios, para que estos no abandonen las minas.

La acción de agencias gubernamentales en el campo de la salud, los servicios públicos, la vivienda y el abasto, es uno de los factores más importantes para el desarrollo de la zona minera, que lleva implícito un beneficio para las comunidades rurales que se encuentran cerca a los centros de población minera, lugares que proveen de mano de obra a la mina.

En San Juan de la Costa, Baja California, Sur, la empresa Roca Fosfórica Mexicana, S.A. organiza periódicamente enganches de trabajadores en diversos centros mineros del país, como por ejemplo: Cuencamí, Guanaceví, Velardaña, Durango, La Rastra Sin., y ni así logra estabilizar su planta de personal, la cual tiene una tasa de rotación anual mayor del 100%. Un porcentaje de rotación alta se presenta también en Hércules, Coah., donde la falta de infraestructura urbana impide la fijación del personal de la Cía. Minera del Norte, la Cía. Real del Monte y Pachuca, también ha tenido problemas de estabilidad de sus obreros por la cercanía de otros centros de trabajo, que cuentan con mayor infraestructura, aunado a que una porción de su personal se mantiene relativamente vinculado a las actividades agrícolas.

En algunos casos se ha estipulado que, cuando se utilicen los servicios de compañías contratistas, se otorgue al sindicato un porcentaje del costo de la obra para la promoción de actividades de beneficio social. Por ejemplo las empresas carboneras de Altos Hornos de México, S.A., pagan en prestaciones 1.5 pesos por cada peso de salario. En la Perla Minas de Fierro, S.A., el salario indirecto, equivale 97% del salario directo y 19% del costo total de producción. Se

considera, que ese gasto social ha contribuido a mejorar la estabilidad del personal.

En muchos centros esta falta de integración se hace más grave por el desarraigo de los trabajadores, quienes sienten que sólo están de paso en un mineral, ante la perspectiva del cierre de la fuente de trabajo por la terminación de la explotación del yacimiento. En estos casos las peticiones de los mineros en las revisiones contractuales se orientan hacia la elevación de fondos de retiro y a la solicitud de vivienda en poblaciones mejor urbanizadas.

Si bien es cierto que el trabajador minero, emigra ante el agotamiento del yacimiento minero, porque se le acaba su fuente de trabajo, también lo es, que los núcleos de población ejidal o comunal, propietarios de los predios mineros, obtuvieron diversas ventajas con la explotación, como por ejemplo, el ingreso por cada hectárea explotada, la fuente de trabajo para los ejidatarios, comuneros o hijos de éstos, todas las obras civiles que realizan las empresas contratantes en la explotación, instalaciones eléctricas, hidráulicas, de caminos, instalaciones de talleres, para la reparación de maquinaria, cuyas instalaciones generalmente se quedan en los predios mineros.

Infraestructura que de alguna manera coadyuva en el desarrollo de la clase agrícola, recibiendo un poco, a cambio de todo lo que ha otorgado a las clases sociales, porque los cultivadores de la tierra son los ciudadanos más valiosos, los más vigorosos, los más independientes, los más virtuosos, están firmemente ligados a su país y adheridos a su libertad y a sus intereses, por los lazos más perdurables, además la

familia agricultora está próxima a las fuentes donde emana la vida. Su preocupación está en el cuidado de las plantas y animales que ven creciendo, en lugar de estar observando los márgenes de los precios, o esperando el día de pago, o tratando de superar a un competidor.

4.3 PARTICIPACION DE LOS SECTORES FEDERALES Y ESTATALES EN LA INTEGRACION DE LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION.

La presencia del Estado dentro de la comunidad puede adquirir otra modalidad, aquella en que no son las empresas sino una serie de instituciones dependientes del gobierno o derivadas de la sociedad civil las que asumen la tarea del desarrollo y determinan la evolución económica, social y política de las poblaciones rurales mineras. Estas operan entonces con relativa autonomía frente a las empresas.

Estos modelos constituyen de alguna manera las vías de desarrollo y los tipos de sistema social que han estado constantemente presentes en la historia de la minería y la agricultura. La diferenciación hace referencia a una amplia bibliografía sobre el tema de los enclaves mineros, que se desarrollo en America Latina desde los años sesenta, a raíz del influjo de la teoría de la independencia, el concepto de enclave ha sido utilizado para caracterizar a las comunidades mineras como "CIUDADES-EMPRESAS" (Company-Town) en las que el aislamiento geográfico, la estructura mono-ocupacional de la población, la ausencia de mecanismos de movilidad social y el marcado influjo de las empresas en la dinámica política crean condiciones propicias para la conflictividad social que generalmente se polariza en torno a dos instituciones: la empresa y la organización sindical.

El concepto sociológico de enclave minero puede permitirnos entender mejor la tipología de comunidades que antes hemos esbozado

y que trataremos de discutir a continuación. Utilizaremos para ello dos términos relativos a éste concepto: como unidades de enclave y como unidades en proceso de desenclavización. Cada uno de ellos hace también alusión a alguna de las dos modalidades de participación del Estado en la comunidad minera de las que antes hemos hablado, con lo que pretendemos analizar la verdadera participación de los sectores federales y estatales, en el desarrollo e integración de los nuevos centros de población, así como la función social de las empresas mineras, ante las comunidades rurales, también conocidas como comunidades de enclave.

En efecto la empresa minera, por necesidad social regional, se convierte en coadyuvante del Estado en la creación de fuentes de trabajo y servicios sociales que requieren las comunidades rurales cercanas a los centros de enclave mineros.

4.3.1 LAS COMUNIDADES MINERAS DE ENCLAVE Y LA FUNCION SOCIAL DE LAS EMPRESAS MINERAS.

La minería mexicana está ligada a la modernización, diversificación del aparato productivo, a la colonización y a la urbanización de espacios geográficos, el descubrimiento de nuevos yacimientos o la restauración de otros abandonados por incosteables durante largos espacios de tiempo, la edificación de complejos extractivos y con ello el establecimiento de vías de comunicación y la construcción de nuevos centros de población siguen constituyendo hasta hoy actividades estrechamente vinculadas con el desarrollo de la minería, lo que confiere a esta rama industrial un carácter particular.

La relación entre desarrollo productivo y expansión geográfica propia de la minería tiende a volverse más intensa a medida que los nuevos procesos de modernización tecnológica han permitido la explotación costeable de reservas minerales de baja ley en regiones hasta hace poco relegadas por los inversionistas.

También la demanda industrial de nuevos minerales, en especial los no metálicos, ha hecho posible la implantación de empresas en zonas sin tradición minera. Tomando como referencia estas dos situaciones, es previsible que la frontera geográfica de la minería tienda en el futuro próximo a expandirse, lo que de nuevo significará replantear la vieja pregunta a cerca de la relación entre desarrollo minero y colonización especial, entre empresa y comunidades o entre desarrollo fabril y desarrollo urbano.

Una tentativa de solución a este problema ha consistido en subrayar lo que podríamos denominar la función social de las empresas, es decir, un conjunto de estrategias que surgen del aparato directivo de las compañías mineras y cuyo ámbito de referencia es la comunidad, entendida ésta como el espacio de reproducción social de la fuerza de trabajo. Lo específico de ésta alternativa es que son las empresas, a través de su acción social, las que definen el funcionamiento global de las comunidades.

El sistema denominado de enclave, y que caracteriza a ciertas empresas mineras, tanto privadas como estatales, requiere ser analizado en sus antecedentes, expresiones e implicaciones.

El antecedente jurídico más importante que justifica y norma la política social de las empresas hacia las comunidades mineras es el artículo 123 constitucional, en el que quedaron estipuladas ciertas obligaciones de las empresas en materia de dotación de servicios, vivienda, educación, salud, comercio, recreación y edificios destinados a los servicios municipales, el sentido de este precepto constitucional, es normar la función social de las empresas hacia los trabajadores, superando los viejos principios de la política laboral.

Pero la participación de las empresas en el sostenimiento de las comunidades mineras no sólo se justifica por razones de orden jurídico sino también por causas que tienen que ver con el aislamiento geográfico de muchos centros mineros con respecto a los centros urbanos. En efecto, el hecho de que la implantación de la industria minera esté especialmente determinada por la ubicación de los

yacimientos, ayuda a comprender porque las empresas mineras han tenido que desarrollar un papel tan activo de los procesos de urbanización de esas comunidades, que en muchos casos se han creado en regiones despobladas y sin infraestructuras de comunicación de servicios.

El impulso que ha cobrado en México la industria siderúrgica, desde los años de la postguerra hasta la actualidad, provocó la creación de nuevos centros mineros productores de carbón y hierro. Algunos de ellos, como es el caso de las poblaciones de Hércules, Coah. y la Perla Chihuahua, abastecedoras de mineral de hierro a los complejos siderúrgicos, de Fundidora Monterrey y Altos Hornos de México en Monclova, se instalaron en lugares sin población, infraestructura y vías de comunicación, otros como los de Peña Colorada y Las Truchas en las Costas del Pacífico de los Estados de Colima y Michoacán, se desarrollaron en regiones sin tradición minera, ésta última ya comentada en el capítulo anterior, se encuentra en graves problemas financieros.

El incremento de la minería del carbón en el norte del Estado de Coahuila, pese a que ésta contaba con antecedentes desde principios de este siglo, también ha dado lugar a la creación de nuevas poblaciones y a la expansión de otras ya viejas, como Palau, Barroteran, Las Esperanzas y La Florida de Muzquiz. La minería metálica también ha sido escenario en los últimos años de la aparición de nuevos pueblos mineros, como los de noria de Angeles, Zac., Nacozari de García, Son., Otongo, Hgo., y en cuanto al sector de los no metálicos, destaca la expansión y creación de nuevos centros de población minera en los casos del azufre, en los municipios veracruzanos de Jáltipan y

Minatitlán, la fosforita en San Juan de la Costa, B.C.S. y la sal en Guerrero Negro, también B.C.S.

En casi todos estos centros mineros, y en especial en los de reciente creación, el aislamiento geográfico, la ausencia de asentamientos humanos, la inexistencia de una tradición ocupacional minera y la carencia de infraestructura de servicios urbanos han tenido consecuencias importantes en varios órdenes, tales como la configuración del mercado de trabajo, la fijación de la mano de obra, la urbanización y la integración de esas poblaciones al entorno regional.

Puede decirse que el mercado de trabajo de esas poblaciones tiene dos características fundamentales: la mono-ocupación y la inestabilidad. El predominio de la ocupación minera que llega a ser absoluto, en algunos casos es el resultado de los límites que la naturaleza, el ambiente o la degradación ecológica provocada por la minería han impuesto al desarrollo de actividad agrícola y ganadera.

Es evidente que la dinámica del mercado ocupacional de estas comunidades depende casi exclusivamente de la minería; los ciclos de expansión y contracción de la producción se traducen de manera automática en crecimiento o disminución demográficas, en ampliación o reducción de las infraestructuras de servicios. El propio término "mineral", que muchas veces se utiliza para denominar estas poblaciones, connota un sentido de transitoriedad y eventualidad de éstas comunidades, como ya lo dejamos asentado anteriormente, su existencia sólo se explica por la existencia de los yacimientos que poseen y su futuro es tan incierto como lo puede ser la explotación

costeable de esos recursos naturales. Uno de los más claros ejemplos de este tipo de situaciones es el caso del mineral de La Perla, Chih., población que fue creada por iniciativa de AHMSA, en 1958, cuya vida productiva se prevee que no llegará a finales de éste siglo. Bajo tales condiciones, es evidente que la diversificación de la economía del mercado ocupacional, así como el crecimiento demográfico y la urbanización, ha sido seriamente restringido.

La presencia del Estado en la comunidad minera no se restringe ya, como en otros tiempos, a la participación de carácter normativo y regulador de las relaciones obrero-patronales, sino que comporta mayor grado de incidencia en la determinación de las condiciones de vida y de reproducción de las poblaciones mineras. La acción coordinada de las agencias gubernamentales ha fomentado también una política de integración regional nacional de estos centros, que se expresa en la ampliación de las redes de comunicación, la articulación con los mercados regionales, el crecimiento de los servicios educativos y culturales y posibilidad de tener acceso a los medios de comunicación.

Como resultado de la creciente presencia de nuevos agentes sociales, el Estado y los grupos ocupacionales no ligados a las actividades extractivas, la estructura social y política de estas comunidades mineras ha sufrido algunas modificaciones importantes. La vieja polaridad social entre empresa y sindicatos empieza a dejar de ser el eje de las relaciones y de los conflictos sociales porque las empresas no son ya las únicas administradoras de los recursos económicos y porque los sindicatos han perdido en las poblaciones

mineras buena parte de la capacidad de representación política que otro tiempo detentaron.

Este último proceso es resultado de la aparición de nuevos sectores ocupacionales que reclaman su derecho a participar en la gestión municipal y en los puestos de representación popular tradicionalmente ocupados por el liderazgo sindical minero. Además, la tendencia del sindicato minero a la centralización y a la pérdida de cierto nivel de autonomía de las secciones locales han provocado un cuestionamiento de la capacidad del sindicato, para representar de forma autónoma los intereses de los habitantes de los centros mineros.

Estos procesos han dado como resultado, una nueva imagen social a algunas comunidades mineras. La vieja situación de pueblos-empresa han transitado hacia una condición de ciudades con una economía y un mercado ocupacional gradualmente diversificado. La estructura social y política se ha vuelto también más compleja, y sobre todo, el aislamiento geográfico y la autonomía cerrada de las instituciones sociales típicas de los enclaves mineros han comenzado a ser sustituidos por un patrón de integración económica y política que vinculada cada vez más a estas poblaciones con el conjunto de la sociedad nacional.

La vía hacia la desenclavización no significa, sin embargo, cuestionar la importancia que la producción y el trabajo minero tienen en estos centros urbanos. Más aún, en buena medida dicha desenclavización ha sido consecuencia de la expansión productiva y de la modernización tecnológica del aparato minero. Asimismo, la desenclavización constituye en muchos casos una nueva etapa de

evolución y desarrollo de poblaciones que en otro tiempo tuvieron un nítido perfil de enclave. En uno u otro caso, la minería sigue siendo el eje que articula la vida de esas poblaciones.

El futuro de la comunidad minera dependerá, pues, de las capacidades que las empresas y las nuevas generación obreras pongan en juego para hacer posible que esta vieja actividad productiva siga siendo no sólo fuente de riqueza sino también expresión histórica del dominio del hombre sobre la naturaleza, escuela de conocimientos, profesiones y oficios, espacio propicio para la creatividad de nuevas formas de sociabilidad y sustento del desarrollo humano.

La expansión cuantitativa y cualitativa de la participación estatal en la rama minera ha dado lugar a retos y problemas de diversa índole, en particular en la época de crisis por la que atraviesa el país. Los cambios en la división internacional del trabajo, el peso de la deuda externa, la nueva configuración en la demanda internacional de minerales, el nuevo patrón de acumulación que se inicia en el país y la situación de la propia minería han hecho necesario que el gobierno promueva la modernización de la rama y la reorientación de la propia participación estatal en la misma.

Como resultado de esta nueva situación, se puede decir que ha iniciado recientemente el tránsito hacia una nueva modalidad de intervención del Estado en el desarrollo minero, caracterizada por el impulso, a la reprivatización y adelgazamiento del sector paraestatal, la flexibilidad del proceso productivo, la aparición de mecanismos de gestión más dinámicos y eficaces y el fomento a la autonomía de las

comunidades mineras, estimulando el desarrollo social, creando una mayor infraestructura como apoyo a los nuevos centros de población minera.

4.4 EFECTOS JURIDICOS DE LOS CONTRATOS EN LA EXPLOTACION MINERA DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

El primer efecto que produce el contrato, es el carácter de obligatoriedad, es decir, que el acuerdo de voluntades de los contratantes tiene fuerza de Ley entre las partes, con la salvedad de que solo produce efectos para el futuro, la expresión que equipara la Ley al contrato, como una Ley de las partes, hay que aceptarla de una forma metafórica, en el sentido de que ninguna de las partes puede sustraerse al deber de observar el mismo contrato, sino que ha de cumplirlo y respetar la palabra dada "PACTA SUNT SERVANDA".

4.4.1 EFECTOS JURIDICOS:

La Intangibilidad del Contrato, es otro de los efectos jurídicos, que consiste en el hecho de que no puede una de las partes, por voluntad unilateral, disolver o modificar el contrato, salvo los casos previstos por las partes, como por ejemplo cuando se agota el yacimiento minero antes de que se cumpla el plazo de explotación, situación que hace imposible su cumplimiento, y que además, se encuentra prevista dicha situación, en todos los contratos que se analizaron, como causas de excepción en su cumplimiento.

La Relatividad del Contrato, otro de los efectos jurídicos, esta el de que, sólo a las partes aprovecha o perjudica directamente, y sólo para ellas crea derechos y obligaciones, conforme al principio "res inter alios acta, alios neque prodesse, neque nocere potest", es decir, que los efectos se producen para todas las personas que emitieron su voluntad, en

la aceptación que constituye el acuerdo de voluntades de ese contrato, y que a la vez son los titulares del interés jurídico, y de la relación jurídica, sin importar que el citado contrato no este firmado por todos los ejidatarios o comuneros, a los que les afecta o beneficia los efectos jurídicos, ya que basta con que el citado contrato, este debidamente firmado, por los representantes legales.

La regla general es que el contrato sólo aprovecha o perjudica directamente a las que son partes, en sentido formal y en sentido material de ese contrato, los terceros por regla general, no obtienen provecho ni se perjudican directamente del contrato, es importante, sin embargo, que entre las partes y los terceros, existen tres categorías de personas intermedias, que aunque no son partes, si tienen en un determinado momento, injerencia o interés jurídico son:

a) Los causahabientes a título universal; que son aquellos que suceden a una persona en todo o en una parte alicuota de su patrimonio, ejemplo, los herederos, las sociedades incorporantes en la fusión de sociedades.

b) Los causahabientes a título particular, que son aquellos que adquieren de una persona un determinado bien en concreto o un derecho real sobre el mismo y;

c) Los acreedores quirografarios, los terceros que sólo tienen un crédito sin ninguna garantía realmente de otra persona.

Estas tres categorías de intermediarios, tienen injerencia en la mayoría de los contratos de carácter civil, sin embargo, en el caso

concreto de nuestro estudio, los dos últimos quedan excluidos, y sólo, los causahabientes a título universal podrán intervenir en la relación contractual.

La Imposición Contractual de obligaciones a cargo de la afianzadora, que se obliga a pagar una cantidad de dinero, si el deudor principal no cumple la obligación contraída, puede considerarse, como otro de los efectos jurídicos de la contratación en la explotación minera, en efecto la afianzadora, se subtroga en las obligaciones contraídas por la compañía explotadora por cuanto hace al pago derivado de la explotación minera.

El pacto de exclusividad como efecto del contrato, que consiste en que, el núcleo ejidal no podrá dar en explotación a otras compañías mineras, los predios en que se encuentren los yacimientos mineros, que dieron origen a la celebración del contrato, por lo menos durante el plazo mínimo que fijen las partes.

Protección de los contratos, para que ambas partes contratantes tengan mayor seguridad jurídica en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones y la obtención de todas las prestaciones que se deriven del contrato, deberán registrarlo o dar aviso al Registro Agrario Nacional, así expresamente lo establece el artículo 147 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por considerar, que el sector rural, se encuentra protegido por leyes de carácter social, es obligación de las autoridades agrarias, vigilar y asesorar a los ejidatarios y comuneros, en la formulación de los contratos que celebran, por motivo de la explotación minera, y aunque

no tienen interés jurídico propio, si son parte en la celebración de dichos contratos, en su carácter de autoridad reguladora de la actividad agraria, y además, porque en el supuesto de que existiera conflicto, en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes, dicha autoridad actuará como árbitro por disposición expresa de las partes, son efectos jurídicos predeterminados por la Ley Federal de Reforma Agraria.

En síntesis podremos concluir que los presentes contratos, son bilaterales, onerosos de arrendamiento mercantil, en efecto son bilaterales, porque se celebran entre dos ó más partes, ejidatarios y empresa explotadora, son onerosos porque una de las partes cubrirá un precio cierto y determinado, y son de arrendamiento porque, otra de las partes, a cambio del pago, permitirá el uso del suelo durante cierto tiempo un año, dos, tres, etc., y sus respectivas prórrogas hasta el agotamiento del yacimiento minero, o su incoesteabilidad a cargo de la empresa explotadora, es mercantil porque es el objeto de ambos contratantes obtener una ganancia lícita y, porque la compañía explotadora tiene como actividad preponderante el comercio, en los términos establecidos por el artículo 75 del Código de Comercio vigente.

En el traslado del uso y disfrute, que el núcleo ejidal hace a la empresa explotadora, ambos contratantes persiguen obtener un lucro, los ejidatarios o comuneros con el arrendamiento y la empresa con la explotación del mineral o minerales que se encuentren en los predios materia del contrato.

4.4.2 EL PAGO DE IMPUESTOS Y DERECHOS COMO EFECTOS JURIDICOS DE LA CONTRATACION MINERA EJIDAL

Como regla general, la Ley Federal de Reforma Agraria protege al ejidatario y al comunero, para los efectos del pago de impuestos por la explotación agrícola, en efecto, el artículo 106, dispone que los Municipios, los Estados y la Federación, no podrán imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial.

Toma como base para fijar el impuesto predial, el 5% de la producción anual comercializada, calculando el porcentaje en virtud de los precios rurales de la producción de que se trata. Desde la fecha de la ejecución de la resolución presidencial, los ejidos quedan obligados a pagar la cuota íntegra que les corresponde.

Durante el tiempo que los ejidos tengan la posesión provisional de las tierras, sólo tienen obligación de pagar el 25% del impuesto predial que les corresponda durante el primer año, dicho porcentaje se aumentará en un 10% cada año hasta que alcance la cuota total.

La responsabilidad fiscal, es solidaria en los ejidos colectivos, ya que obliga a todos los ejidatarios, quienes deberán depositar la parte correspondiente a cada uno de ellos en la Tesorería del Comisariado Ejidal; y ésta hará el pago del impuesto ante la Oficina Fiscal correspondiente por la totalidad de las tierras del ejido. Cuando alguno o varios ejidatarios observen conductas morosas en el pago del citado impuesto, la autoridad fiscal utilizará el procedimiento económico coactivo, exclusivamente sobre el 25% de la explotación integral del

ejido, el legislador considera que si el monto que se toma como base es del 5% de la producción anual comercializada, entonces en los casos de mora, el 25% de la producción anual será más que suficiente para cubrir el impuesto omitido.

Ahora bien cuando la explotación sea individual el procedimiento económico coactivo se tendrá que ejecutar sobre la producción que pertenezca individualmente al ejidatario que no haya cubierto la cuota que le corresponda y, también será sobre el 25% de la producción anual de la unidad individual de dotación.

El artículo 107 de la Ley Federal de Reforma Agraria, señala que fuera de la obligación fiscal citada, no se podrá imponer ninguna otra, agrega que, "de las que contraigan los ejidatarios conforme a las leyes de crédito ejidal" no se podrá exigir a los miembros de un ejido o comunidad ninguna otra prestación en remuneración, ni en forma de contribución indirecta. En consecuencia, tratándose de los impuestos y derechos que se generen por virtud de la explotación minera, cuando ésta se haga en forma directa y personal por los ejidatarios o comuneros, dichos impuestos y derechos tendrán que ser condonados o franquiciados.

En tanto que, cuando la explotación se realice a través de alguna empresa, será ésta la que se obligue a cubrir los impuestos y derechos de la explotación minera, en los términos y condiciones que se establezcan en las concesiones que les otorgue la Dirección General de Minas, atendiendo al tipo de mineral que será explotado y, de acuerdo con las

disposiciones aplicables de la Ley de Impuestos y Fomento de la Minería.

Por cuanto al impuesto que deberán pagar los núcleos de población comunal, el artículo 108, dispone que el régimen fiscal de los bienes comunales se sujetará a los preceptos ya comentados, es decir, que se sujetarán al mismo régimen fiscal de los ejidatarios.

El maestro Don Raúl Lemus García, al respecto nos dice que "Los ejidatarios y comuneros, con apoyo en el régimen especial de tributación fiscal que fija la Ley Federal de Reforma Agraria, deben defenderse de toda contribución que al margen de la Ley pretende imponerles la autoridad fiscal." 42

Podemos concluir que el régimen fiscal de los ejidatarios y comuneros, no se altera por motivo de la explotación minera, ya que si la actividad minera resulta generadora de impuestos y derechos, estos estarán a cargo de las empresas contratantes con los núcleos de población ejidal comunal, aunado que dichas empresas también gozan la franquicia o estímulo fiscal, por la explotación minera, cuando por virtud de ésta tengan que realizar obras de infraestructura, así lo establece el Decreto de Estimulos Fiscales para Fomentar la Inversión en la Actividad Minera, artículo 8º, Fracción II. Por lo que respecta a las inversiones realizadas en obras de infraestructura, los interesados tendrán la opción de presentar la solicitud de estímulo fiscal, a más tardar sesenta días hábiles después de cada semestre calendario sobre el

42 Raúl Lemus García. Op. Cit. Pág. 353.

avance de las obras, o bien dentro de los noventa días hábiles siguientes a la fecha de terminación de las inversiones.

4.5 SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, CUANDO SE VIOLAN SUS DISPOSICIONES.

Los actos y omisiones que implican responsabilidad, por las violaciones a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, ya sea por funcionarios, empleados, ejidatarios y comuneros u otras personas que participen en las actividades agrarias. Se encuentran reguladas en la Ley en el Libro Séptimo, Capítulo Unico, denominado, Delitos, Faltas y Sanciones, por los artículos 458 al 473.

La responsabilidad de los funcionarios y empleados que intervengan en la aplicación de la Ley Agraria, se encuentra prevista por el artículo 458, que establece, que quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan, sin perjuicio de que sean sancionadas conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados y, en su caso a las Leyes de Responsabilidad de los Estados.

De lo anterior, se desprende que en materia de competencia es de carácter mixto, ya que los delitos se encuadran en la Ley de Responsabilidades, además de las sanciones administrativas.

Para el caso de la Responsabilidad, en que incurran los Gobernadores, el artículo 459, sólo señala, que previo el cumplimiento de las formalidades legales del caso, serán consignados a las autoridades competentes, es decir, que previamente se tiene que agotar el

procedimiento de desafuero, para poder consignar a un Gobernador, sin precisar la penalidad que le corresponda. En cinco fracciones señala cuales son las faltas en que pueden incurrir; por retardar más de quince días el nombramiento de sus representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas; por no turnar a las Comisiones Agrarias Mixtas las solicitudes de los núcleos de población, dentro de los diez días siguientes a su presentación; por no resolver sobre los dictámenes de las Comisiones Mixtas y no devolver los expedientes que les envíen éstas; así como por afectar ilegalmente las propiedades inafectables en los mandamientos de posesión que dicten.

Las faltas en que incurra el Secretario de la Reforma Agraria, se establecen en los artículos 460 y 461; el 460 en tres fracciones y el 461 en dos. Las faltas son: por informar falsamente al Presidente de la República, al someterse los proyectos de resolución previstos en la Ley; por no informarlo de los casos en que proceda sancionar a funcionarios o empleados agrarios, en los casos de responsabilidad que cada uno de ellos señala la Ley; cuando, con violación de la Ley Agraria, proponga resolución negando a un núcleo de población las tierras o aguas a que tenga derecho, cuando proponga que se afecten, en una resolución presidencial, propiedades inafectables y por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios y empleados de los que sea superior jerárquico, en los casos de responsabilidad que a cada uno de ellos les imponga la Ley.

Los casos anteriores serán sancionados con pena de seis meses a dos años de prisión, según la gravedad de los hechos de que se trate.

Esta penalidad esta precisada sólo para las faltas señaladas en el primero de los artículos citados, al parecer el segundo no tiene penalidad, dependiendo de la interpretación que se le de a dicho precepto, sin embargo, considero que no existe diferencia entre las faltas que sanciona uno y otro preceptos, porque en el 460, la sanción es por informar falsamente al Presidente de la República y el 461, es por no informarlo de los casos en que proceda sancionar a funcionarios, creemos que en los términos del Código Penal, en un precepto se sancionará la acción y en el otro la omisión, pero en los dos existe comisión de delito sea por acción o por omisión, aunado a que el 461 principia su redacción diciendo que el Secretario de la Reforma Agraria "incurrirá también en responsabilidad" queriendo decir con esto, que se debe aplicar la misma penalidad que señala el artículo 460 de la Ley Agraria.

Las actividades del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos también se encuentran reguladas por el artículo 462, quien incurrirá en responsabilidad, por no emitir su opinión en términos oportunos y obrar con falsedad, causando perjuicio a los ejidatarios y comuneros; por no consignar a los empleados o funcionarios de su dependencia que violen la Ley Agraria, provocando con sus actos perjuicios a los ejidatarios o a los comuneros en particular o a los ejidos y comunidades en general.

Los anteriores casos también son sancionados con prisión de seis meses a dos años según su gravedad.

El artículo 464, señala que los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurrirán en responsabilidad penal; por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo 14; por proponer se afecten las propiedades inafectables; por emitir dolosamente dictámenes en contra de lo prescrito por la Ley y, por no emitir su dictamen en los plazos legales.

En estos casos los Miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, serán sancionados con una pena privativa de la libertad, de seis meses a dos años de prisión, según la gravedad del hecho de que se trate.

El artículo 465, establece las sanciones en que incurrir los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas; por no formular sus propuestas ante las comisiones, en los términos que fije el Reglamento Interior de ellas; por informar dolosamente a la Comisión Agraria Mixta en las propuestas que sirvan a ésta para emitir sus dictámenes; por proponer la afectación de las propiedades inafectables y cuando no deslinden las propiedades otorgadas en posesión provisional. Las sanciones serán de seis meses a dos años de prisión, a juicio de la autoridad competente.

Los Delegados y Subdelegados Agrarios, incurrir en responsabilidad penal; por proponer en sus dictámenes o estudios, que se niegue a un núcleo de población las tierras, bosques o aguas a que tengan derecho; por proponer se afecten las propiedades inafectables, cuando no tramiten, dentro de los términos que fije la Ley, los expedientes agrarios; por no informar oportunamente a la Secretaría de las irregularidades que cometen las Comisiones Agrarias Mixtas.

Cuando informen dolosamente a la Secretaría, sobre los expedientes en que intervengan, en forma que origine resoluciones contrarias a la Ley. Por conceder a los propietarios afectados plazos mayores que los que señala la Ley, para el levantamiento de cosechas, el desalojo de ganado o la extracción de productos forestales, por sugerir o dictar medidas notoriamente perjudiciales para los ejidatarios con el propósito de beneficiar a terceras personas o de obtener un lucro personal, cuando intervengan directa o indirectamente para su beneficio personal o por interposición de persona en negocios relacionados con los artículos que producen los ejidos y por dar información indebida a una de las partes interesadas que perjudiquen a la otra.

En estos casos los responsables, serán sancionados con prisión de uno a seis años, aún cuando alcancen la libertad bajo fianza, es una de las sanciones más altas, ya que la mayoría es de seis meses a dos años de prisión.

El personal administrativo y técnico federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas, que intervengan en la aplicación de la Ley Agraria, estará sujeto a las mismas causas de responsabilidad y sanciones establecidas para los Delegados, en lo que sea estrictamente aplicable conforme a las funciones que expresamente les confieren las leyes, así expresamente lo establece el artículo 467.

Los artículos 469 y 470 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establecen los casos en que pueden incurrir en responsabilidad, los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos, así como de los Comisariados y Consejos de Vigilancia, Ejidales y Comunales,

l...

preceptos que ya fueron comentados en el Capítulo segundo de este trabajo, por lo que únicamente nos concretamos a mencionar el último párrafo del artículo 470, por considerar que establece la sanción más drástica para los integrantes del Comisariado Ejidal.

En efecto el citado párrafo establece que los miembros del Comisariado que ordenen la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un ejidatario o comunero y los que con su conducta pasiva lo toleren o autoricen, sin que exista una resolución legal en que fundarla, serán inmediatamente destituidos, quedarán inhabilitados para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad, y sufrirán prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso.

La sanción establecida por el Legislador, en este párrafo, es con el objeto de evitar que un ejidatario o comunero, sea privado de sus derechos agrarios sin fundamento legal alguno. La comisión del delito puede ser por acción o por omisión, es decir, que puede darse el caso que algún miembro por ignorancia o negligencia, autorice la privación ilegal, sea definitiva o temporal, de los derechos de un ejidatario o comunero, sean totales o parciales, para que incurra en la comisión de las faltas aquí establecidas.

Las sanciones son tres, la primera que serán destituidos del cargo conferido, la segunda que quedan inhabilitados, para volver a desempeñar cualquier cargo en el ejido o comunidad y la tercera, que **sufrirán** prisión de tres meses a tres años. Las dos primeras sanciones

son de carácter administrativo, la última de tipo penal, corresponde a la autoridad judicial fijar la penalidad máxima o mínima del sujeto activo.

Los preceptos que hemos analizado, están enfocados específicamente a las autoridades agrarias y a los miembros del Comisariado Ejidal, dichos preceptos excluyen a cualquier otro sujeto, lo que no implica, que los terceros se encuentren al margen de la comisión de faltas en contra de lo que establece la Ley Agraria, ya que el artículo 471, está enfocado contra cualquiera otra autoridad que viole alguna disposición agraria, y el 472, en contra de los Jefes de las Oficinas rentísticas o catastrales o del Registro Público de la Propiedad, aunque las sanciones son menos severas, en algunos casos también podrán ser destituidos del cargo, dependiendo de la gravedad del asunto.

4.6 DEFENSAS Y RECURSOS PREVISTOS POR LA LEGISLACION AGRARIA Y LEYES CONEXAS:

El Capítulo Tercero del Libro Cuarto, de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los artículos 379 al 390 establece como medio de defensa, el juicio de inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales, cuando un poblado no acepte la resolución del Ejecutivo Federal.

El citado precepto señala, que el juicio de inconformidad se debe interponer dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución y, señala que la autoridad competente para conocer de dicha inconformidad, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente, que el presente medio de defensa o recurso es el juicio de amparo, que veremos con mayor detalle en el apartado que sigue.

El Título Quinto, denominado procedimiento de nulidad y cancelación, prevee como medios de defensa, el procedimiento para obtener la nulidad de fraccionamiento de bienes comunales y ejidales, éste procedimiento se iniciará por solicitud de los adjudicatarios, dirigida a la Comisión Agraria Mixta, que les corresponda, misma que una vez que agota las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, convocar a la Junta General de Adjudicatarios de los terrenos cuyo fraccionamiento pretenda nulificarse, oiga a los peticionarios y a las partes afectadas, con la nulidad que se solicita, reciba todas las pruebas que ofrezcan las partes y analice tanto pruebas como alegatos de las partes, resolverá si es de declararse o no la nulidad del

fraccionamiento o repartimiento de que se trate y, en su caso, la forma en que deba hacerse el nuevo repartimiento de las tierras materia de la controversia, así expresamente lo establecen los artículos 391 al 398, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Nulidad de Fraccionamientos de Propiedad Afectables.

Este procedimiento de nulidad, se inicia de oficio por la Secretaría de Reforma Agraria, a solicitud del Ministerio Público Federal o a petición de la Comisión Agraria Mixta, con el objeto de evitar la simulación de latifundios, aunque en este caso, el recurso o medio de defensa corresponde a los sujetos que sufrirán con la resolución que recaiga al presente juicio, se enuncia porque es una defensa de los intereses de los campesinos carentes de tierras.

Los propietarios y demás afectados podrán ocurrir por escrito ante la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la solicitud, exponiendo todos los medios de defensa que a su derecho convenga y, ofreciendo todas las pruebas y alegatos que los beneficien, con lo cual la Secretaría formulará su dictámen y lo someterá para resolución del Presidente de la República, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los predios. (artículos 399 al 405).

Nulidad de Actos y Documentos que contravengan las Leyes Agrarias.

El procedimiento de nulidad de dichos actos o documentos, se inicia de oficio o a petición de parte, ante la Comisión Agraria Mixta, misma que notificará a las contrapartes, por oficio, la solicitud y el acuerdo de iniciación del procedimiento.

La solicitud de nulidad la pueden hacer las personas o los núcleos de población que tengan derecho o interés por el perjuicio que pueda causarles el acto o documento que impugnen, después de observar las formalidades esenciales del procedimiento, la Comisión Agraria Mixta, resolverá sobre la procedencia de la nulidad, dichas resoluciones no son recurribles. (artículos 406 al 412).

Nulidad de Contratos y Concesiones.

En las términos de los artículos 413 al 417 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de la Reforma Agraria abrirá expediente para la nulificación de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores, desde el año de 1876, sobre tierras, aguas y riquezas naturales.

Dentro del procedimiento, se citará a los terceros poseedores de propiedades afectadas, para que en un plazo de noventa días, exhiban pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Concluido el procedimiento, el Cuerpo Consultivo Agrario formulará un proyecto de declaratoria de nulidad que se someterá a la consideración del Presidente de la República, mismo que deberá contener, el fundamento jurídico y la declaratoria de que el acaparamiento de que se trata implica perjuicios graves para el interés

público y de que las tierras reivindicadas, pasan a las reservas de terrenos nacionales para fines agrarios. Deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se registrará en el Registro Agrario Nacional y en el o los Registros de la Propiedad de las entidades federativas en donde estén ubicadas las tierras de que se trate.

Independientemente de los medios de defensa que se establecen para los afectados, éstos tienen todavía el Juicio de Amparo en contra de dicha Resolución.

Nulidad y Cancelación de los Certificados de Inafectabilidad.

El procedimiento de conciliación de un certificado de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, se inicia, cuando su titular adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máxima inafectable. Cuando el predio no se explote durante dos años consecutivos, o cuando la propiedad se destine a un fin distinto al señalado en el certificado, si el predio es para usos ganaderos o agropecuarios, así lo establecen los artículos 418 y 419.

Suspensión y Privación de Derechos Agrarios.

Para el caso del procedimiento de suspensión y privación de derechos agrarios, previsto por los artículos 420 y 431, los afectados podrán interponer como medios de defensa el recurso de inconformidad, ante el Cuerpo Consultivo Agrario, así expresamente lo establece el artículo 432, la parte interesada podrá en un término de treinta días,

computados a partir de la publicación de la resolución que prive o suspenda los derechos agrarios, recurrirla por escrito.

El expediente de inconformidad se integrará con el o los casos de los campesinos interesados, quedando firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta, respecto de todos aquellos que no se hubieren inconformado. Una vez agotadas todas las etapas procesales, el Cuerpo Consultivo dictará resolución, en un plazo de treinta días a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad, es decir, que dentro del citado plazo deberán agotarse todas las instancias del procedimiento, las intenciones del legislador resultan, en algunos casos, muy desafortunadas por cuanto al tiempo en que debe resolverse dicho recurso, ya que, en la mayoría de las veces se tardan mucho más del tiempo señalado, debido entre otras causas, a la gran cantidad de trabajo, que tiene el Cuerpo Consultivo Agrario.

Las resoluciones dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas, serán publicadas en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa correspondiente y las que emita el Secretario de la Reforma Agraria, se publicarán, además, en el Diario Oficial de la Federación, debiéndose inscribir en el Registro Agrario Nacional, para los efectos de la expedición de los certificados correspondientes, y, al ejecutarse se notificará al Comisariado Ejidal, para que en el caso de que se haya decretado la privación de derechos y no se haya procedido a la nueva adjudicación, convoque a Asamblea General con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación de que se trate.

4.7 EFECTOS JURIDICOS EN EL EJIDO ANTE EL AMPARO AGRARIO

Por virtud de las reformas de 1976, se adicionó a la Ley de Amparo, el Libro Segundo, dedicado especialmente a la materia agraria, constando de un título y un capítulo, en los que se contienen los artículos del 212 al 234, el primero de esos preceptos, especifica cuales son las demandas de amparo que deben considerarse incluidas en materia agraria, y los artículos del 213 al 234 expresan las reglas específicas para esa clase de amparos.

El citado artículo 212 establece la oportunidad de interponer la demanda de garantías agrarias, tomando como base específica, las consecuencias o efectos que los actos reclamados tengan o no puedan tener sobre las tierras, aguas, pastos y montes, o cualquier derecho agrario, de que sean propietarios o poseedoras las comunidades agrarias, colectivamente, o alguno de sus integrantes, en lo individual ya sea que intervengan como promoventes del amparo o les corresponda el carácter de terceros perjudicados, y aún cuando su interés provenga de la posible afectación de alguien que haya demandado ante cualquier autoridad como aspirantes a ejidatarios o comuneros.

El párrafo primero del artículo 212 expresa claramente que el propósito de la institución del amparo agrario, con los amplios beneficios procesales para las comunidades y núcleos ejidales, tiene la finalidad de tutelar sus derechos agrarios, así como en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina.

Como más adelante observaremos, el amparo agrario, es altamente proteccionista de las comunidades agrarias, rompiendo en varios de los principios jurídicos de la Ley de Amparo, como la falta de equidad procesal, que el derecho impone a las partes en toda controversia judicial; convirtiendo al Juez de Distrito en un verdadero abogado patrono o coadyuvante de los quejosos, cuando éstos, sean campesinos, ya que la Ley los obliga a recabar de oficio todas las pruebas que puedan beneficiar al campesino, sea comunero o ejidatario, sea quejoso o tercero perjudicado. La sentencia debe resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos que resultan probados, aún cuando sean distintos en los señalados en la demanda, si tal sustitución beneficia a los ejidatarios o comuneros.

Si los actos reclamados pueden significar la privación de los bienes agrarios del núcleo de población quejosa, se suspenderán de oficio, de plano y sin garantía, como se ve la Ley otorga las más amplias facilidades, para que en el proceso del amparo queden perfectamente esclarecidos y definidos sus derechos, así como la naturaleza y el alcance de los actos reclamados, con el fin de que el tribunal del conocimiento conozca en toda su amplitud la esencia y los accidentes de la controversia constitucional, para que las comunidades agrarias y sus integrantes alcancen toda la protección a que en la realidad tengan derecho, en vez de depender de la capacidad, de la diligencia y de la honestidad de sus abogados patronos, ni de los errores o de las argucias, en que puedan incurrir las autoridades responsables.

No existe duda de que su institución y su extensión están firmemente justificadas, no sólo por las características del actual

ambiente burocrático, sino particularmente por la calidad social de las comunidades agrarias y de sus integrantes, que como ya dejamos asentado, se encuentran desprovistos de los medios económicos y de la cultura que en la práctica necesitan para hacer valer sus derechos a través de un patrocinio honesto, diligente y eficaz, así como por la urgencia de satisfacer hasta donde más se pueda la justicia social rural.

En contra de lo que hasta aquí hemos visto, el Párrafo Primero de la Fracción XIV del Artículo 27 Constitucional, niega la acción de garantías a los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o resolutivas, de tierras o aguas en favor de los pueblos, tal negativa obedece al propósito del Legislador, de que las Resoluciones Presidenciales que doten o restituyan tierras o aguas a las comunidades y ejidos, se ejecuten a la mayor brevedad posible y no se vean entorpecidas y obstaculizadas por la intervención de los tribunales federales en la vía de amparo, que naturalmente implica una demora u obstrucción, en el ejercicio de las respectivas facultades de las autoridades agrarias.

Sin embargo, el último párrafo de esa misma fracción XIV, exceptúa de la referida negativa de la acción de garantías a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, que hayan obtenido un certificado de inafectabilidad, ya que expresamente autoriza que promuevan el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus tierras o aguas, esto es obviamente con el propósito de proteger eficientemente la propiedad pequeña, que en el régimen agrario vigente cuenta con el absoluto respeto que previene el propio artículo 27 Constitucional, reglamentado en diversos artículos del Capítulo Octavo,

Título Segundo, Libro Cuarto, de la Ley de Reforma Agraria, en la que particularmente los artículos 257, 258 y 354 tratan del certificado de inafectabilidad.

La protección procesal en la vía de amparo, a los comuneros y ejidatarios, se inicia en el último párrafo de la fracción segunda del artículo 107 constitucional, que previene que en los juicios de amparo que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia, privar a dichas comunidades de la propiedad o de la posesión de sus tierras, aguas, pastos y montes, el tribunal del conocimiento deberá SUPLENIR LAS DEFICIENCIAS DE LA DEMANDA, para ajustarla a las disposiciones de la Ley Reglamentaria; además exime a esos juicios de amparo del sobreseimiento y de la caducidad de la instancia por inactividad procesal, a fin de evitar el efecto legal de la ignorancia o de la indolencia de los quejosos o de sus representantes, que de buena o mala fe se abstengan de promover la continuación del juicio cuando sea necesario; y hasta declarar improcedente el desistimiento en caso de que se trate de derechos de una comunidad agraria o núcleo de población ejidal.

Las prevenciones que implican variaciones o excepciones al juicio de garantías, en sus reglas generales, contenidas en la propia Ley de Amparo, así como a los principios de ésta en esencia son las siguientes:

Artículo 213 define quienes tienen representación legal para promover el juicio de amparo en favor de una comunidad agraria.

Artículo 214 especifica los documentos idóneos para comprobar la personalidad del promovente.

Artículo 215 dispone que si el promovente omite justificar su personalidad, el Juez de Distrito le prevendrá que lo acredite, además, solicitará de las autoridades respectivas las constancias necesarias para tal justificación, y entre tanto podrá conceder la suspensión provisional de los actos reclamados.

Artículo 216 trata de la sustitución procesal, por herencia, del Comunero o ejidatario que fallece durante el curso del amparo en que es parte.

Artículo 217 hace ilimitado el término para interponer la demanda de amparo contra actos que afecten derechos agrarios de una comunidad.

Artículo 218 fija en treinta días el término para reclamar garantías contra actos que perjudique individualmente a ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos agrarios ni el régimen jurídico del respectivo núcleo de población.

Artículo 219 lista los actos y resoluciones que deben notificarse personalmente a las comunidades agrarias y sus integrantes.

Artículo 220 expresamente permite presentar una demanda de amparo agrario ante el Juez de Primera Instancia que tenga jurisdicción en el lugar donde radica la autoridad responsable, si en ese lugar no existe un Juzgado de Distrito.

Artículo 221 ordena que la demanda de amparo será acompañada con copias para las partes que deban intervenir en el juicio; pero a renglón seguido manda que el Juez de Distrito oficiosamente mandará sacar las copias que falten.

Artículo 222 amplía a diez días el término con que las autoridades responsables cuentan para rendir su informe justificado, y autoriza que el Juez de Distrito amplíe ese término hasta por otros diez días, cuando lo amerite la importancia del caso.

Artículo 223 previene que los informes de las autoridades responsables expresen: a) el nombre y domicilio del tercero perjudicado; b) si los actos reclamados son ciertos o no lo son y si dichas autoridades han realizado actos similares o distintos de los reclamados, que puedan afectar los derechos agrarios del quejoso; c) los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar; y d) si los responsables son autoridades agrarias, expresarán las fechas de sus resoluciones que amparan derechos del quejoso o del tercero perjudicado, la forma y términos en que esas resoluciones hayan sido ejecutadas, y los actos mediante los cuales el quejoso o el tercero perjudicado hayan adquirido sus derechos.

Artículo 224 lista las numerosas copias certificadas que deben acompañar a los informes de las autoridades responsables, a fin de determinar con precisión los derechos agrarios del quejoso y del tercero perjudicado; si dichas autoridades no cumplen, serán sancionadas con multa de un mil a cinco mil pesos.

Artículo 225 manda que el Juzgado de Distrito reciba de oficio todas las pruebas que puedan beneficiar a las comunidades agrarias o a sus integrantes, y además resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos que se hayan probado, aún cuando sean distintos de los reclamados en la demanda, siempre que tal sustitución beneficie a los núcleos de población o individualmente a las comunidades ejidatarias.

Artículo 226 previene que el Juzgado de Distrito mande practicar las diligencias necesarias para precisar los derechos agrarios de las comunidades o de sus integrantes, así como la naturaleza y los efectos de los actos reclamados; también deberá el Juez de Distrito pedir a las autoridades agrarias los documentos y en general todas las pruebas necesarias para los fines antes referidos, y cuidará de que las comunidades o sus integrantes tengan la debida intervención en la rendición de pruebas.

Artículo 227 manda suplir las deficiencias de las demandas, excepciones, comparecencias, alegatos y recursos de las comunidades agrarias y de sus integrantes.

Artículo 228 dispone que el término para interponer el recurso de revisión será de diez días comunes a las partes, a partir del siguiente día en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Artículo 229 ordena que el Juzgado de Distrito expida las copias que falten del escrito de revisión que hagan valer las comunidades agrarias o sus integrantes.

Artículo 230 autoriza que los núcleos de población interpongan el recurso de queja en cualquier tiempo, mientras no esté debidamente cumplida la sentencia protectora.

Artículo 231 previene que en los amparos agrarios: a) no procederá el desistimiento de las comunidades o de sus integrantes, a menos que haya sido acordado expresamente por la Asamblea General; b) no se sobreseerá por inactividad procesal de las comunidades o de sus integrantes; c) no se decretará la caducidad de la instancia en su perjuicio pero si en su beneficio; y d) no será causa de improcedencia el consentimiento expreso o presunto de los actos reclamados, excepto cuando emane de la Asamblea General.

Artículo 232 manda que el Ministerio Público cuide de que las sentencias favorables a las comunidades sean debidamente cumplidas por las autoridades que deban acatarlas.

Artículo 233 dispone que cuando los actos reclamados tengan o puedan tener por consecuencia la privación de los bienes agrarios del núcleo de población que pida el amparo, el Juzgado de Distrito oficiosamente decretará de plano la suspensión de tales actos, en el mismo acto en que admita la demanda y la comunicará por telégrafo a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento.

Artículo 234 previene que la suspensión concedida a las comunidades agrarias surtirá sus efectos sin necesidad de la garantía.

Una vez que se han transcrito los anteriores preceptos, nos podemos percatar de que resulta totalmente heterodoxa, por la sencilla

razón, de que rompe por completo la equidad procesal que es indispensable en toda controversia del orden judicial, sobre todo si atendemos, a lo preceptuado en todo el cuerpo de la Ley de Amparo, a que los pequeños propietarios, sólo podrán recurrir en demanda de amparo y protección de garantías, cuando sean afectados en sus propiedades agrícolas, que cuenten con certificado de inafectabilidad aunado que tendrán que interponer su demanda por la vía administrativa, porque si lo hacen por la vía agraria no se admitirá la citada demanda. Sin embargo, como ya lo señalamos en párrafos anteriores, ésta protección a la clase ejidal o comunal, se encuentra plenamente justificada, por los abusos históricos que en su contra se han cometido.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La política agrícola pública debe replantear e identificar los programas de educación y difusión jurídica y tecnológica para los campesinos, que permita al ejidatario conocer con certeza cuales son sus derechos, la fuente y límites de éstos; que aprenda que junto a la Ley Agraria existe la ley Minera, que le permite y garantiza, además de la explotación agrícola, explotar los recursos minerales.

SEGUNDA.- Que el ejidatario o comunero refuerce el conocimiento de todos sus derechos, al mismo tiempo que entienda sus obligaciones, para que cuando contrate con un concesionario minero, esté plenamente convencido de que existe una Ley Reglamentaria distinta a la Ley Agraria, que regula sus derechos respecto de la explotación de los recursos minerales.

TERCERA.- La integración del campesino al ámbito de la nueva cultura económica, tendrá que afrontarse, con firmeza y en forma decidida por el Estado, regionalizando la responsabilidad a nivel estatal y municipal, para la creación y ejecución de los programas de superación y culturización de amplias zonas rurales marginadas.

CUARTA.- Es indispensable que la política pública, brinde al sector campesino elementos de conocimiento y de confianza que le ponga a la vista auténticas salidas a su problemática económica y social en un plazo razonable que a la vez dependa de su propio esfuerzo.

QUINTA.- El tronco común constitucional que nutre a la Legislación Agraria y la Minería, debe ser materia de un puente reglamentario de enlace y concordancia entre ambas materias.

SEXTA.- Dentro de las reformas que se pueden hacer a la Ley Federal de Reforma Agraria, debe incluirse un capítulo que enlace a ésta con la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia minera.

SEPTIMA.- Recomendamos incluir un capítulo a la Ley Federal de Reforma Agraria y las correspondientes a la Legislación Minera, donde se especifique con claridad la obligación de las empresas mineras para incorporar a ejidatarios y comuneros, no sólo en sus procesos de explotación, sino también en la incorporación tecnológica.

OCTAVA.- Proponemos que haya equidad en el nivel de participación económica en la explotación minera entre empresarios, ejidatarios y comuneros.

NOVENA.- Sugerimos elaborar contratos mercantiles de aprovechamiento de bienes y servicios ejidales y comunales frente a las presiones crecientes que plantea a los campesinos la apertura económica y comercial del país.

DECIMA.- El Estado podrá ejercer una tutela subsidiaria sobre las operaciones contractuales, si dicho instrumento se establece a nivel federal, involucrando a todas las dependencias gubernamentales, cuya materia tenga que ver con el producto que se comercialice, coordinados por la Secretaría de la Reforma Agraria y en su caso, por la de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

DECIMA PRIMERA.- En los citados contratos se deberán fijar los topes mínimos y máximos a las utilidades que puedan obtener los

...

trabajadores rurales, tomando en cuenta que aportan la tierra y su fuerza de trabajo y, el inversionista su capital y la organización productiva, por lo que dicha utilidad deberá ser equilibrada y preestablecida en función de las utilidades que se obtengan con la venta de los productos en su fase final.

DECIMA SEGUNDA.- Proponemos que en la Ley Federal de Reforma Agraria se incluya un capítulo que regule, sin desalentar, la inversión extranjera en el campo, para que los comuneros y ejidatarios, puedan celebrar en igualdad contratos de explotación con inversionistas extranjeros, situación que se torna apremiante, tomando en cuenta la firma del Tratado de Libre Comercio, evitando la confrontación inopinada de desigualdades en términos económicos.

DECIMA TERCERA.- Ante la firma del citado tratado, se han manejado distintas modalidades, hasta la posibilidad extrema de que desaparezca el ejido (según ha sido comentado por los propios líderes agrarios).

Tal supuesto implicaría que nuestra Ley Agraria sufriría sustanciales reformas que afectarán primordialmente al artículo 27 Constitucional, mismo que constituye una garantía social para la clase rural, por lo que ante ésta posibilidad, es urgente establecer los términos y alcances de una protección supletoria para el campesino ante la abrumadora fuerza financiera de las empresas trasnacionales. Y no caer en la violación a la Constitución y Leyes Reglamentarias.

DECIMA CUARTA.- Existe el riesgo de que terceros mal intencionados hagan mal uso del juicio de amparo, en perjuicio de los núcleos agrarios.

DECIMA QUINTA.- Si se pretende modificar el régimen jurídico de la tenencia de la tierra, y suprimir la figura jurídica de EL EJIDO, el "LIBRO SEGUNDO DEL AMPARO EN MATERIA AGRARIA", no tendría ninguna razón de existir.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA HORACIO. EL AMPARO CONTRA LEYES. EDITORIAL TRILLAS. MEXICO 1990

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO NICETO. DERECHO PROCESAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. S.A., MEXICO 1977

ALCERRECA LUIS G., ANALISIS CRITICO DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. MEXICO 1974.

ANAYA PEDRO. LOS PROBLEMAS DEL CAMPO. MEXICO 1976.

BARRERA GRAF JORGE. INVERSIONES EXTRANJERAS, EDITORIAL PORRUA. S.A. MEXICO 1975

BAZARESCH LUIS. EL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL TRILLAS. MEXICO 1988

BELSHAW MICHAEL. LA TIERRA Y LA GENTE DE HUCARIO, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1978

BERNAL SAHAGUN VICTOR M., ANATOMIA DE LA PUBLICIDAD EN MEXICO, EDITORIAL NUESTRO TIEMPO, MEXICO 1978

BORREL NAVARRO MIGUEL. ANALISIS PRACTICO Y JURISPRUDENCIA DEL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, EDITORIAL PAC, S.A. DE C.V. MEXICO 1990

CASTRO JUVENTINO V., EL SISTEMA DE DERECHO DE AMPARO, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1979

CASTRO JUVENTINO V., HACIA EL AMPARO EVOLUCIONADO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1986

CLIMENT BELTRAN JUAN B., FORMULARIO DEL DERECHO DEL TRABAJO. EDITORIAL ESFINGE, MEXICO 1978

COSIO R. Y P. ZULUAGA, ESTUDIO SOBRE EL PROBLEMA AGRARIO, REVISTA INS, MEXICO 1944.

CHAPOY BONIFAZ ALMA, EMPRESAS MULTINACIONALES. EDICIONES EL CABALLITO, MEXICO 1975

CHAVEZ PADRON MARTHA, EL DERECHO AGRARIO MEXICANO. EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1980

CHUDNOVSKY DANIEL, EMPRESAS MULTINACIONALES Y GANANCIAS MONOPOLITICAS, EN UNA ECONOMIA LATINOAMERICANA, EDITORIAL SIGLO XXI EDITORES, MEXICO 1980

DE NAVARRETE IFIGENIA M., TRATADO DE RUIZ, PUENTE LEYVA, ORIVE ALBA, CARDENAS ORTEGA, GUZMAN FERRER Y VILLARREAL CARDENAS, BIENESTAR CAMPESINO Y DESARROLLO ECONOMICO, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1980

DUNNING JOHN H., LA EMPRESA MULTINACIONAL, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1976

FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1944

GARCIA B. ROLANDO, MODERNIZACION EN EL AGO, EL CASO DE LOS CULTIVOS EN EL BAJIO, CENTRO DE INVESTIGACION Y DE ESTUDIOS AVANZADOS DEL I.P.N. MEXICO, 1988

GONGORA PIMENTEL GENARO, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1987

HERNANDEZ OCTAVIO A., CURSO DE AMPARO, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1983

HIJAR Y HARO LUIS, LAS COMPAÑIAS DESLINDADORAS Y EL ESTADO AGRARIO DE BAJA CALIFORNIA, MEXICO 1937.

HINOJOSA ORTIZ JOSE, EL EJIDO EN MEXICO, ANALISIS JURIDICO, MEXICO 1977.

JOHNSTON BRUCE F. / P. KELBY, AGRICULTURA Y TRANSFORMACION ESTRUCTURAL, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1989.

KANT INMANUEL, PRINCIPIOS METAFISICOS DE LA DOCTRINA DEL DERECHO, TEXTOS UNIVERSITARIOS, MEXICO 1978

KNOWLTON ROBERTO J., LOS BIENES DEL CLERO Y LA REFORMA MEXICANA, 1856-1910, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1985

KRAUZE ENRIQUE, BIOGRAFIA DEL PODER, MEXICO 1987.

LEMUS GARCIA RAUL, DERECHO AGRARIO MEXICANO, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1991

LOPEZ ZAMORA EMILIO, EL AGUA, LA TIERRA FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1977

LUNA ARROYO ANTONIO, DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO, MEXICO 1982.

MADRAZO JORGE. ARTICULO 27. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. MEXICO 1985.

MANZANILLA SCHAFER VICTOR. REFORMA AGRARIA MEXICANA. MEXICO 1977.

MAREN Y CAMPOS ARMANDO. ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA. MEXICO 1963.

MARGADANT S. GUILLERMO F.. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO. MEXICO 1990.

MEDINA CERVANTES JOSE RAMON. DERECHO AGRARIO. HARLA MEXICO, MEXICO 1990

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO. MEXICO 1977.

PALAVICINI FELIX F.. HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917.

RINCON SERRANO ROMEO. CONCEPTO Y ORGANIZACION DEL EJIDO MEXICANO. MEXICO 1978.

ROGERS EVERETT M.. LA MODERNIZACION ENTRE LOS CAMPESINOS. FONDO DE CULTURA ECONOMICA MEXICO 1979

ROSALES AGUILAR ROMULO. FORMULARIO DEL JUICIO DE AMPARO. EDITORIAL PORRUA. S.A.. MEXICO 1986

RUIZ MASSIEU MARIO. DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. MEXICO 1987

SANCHEZ LEON GREGORIO. DERECHO FISCAL MEXICANO. CARDENAS EDITORES Y DISTRIBUIDORES, MEXICO 1986

SANCHEZ MEDAL RAMON. DE LOS CONTRATOS CIVILES. EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1980

SCHICKELE RAINER. TRATADO DE POLITICA AGRICOLA. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1982

SMITH ADAM. INVESTIGACIONES SOBRE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 187

SOLIS LEOPOLDO. LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA. SIGLO XXI EDITORES, MEXICO 1979

VEGA FERNANDO. NUEVA LEY DE AMPARO DE GARANTIAS INDIVIDUALES. EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA. MEXICO 1987

VERA VALDES LAKOWSKY. DE LAS MINAS AL MAR. FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1987

ZAMORA FRANCISCO. LA SOCIEDAD ECONOMICA MODERNA. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1977

ZARAGOZA JOSE Y MACIAS RUTH. EL DERECHO AGRARIO DE MEXICO Y SU MARCO JURIDICO. MEXICO 1980.

LEYES

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL
PORRUA, S.A., MEXICO 1991

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, EDICIONES ANDRADE, S.A., MEXICO 1990

LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL,
QUE FIJA LA SUPERFICIE MINIMA LEGAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD, EDICIONES
ANDRADE, S.A., MEXICO 1990

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO, EDICIONES ANDRADE, S.A., MEXICO 1990.

LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMACIAS, EDICIONES ANDRADE, S.A.,
MEXICO 1990.

LEY DE EDUCACION AGRICOLA, EDICIONES ANDRADE, S.A., MEXICO 1990.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MINERA,
EDITORIAL PURRUA, S.A., MEXICO 1990.

LEY DEL SEGURO SOCIAL, EDITORIAL SISTA, S.A. DE C.V., MEXICO 1991.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EDITORIAL TRILLAS, MEXICO 1991.

LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION
EXTRANJERA.

LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL
PORRUA, S.A., MEXICO 1990

REGLAMENTOS

REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MINERA.

REGLAMENTO GENERAL DE COLONIAS AGRICOLAS Y GANADERAS.

REGLAMENTO A QUE SE SUJETARA LA DIVISION EJIDAL.

REGLAMENTO DE LOS ARTICULOS 118, FRACCION III, Y 119 DEL CODIGO AGRARIO. PARA LA REALIZACION Y DISTRIBUCION DE LAS CRIAS DE GANADO QUE DEBAN ENTREGAR LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS AMPARADOS POR CONCESIONES DE INAFECTABILIDAD

REGLAMENTO DEL ARTICULO 167 DEL CODIGO AGRARIO.

REGLAMENTO DE LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS.

REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES.

REGLAMENTO PARA LA TRAMITACION DE LOS EXPEDIENTES DE CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES

REGLAMENTO DE LA EXPEDICION Y AMORTIZACION DE LOS BONOS DE LA DEUDA PUBLICA AGRARIA

REGLAMENTO DE LA OFICINA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

REGLAMENTO PARA EL TRAMITE DE LAS SOLICITUDES DE COMPENSACION POR LA AFECTACION DE PEQUEÑAS PROPIEDADES.

REGLAMENTO DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.

REGLAMENTO PARA LA EXPEDICION DE CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGROPECUARIA.

REGLAMENTO PARA LA DETERMINACION DE COEFICIENTES DE AGOSTADERO.

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA DE ASUNTOS AGRARIOS.

REGLAMENTO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

REGLAMENTO DE POSTULANTES DEL DEPARTAMENTO AGRARIO.

REGLAMENTO DE LOS COMITES AGRARIOS DE PROMOCION PRODUCTIVA.

REGLAMENTO DE LA LEY DE ASOCIACIONES AGRICOLAS.

REGLAMENTO DE LA LEY DE ASOCIACIONES GANADERAS.

REGLAMENTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL DEPARTAMENTO AGRARIO.

REGLAMENTO DE ESCALAFON PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL DEPARTAMENTO AGRARIO.

REGLAMENTO INTERIOR DE LOS PATRONATOS PARA LA INVESTIGACION, FOMENTO Y DEFENSA AGRICOLA.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SEGURO AGROPECUARIO Y DE VIDA CAMPESINO.

REGLAMENTO DE LA LEY DE SANIDAD FITOPECUARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE MOVILIZACION DE ANIMALES Y SUS PRODUCTOS.

REGLAMENTO PARA CAMPAÑAS DE SANIDAD ANIMAL.

REGLAMENTO PARA EL CONTROL DE PRODUCTOS QUIMICO-FARMACEUTICOS, BIOLOGICOS, ALIMENTICIOS, EQUIPOS Y SERVICIOS PARA ANIMALES.

REGLAMENTO DE LA LEY DE SANIDAD FITOPECUARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

REGLAMENTO PARA EL CONTROL Y USO DE HERBICIDAS.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.