

157
25.

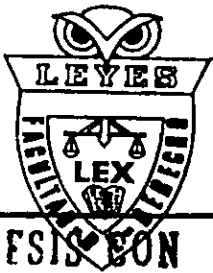


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EVOLUCION JURIDICA DEL COMISARIADO
EJIDAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JAIME CESAR CORONA FLORES



MEXICO, D.F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

264858



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

1 -

A DIOS:

*Por haberme permitido
conocer este mundo y a L.G.R.*

A MIS PADRES:

*A. Jaime Corona Morales.
Hilda Flores de Corona.
Como un estímulo de cariño
y agradecimiento por infundir
en mi este camino.*

A MI NOVIA.

*Liliana Granados Rojas.
"El amor que yo soñe"
Por la ayuda incondicional
para poder realizar este trabajo
como uno mas de tantos sueños.*

A MIS HERMANOS:

*Marco Antonio, Oscar y Aarón
Como un testimonio de gratitud.*

*A MIS AMIGOS
Y COMPAÑEROS DE TRABAJO.*

*Quienes con generosidad
me han apoyado.*

*LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO.
y
LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.*

*Como uno mas de sus reconocimientos
por su labor docente y su valiosa ayuda
en la terminación de este trabajo.*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
FACULTAD DE DERECHO.*

a Ustedes:

GRACIAS

ÍNDICE

EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL COMISARIADO EJIDAL.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO I

GÉNESIS JURÍDICA DEL COMISARIADO COMO ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN DEL NÚCLEO EJIDAL.

1.- Antecedentes.....	1
a) Artículo 27 de la Constitución de 1917.....	4
b) Circular número 19 de la C.N.A.....	7
c) Circular número 33 de la C.N.A.....	8
2.- Los Comités Particulares Administrativos como antecedente del Comisariado Ejidal.....	9
a) La Circular número 22 de la Comisión Nacional Agraria.....	9
3.- La Ley de Ejidos de 1920 y las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos como Órgano de Representación del Ejido.....	13
a) Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos.....	14
4.- La Circular número 48 de la Comisión Nacional agraria.....	19
a) Decreto de 22 de noviembre de 1921.....	20
b) Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922.....	21
5.- La Circular número 51 de la Comisión Nacional Agraria.....	23

CAPÍTULO II.

EL COMISARIO EJIDAL COMO ÓRGANO REPRESENTATIVO DEL EJIDO.

1.- El Comisario Ejidal en la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidalde 1925	29
a) Decreto del 31 de Julio de 1925.....	30

b) Ley de Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario ejidal.....	31
c) Facultades y Obligaciones del Comisariado Ejidal.....	34
d) Reglamento del Patrimonio Ejidal del 4 de marzo de 1926.....	36
2.- La Ley del Patrimonio Ejidal y el Comisariado Ejidal.....	39
a) Decreto del 9 de Enero de 1934.....	42
3.- El Comisariado Ejidal en el Código agrario de 1934.....	43
a) Atribuciones del Comisariado Ejidal.....	47
4.- Análisis comparativo del Comisariado Ejidal en los Códigos de 1940, 1942 y en la Ley Federal de la Reforma Agraria.....	49
a) Antecedentes.....	49
b) Código Agrario de 1940.....	52
c) Código Agrario de 1942.....	55
d) Ley Federal de la Reforma Agraria.....	57
e) Integración, Atribuciones y Remoción del Comisariado en la L.F.R.A.	58

CAPÍTULO III.

EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL COMISARIADO EJIDAL. (EN LA LEY AGRARIA DE 1992)

1.- Naturaleza jurídica del Comisariado Ejidal.....	64
a) Artículo 27 Constitucional.....	64
2.- Aceptación jurídica de Comisariado Ejidal.....	67
a) Aceptación Etimológica de Comisariado.....	67
b) Aceptación Jurídica y Etimológica de Ejido y su Evolución	67
c) Órganos del Ejido.....	70
d) Requisitos para ser miembro del Comisariado Ejidal.....	71
3.- Facultades y Obligaciones del Comisariado Ejidal En la Ley Agraria de 1992.....	75
4.- Incapacidad de los miembros del Comisariado Ejidal en funciones y sus causas de remoción.....	81
a) Causas de remoción del Comisariado Ejidal	83
5.-Lo Positivo y Negativo del Comisariado Ejidal.....	84

CONCLUSIONES..... 96

BIBLIOGRAFIA..... 99

INTRODUCCIÓN

Al concluir mis estudios de en la Facultad, y tener por exigencia, para obtener el título de Licenciado en Derecho, la de elaborar una tesis, sobre cualquiera de las ramas de esta disciplina, mi pensamiento fue dirigido hacia un tema del Derecho Social, un tema que al mismo tiempo que fuese satisfactorio, sirviera de aliento y motivación a las nuevas generaciones.

La elección de un tema de Derecho Agrario, es en consecuencia la inquietud personal por el mejoramiento de los sistemas administrativos que imperan en el interior de los ejidos, al advertir que estos sistemas desequilibran el principio de Justicia y Equidad, sin otro fundamento que la presión o la fuerza que ejercen unos sistemas sobre otros.

El campo de hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de rutinas, que efectivamente impulsen la producción, la iniciativa, credibilidad y creatividad de los campesinos así como el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteger nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

La Reforma Agraria debe ingresar a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación de rezago agrario así como de la organización de la autoridades agrarias. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos, esto mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios será un instrumento de impartición de justicia cuya creación presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 Constitucional.

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad, pero también nuevas formas de organización donde imperen la equidad, honestidad, lealtad y cooperación, estimulando la creatividad de los factores sociales en la que se compartan riesgos, manteniendo los límites de la pequeña propiedad, pero superando las restricciones productivas del minifundio para lograr mediante la asociación las escalas de producción adecuadas.

El Ejido surge como una institución revolucionaria que tiene un doble interés, por un lado satisfacer una demanda de justicia de una clase desposeída y explotada sin más recursos que su fuerza de trabajo, y por el otro satisfacer una demanda de explotación integral de un capital que se distribuya y se regale para que se trabaje en beneficio de quienes lo trabajan.

La parcela ejidal individual, por otra parte, es administrada por el ejidatario en su mayor parte analfabeta. La sociedad colectiva es un paso hacia adelante en este respecto, pues lo dirige un comité electo, por lo regular formado por tres o cinco personas reconocidas como las de mayor capacidad, o en todo caso por los miembros más enérgicos y ambiciosos exigiendo además que sepan leer y escribir. Esto en si mismo podría resultar beneficioso para el grupo en general o perjudicial si los miembros del comisariado son deshonestos.

Sin embargo jamás ha existido una sociedad o grupo humano estable y organizado sin autoridad, que es la facultad de tomar decisiones con fuerza obligatoria para los subordinados siendo un rasgo distintivo de todo puesto de jefatura en la organización; ese puesto se describe diciendo cuales son sus deberes y obligaciones, y después las facultades necesarias para llevarlas acabo. Y de aquí se estructurara una regla según la cual, la responsabilidad es la base de la medida de la autoridad. Esta sin el contrapeso de la responsabilidad se vuelve un poder arbitrario.

En toda la legislación agraria dictada hasta la fecha, todos los actos y acuerdos de las autoridades internas del ejido, que afecten derechos de los ejidatarios en particular o del ejido en general, y que se refiera a la explotación y aprovechamiento de los recursos del ejido, los sistemas de explotación colectiva, y en general a la administración interna del propio ejido han quedado sujetos a la reglamentación, supervisión, o aprobación de las autoridades estatales.

Este control administrativo estatal establece un límite a las facultades de los comisariados ejidales y a las asambleas generales de ejidatarios, a quienes se confía la representación y custodia del patrimonio ejidal, dentro de la concepción territorial de ejido, para evitar perjuicios a los ejidatarios.

Este esfuerzo es humilde , y pretende ilustrar de manera sencilla un tema de gran actualidad , además de que el interés que se persigue no es solo llenar un pedimento escolar, sino también de forma preponderante realizar la génesis de uno de los órganos encargados de la administración de los ejidos, denominado comisariado ejidal y del cual abordaremos el antecedente ,mas remoto, con la finalidad de sembrar en los estudiantes del derecho, inquietud sobre la razón de ser de dicho órgano, así como su evolución jurídica, beneficios y perjuicios que ha aportado este representante a los campesinos, para lo cual dividiremos el presente trabajo en tres capítulos dentro de los cuales abordaremos todas aquellas leyes decretos circulares y códigos que dieron origen a la creación de dicha institución .

En la medida en que este trabajo llegue a estimular en la consecuencia del lector, el deseo de favorecer la explotación de los diversos recursos naturales en beneficio común, y lo motive para ello, su finalidad estará satisfecha.

EVOLUCION JURIDICA DEL COMISARIADO EJIDAL.

CAPITULO I

GÉNESIS JURÍDICA DEL COMISARIADO, COMO ORGANO DE REPRESENTACIÓN DEL NÚCLEO EJIDAL.

1.- ANTECEDENTES.

Durante cuatro décadas se observaron diferentes métodos y aún diferentes tendencias. El efecto de la reforma agraria fue creciendo en importancia y las metas que se pensaban alcanzar con ellas se desarrollaron y maduraron. En el desarrollo del presente estudio revisaremos brevemente estos acontecimientos encuadrándolos dentro de dos lineamientos:

1.- La creación de una estructura legal compleja sobre las bases de normas constitucionales: circulares, nuevos reglamentos que ampliaron o nulificaron los anteriores, y frecuentes cambios que reflejaban los diferentes objetivos que los legisladores tenían en mente en diferentes períodos.

2.- Los logros prácticos alcanzados en lo que respecta a la creación de instituciones auxiliares y de manera especial en aquellos aspectos del problema que tiene importancia directa en el tópico central de nuestro estudio a saber, la organización interna del ejido tal como surgió del efecto combinado de estos dos grupos de factores.

“Como sabemos la propiedad de la tierra ha sido desde los inicios de la humanidad motivo de constantes problemas, los hombres luchan por poseer territorios; las últimas guerras han tenido como finalidad en esencia la expansión.

Tradicionalmente se ha considerado a la tierra como el bien más preciado, la riqueza va casi siempre en relación directa con la tierra que se posea.

México, a través de su devenir histórico ha tenido varios sistemas de posesión de la tierra, desde los arbitrios e ilimitados del período colonial, hasta los de beneficio social de los pueblos precortesianos.

En efecto, en los pueblos indígenas encontramos un sistema de propiedad de la tierra alejado del fin comercial, pues consideraba que la misma deberían de poseerla quienes la trabajaban personalmente.

La conquista trajo un nuevo estado de cosas basado en un concepto de propiedad privada ilimitada donde el dueño de la tierra podía gozar, disfrutar y abusar de ella.

Con ese criterio se presentaron un sinnúmero de abusos en perjuicio de la población indígena; el latifundio civil y eclesiástico prolifero de manera incontrolable, junto con la tierra se vende a los hombres, de hecho se vive una esclavitud.

La Guerra de Independencia, no cambio radicalmente las cosas; el latifundio eclesiástico siguió creciendo y hubo necesidad de las Leyes de Reforma para desamortizar los bienes del clero, pero lamentablemente al subastarse los bienes religiosos solo pudieron comprarlos los que tenían dinero, fue así como se incremento notoriamente el latifundio civil, el cual llegó a su máxima expresión durante el gobierno de Porfirio Díaz.

*Para 1910 la situación en el campo mexicano era insostenible. Hambre, enfermedades e ignorancia, agobian a las grandes masas campesinas, las cuales encontraron en la lucha armada un medio para solucionar sus problemas”.*¹

Vendría la Revolución para sumar su arista a la convergencia de la historia nacional.

La dictadura acumuló y multiplicó males que no pudieron vencer los programas de colonización , ni las Leyes de desamortización.

Un tercio del territorio nacional enajenado en favor de la compañías deslindadoras y el resto prácticamente en manos de poquisimas familias, hizo que se lanzara un nuevo movimiento popular, y así fue, surgiendo planes revolucionarios en los que se daba cuenta de las penurias de los campesinos y en todo se convocaba a la lucha para lograr redimir a las masas desposeídas.

Madero y el Plan de San Luis de 1910, señalaba la necesidad de restituir la tierra de los desposeídos campesinos. Zapata y el Plan de Ayala proponen los postulados de restitución de ejidos; fraccionamientos de latifundios, confiscación de tierras a quién se opusiera al plan y el desconocimiento del General Victoriano Huerta, como Presidente de la República; con el Plan de Guadalupe de 1913 y nombrado como primer jefe del ejército constitucionalista Venustiano Carranza ocupa la Ciudad de México mismo que asume el poder y en plena Revolución expide la Ley del 6 de Enero de 1915; la cual tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes de la población rural, de haber atraído a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la dotación y restitución de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistemas de explotación y servidumbre del campesinado; esta ley

¹ Eduardo López Betancourt, Manual de Derecho Positivo Mexicano, Editorial, Porrúa, México 1989. p.p.328 y 329.

trascendental para el desarrollo posterior del país expedida en el H. puerto de Veracruz tiene como antecedente inmediato el Decreto del 12 de Diciembre de 1914, aprobado por el primer jefe del ejército constitucionalista encargado del poder ejecutivo por el que este se obligó a dictar leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de las que fueran injustamente privados; legislación para mejorar la situación del peón rural y en general de clases proletarias." 2

Finalmente la Ley en comento para llevar a cabo su política creó cinco clases de autoridades agrarias estatales, dos federales a nivel estatal, dos a nivel regional y otra más a nivel local, subordinadas jerárquicamente; el jefe del poder ejecutivo, la Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria, y los Comités Particulares Ejecutivos, estos últimos subordinados a la Comisión Local Agraria en cada entidad federativa, los Gobernadores de los estados y a su falta los jefes militares especialmente autorizados por el Jefe del Poder Ejecutivo.

Dicha Ley confrontó grandes problemas de definición y organización siendo que en ningún precepto fundamental se previó la Organización Ejidal.

a) Artículo 27 de la Constitución de 1917.

Termina la Guerra civil con el triunfo de la causa constitucionalista encabezada por Don Venustiano Carranza aprobándose en el Congreso Constituyente de Querétaro la nueva Ley Suprema de 1917, la cual en su artículo 27 no se encontraba ni siquiera esbozada la situación ejidal, como tal lo es en nuestro tiempo, estableciendo para el país una nueva estructura la cual comprendió "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

² Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Limsa, México, D.F. 1978. p.p.271,289.

propiedad privada.”³ Dicho artículo elevó a rango de Ley Constitucional la Ley del 6 de Enero de 1915, que estableció, en su párrafo séptimo, fracción VI. y en su párrafo noveno parte final, las siguientes disposiciones cuyo texto se transcribe a continuación por constituir disposiciones fundamentales para el objeto de este estudio.

La fracción VI. del párrafo séptimo dice así:

“VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblo, congregaciones, tribus, y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determinara la manera de hacer el reparto únicamente de las tierras”.

Párrafo noveno:

*“Solo los miembros de las comunidades tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento”.*⁴

Se estableció la capacidad legal, con el objeto de conservación del patrimonio común, y disfrute exclusivo del mismo, solo por los miembros de la comunidad ya sea que dicho disfrute se hiciera en forma comunal o en forma individual o en parcelas. Como vemos sería el pueblo, la comunidad o en general la corporación de población de que se trate, el titular y el beneficiario del derecho sobre los terrenos, bosques y aguas, como en el calpulli indígena.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 27.

⁴ Manuel Fábila. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. México, 1941, P.P. 307-311.

Al elevarse a la categoría de sujeto colectivo de derecho agrario , en general a los condueñazgos rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y comunidades, y demás corporaciones de población, dentro de un sistema constitucional federal, cuyos estados tenían como base de división territorial y de su organización política y administrativa, El Municipio Libre, surgió el problema del ejercicio de la capacidad legal otorgada a los pueblos y comunidades y demás corporaciones de población , o sea el problema de la personalidad jurídica de este sujeto colectivo de derecho, el problema de la persona que debería administrar, vigilar y representar al patrimonio del grupo, y defender sus intereses y derechos ante terceros, ya que las únicas autoridades existentes, con personalidad jurídica, eran las autoridades municipales.

Esta indefinición hace que se reconozca oficialmente el problema agrario, por lo que la Comisión Nacional Agraria se vio precisada a girar diversas circulares a los gobernadores de los estados, a las Comisiones Locales Agrarias y a sus Delegados en diversas entidades del país, dictando disposiciones complementarias a la Ley, ya que algunas comisiones locales se habían dirigido a la Comisión Nacional formulando consultas respecto de las personas que habían que administrar los ejidos, observándose que la Ley no estatuyó acerca de esa administración y no habiéndose expedido el reglamento a la Ley de 1915 debía resolverse la incertidumbre que existía, Don Venustiano Carranza encargado del poder ejecutivo, con fundamento en el artículo 2º transitorio de la Ley Suprema, gira diversas circulares, a través de la Comisión Nacional Agraria, respecto de las formas organizativas y de representación interna de ejidos y comunidades, ya que las primeras circulares expedidas fueron omisas en este punto.

b) Circular número 19 de la Comisión Nacional Agraria.

“A consulta hecha por la Comisión Local Agraria del estado de San Luis Potosí, la Comisión Nacional Agraria resolvió en los siguientes términos, con la circular número 19 de fecha 21 de marzo de 1917. “ los terrenos que constituyen el ejido, no son municipales, si no que su dominio corresponde a los pueblos, según el artículo 27 de la Constitución de 1917 y con las limitaciones que las leyes señalen y que en la administración privada , a titulo de dominio para los usos agrícolas, no creemos que los ayuntamientos deban tener injerencia alguna por ahora, a reserva de lo que determinen las leyes reglamentarias del artículo 115 de la Constitución y las orgánicas de los municipios. A los Ayuntamientos no les corresponde la posesión ni la administración, de los ejidos en los términos resueltos anteriormente no tienen que entregarse a los mismos ayuntamientos el terreno del ejido sino solamente al pueblo.”⁵

De lo expresado en la circular antes mencionada podemos advertir claramente que la idea no era volver al ejido colonial, ni reconstituir el patrimonio de cada pueblo sujeto a la autoridad municipal como en la colonia, sino el de crear un patrimonio comunal de cada corporación de población, como lo llama en términos genéricos el artículo 27 constitucional, siguiendo la tradición de nuestro derecho autóctono en el calpulli, con administración propia, independiente de la autoridad municipal, y se advierta la necesidad de precisar las consecuencias legales del otorgamiento de la capacidad de los pueblos para poseer y disfrutar de los terrenos que les pertenezcan o de que sean dotados.

Surgía así el problema de la personalidad jurídica del pueblo en todos sus aspectos, no solo en la capacidad legal para ser propietario, ya que conformaría la naturaleza del ejido como una nueva institución, distinta del ejido español y colonial, y que tomaría características de la comunidad indígena mexicana, en abierto antagonismo con la corriente individualista de nuestro sistema capitalista y contraria a la corriente

⁵ Manuel Fábila Ob. Cit. P.285.

socialista que comenzaba a nacer, basada en la propiedad colectiva que imponía la colectivización de la agricultura ejidal.

En efecto el artículo 27 constitucional manifestaba que es el pueblo el que tiene derecho a solicitar las tierras que necesiten y es este mismo que tiene el derecho de propiedad sobre las tierras, bosques y aguas que les fueran adjudicadas.

Finalmente se estableció que sólo los miembros de la comunidad tendrían derechos de copropiedad sobre los terrenos, mientras estuviesen indivisos, y tendrían derecho de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento.

Tal posición despejó un obstáculo para el ejido y reconoce la autonomía respecto de los órganos del poder político local. Sin embargo, no desapareció del todo la injerencia estatal en la vida de los núcleos agrarios.

c) Circular número 33 de la Comisión Nacional Agraria.

Si bien para 1919, ya se habían definido ciertas reglas de conducción de la vida interna ejidal; la Comisión Nacional Agraria vuelve sobre el tema de la relación Ejido- Ayuntamiento a través de la Circular número 33 del 11 de Julio de ese año. Ahí se estableció de manera categórica que " solamente los pueblos tienen derecho de administrar sus ejidos, no pudiendo los ayuntamiento en ningún caso asumir esa administración, pues se los impide el carácter político para el cual fueron exclusivamente instituidos, que concreta y restringe sus funciones a la misión particular que tiene que llenar." ⁶

⁶ *Ibidem*, p. 256.

2.- LOS COMITÉS PARTICULARES ADMINISTRATIVOS COMO ANTECEDENTE DEL COMISARIADO EJIDAL EN LA CIRCULAR NÚMERO 22 DE LA COMISIÓN NACIONAL AGRARIA.

Como ya se explicó anteriormente la Ley del 6 de enero de 1915 con la que dio inicio la Reforma Agraria Mexicana, a pesar de haber sido elevada a la categoría de Ley Suprema por la Constitución de 1917, en vista de que no previó todas las cuestiones que tenían que presentarse en el desarrollo de la Reforma Agraria y no obstante las irregularidades, a la separación inicial entre ayuntamiento y municipio siguió un primer intento por precisar la administración de los ejidos y comunidades. Y toda vez que algunas Comisiones Locales Agrarias se habían dirigido a la Comisión Nacional Agraria, formulando consultas respecto de las personas que deberían administrar los ejidos, que se restituyeran o dotaran a los pueblos, habiéndose observado que la Ley de 1915 no estatuyó nada acerca de esa administración y no habiéndose expedido el Reglamento a dicha Ley debía resolverse la incertidumbre que había, por ello se dispuso con arreglo a la misma ley, lo siguiente.

a) Circular número 22:

"Se ha observado que esta ley no estatuyó nada acerca de esa administración, si bien la propiedad de las tierras ejidales en las condiciones establecidas por las leyes y con sujeción a las concesiones otorgadas a los pueblos corresponde a estos. Por otra parte, resulta que no se ha expedido un reglamento del artículo 2º de la expresada ley del 6 de enero de 1915."

"Ante esta situación legal se observa ya la incertidumbre en que están los pueblos respecto de las personas o personas que provisionalmente deben tener la administración de los ejidos y demás tierra que le pertenezca., incertidumbre que da lugar a que muchas tierras no puedan cultivarse oportunamente; por esto es de todo punto indispensable y urgente proveer el remedio de esta situación mientras se expide la ley reglamentaria de que se ha hecho mérito, y el gobierno constitucional

dicta las medidas legislativas que estime conducentes a fin de que los pueblos disfruten de los derechos que les da la Ley Constitucional de 1915.

Por estas razones el primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la República a tenido a bien disponer:

Primero. Procédase a designar en cada uno de los ejidos y demás tierras de que habla la Ley del 6 de enero de 1915. Comités Particulares para la administración de ejidos.

Segundo. Estos Comités serán electos por mayoría de votos de los vecinos de los pueblos interesados; se formaran de tres personas por lo menos, y se renovaran cada año sin que puedan ser reelectos.

Tercero. Los Comités Particulares Administrativos recibirán los terrenos de los Comités Particulares Ejecutivos, los terrenos que se restituyan o doten a los pueblos y proveerán lo necesario para que estos los disfruten en común y de un modo gratuito. De cuerdo con el artículo II de la Ley del 6 de enero de 1915.

Cuarto. Los Comités de que se trata tendrán la más amplia facultad para dictar todas las medidas que tiendan al mayor cultivo de los terrenos poseídos comunalmente por los pueblos, y procuraran por su completa conservación.

Quinto. Estos comités tendrán facultad para dictar las disposiciones que tiendan a la división provisional de los terrenos de los pueblos ante los vecinos de estos, atentas las condiciones de cada región.

Sexto. Los Comités Particulares Administrativos funcionaran mientras se expidan las leyes reglamentarias de los artículos 27 y 115 de

la Constitución del 31 de enero último promulgada el 5 de febrero del corriente año”.

México, abril 18 de 1917.- el Presidente de la Comisión Nacional Agraria. Pastor Rouxal- Secretario General Interino Edmundo Torres.⁷

El maestro Romeo Rincón manifiesta que con esta circular se origina un cambio cualitativo fundamental en la evolución y estructuración del nuevo ejido mexicano nacido del movimiento revolucionario y al amparo de la Ley de enero de 1915 mismo que introdujo dos elementos nuevos en la institución que a la vez la diferencian y la separan definitivamente del ejido colonial, y la cercan e identifican claramente con el calpulli indígena, elementos que son la directiva que administra y conserva el patrimonio ejidal, y la Asamblea que elige a la directiva.

La circular afirmó la propiedad del pueblo sobre los terrenos ejidales, y facultó al Comité Administrativo a dividir dicho terrenos provisionalmente entre los vecinos del pueblo.

La creación de estos Comités y la asamblea de vecinos que eligen a los mismos, obedeció a separar institucionalmente la representación municipal, creándose un patrimonio particular del pueblo beneficiado con la dotación o restitución de tierras, estableciendo dos órganos representativos internos independientes de la autoridad municipal (la asamblea y el comité), que no son solo órganos administrativos y representativos, sino que además, es un órgano independiente del municipio, quien contara con patrimonio propio y representara a todos los vecinos, ante otras autoridades, y terceros, elementos que precisamente lo caracterizaron e identificaron con el calpulli indígena.

⁷ Manuel Fábila, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. México, 1941. p.320

Además, lo que es esencial señalar de esta circular es que en el ejido se persigue un objeto social, al imponer a sus representantes la obligación de dictar todas las medidas encaminadas al mayor cultivo de los terrenos, además de cuidarlos y dividirlos provisionalmente.

De esta manera las disposiciones legales posteriores partirían de la existencia de una entidad jurídica colectiva e irían estructurando de un modo cada vez más claro y firme a la institución ejidal ya no como un patrimonio integrado por las tierras, bosques y aguas que se restituya o dote a un pueblo, sino como a una persona jurídica de derecho social, de interés público, cuya reglamentación este encaminada a proteger el disfrute equitativo entre sus integrantes, de los recursos naturales que se les restituyen o de los que se les dota para la satisfacción de sus necesidades, de cuidar y fomentar su explotación aunque dicha reglamentación, como vemos, subsistió por la fuerza de la tradición, el concepto colonial de ejido, permaneciendo oculta la verdadera naturaleza jurídica de la institución.

“Carranza demostró durante su ejercicio poseer grandes dotes administrativos así como energía y talento para realizar sus ideales reformistas de pacificación y unión. Empero las enérgicas medidas que tomo para restablecer el orden en el país hicieron que los descontentos organizaran una rebelión que causó su derrocamiento. Siendo asesinado en 1920, año en que asumió provisionalmente el poder Adolfo de la Huerta, quién logro la concordia con los rebeldes y la amnistía de Villa”.⁸

“Las elecciones dieron el triunfo al General Alvaro Obregón que ocupó la presidencia para 1920 a 1924, y mismo que le diera un empuje muy importante a la distribución de la tierra, sin embargo su contribución a la Reforma Agraria fue de alcances amplios: debemos reconocer que al Obregonismo correspondió emprender con firmeza el cumplimiento de los postulados de la Revolución, consagrados ya por la leyes; luchando y

⁸ Enciclopedia el nuevo tesoro de la juventud Tomo VI, Editorial, Cumbre, México, 1976. P.126

venciendo las más grandes resistencias de fuerzas conservadoras, políticas y aun militares." ⁹

3.- LA LEY DE EJIDOS DE 1920 Y LAS JUNTAS DE APROVECHAMIENTO DE LOS EJIDOS, COMO ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN INTERNA DEL EJIDO.

Siendo presidente de la República el General Alvaro Obregón el Congreso de la Unión aprobó y promulgo la ley de ejidos de 1920, primera ley reglamentaria que en materia agraria contenía el artículo 27 Constitucional, en la que fundamentalmente se regulo la redistribución de la propiedad rural y se integró al sistema comunal mexicano.

"Obregón le dio un empuje muy importante a la distribución de la tierra, su contribución a la Reforma Agraria fue de alcances amplios, ya que a este correspondió emprender con firmeza el cumplimiento de los postulados de la Revolución, consagrados por la leyes." ¹⁰

Esta Ley viene a compendiar la experiencia adquirida a través de las disposiciones dictadas en múltiples circulares expedidas desde el año de 1916 hasta 1920 tratando de evitar confusiones, dudas, y contradicciones en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales.

El contenido de la ley en mención se resume en los siguientes renglones:

Precisa conceptos básicos como, el de pueblo para los efectos agrarios del ejido.

⁹ Salomón Eckstein, *el Ejido Colectivo en México*, Editorial. Fondo de cultura Económico, México Buenos Aires, Edición 1966. P.45.

¹⁰ Jesús Silva Herzog, *Agrarismo y Política Agraria en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1959. p.321.

Como Ley reglamentaria reguló el funcionamiento de la C.N.A. y de las Comisiones Locales y otorgó facultades de decisión a los gobernadores de los estados, regulando la capacidad colectiva y disponiendo que solo tienen derecho a la restitución y dotación los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y los que dispusiera la ley.

Establece un conjunto de disposiciones para sistematizar los procedimientos restitutorios y dotatorios, con dos instancias; la primera concluía con el mandato del gobernador y la segunda revisión de oficio que tramitaba la C.N.A. y culminaba con la resolución presidencial definitiva y su ejecución de ser positiva.

Según la Ley en comento la superficie de los ejidos de acuerdo con la calidad de las tierras sería aquella extensión de tierra que produjera como mínima a cada jefe de familia el duplo del jornal medio diario que se pagara en la localidad.

a) Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos como Órgano de Representación del Ejido.

Con el objeto de promover el uso más eficiente y aprovechamiento integral de los bienes ejidales , la ley autorizo a la Comisión Nacional Agraria para expedir sobre el particular las reglas generales a que debería sujetarse su racional explotación , previa aprobación del ejecutivo Federal .

“Crea un capítulo, en el que se establecen que todas las autoridades agrarias, funcionarios y empleados con excepción del presidente de la república , serian responsables de delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones en materia agraria.”¹¹

¹¹ Raul Lemús García, ob.cit. p.p. 387 a 390.

Los comités administrativos, creados como lo observamos en la circular del 18 de abril de 1917 para distribuir y administrar las tierras ejidales, fueron sustituidos en esta ley por las juntas de aprovechamiento de los ejidos asignándole funciones correspondientes a la distribución y aprovechamiento de los terrenos ejidales.

Por ser de importancia para el estudio de nuestro tema y de la estructuración de las Autoridades encargadas de la administración interna del núcleo ejidal como entidad jurídica a continuación transcribo uno de los artículos de la ley antes mencionada.

“Artículo 40 . Para administrar las tierras comunales se nombrara por los miembros de la comunidad una junta de aprovechamiento de los ejidos de acuerdo con las siguientes disposiciones.

I.-La junta de aprovechamiento de ejidos constará de cinco miembros de la comunidad, elegidos por ella cada año, el domingo siguiente a la toma de posesión de las autoridades electas en cada municipio. La autoridad municipal del lugar convocará a dicha elección a la comunidad y la presidirá.

II. La junta de aprovechamiento de ejidos tendrá por obligaciones:

a) Representar a la comunidad para el pago de las contribuciones al estado, al municipio y a la federación por las tierras comunales.

b) Distribuir de acuerdo con sus estatutos particulares, la tierra que cada uno de los miembros de la comunidad debe utilizar en cada temporada; dictando las medidas apropiadas para que los terrenos de los ejidos puedan ser utilizados por todos los comuneros equitativamente, y para que todos estos contribuyan, por igual, al cuidado de los ejidos y de los gastos necesarios.

c) Vigilar que se cumplan leyes relativas a la conservación de bosques y prohibir, si fuera conveniente la tala de bosques y campos, reglamentando la plantación de árboles en cada ejido.

d) *Intervenir en el uso equitativo de los pastos y aguas del terreno comunal.*

e) *Intervenir en todo aquello que se requiera la representación de la comunidad en las relaciones con el fisco y las autoridades políticas o agrarias, así como todo lo que reclame la utilidad de la comunidad: y representar a la comunidad ante las autoridades judiciales ejercitando todas las acciones y derechos correspondientes por sí ó por apoderados".¹²*

Vemos aquí claramente establecido el carácter directivo y representativo de la junta de aprovechamiento de ejidos, nuevo nombre que se da al anterior Comité Particular Administrativo, y su consolidación por las atribuciones que se le señalan, como un órgano permanente de un ente jurídico colectivo titular de los derechos de la comunidad integrante del núcleo de población.

Es además interesante la facultad de la gente establecida en el inciso (b). En el que ya se habla de estatutos particular del ejido y de distribuir conforme ellos, equitativamente, la tierra en cada temporada a los miembros de la comunidad. En efecto al disponer las junta deberá sujetarse a los estatutos internos, la ley acerca grandemente al ejido a una auténtica sociedad de campesinos. Al atribuirle la facultad de distribuir la tierra en cada temporada, establece claramente el dominio de la comunidad sobre la tierra por conducto de su representante y, que los miembros de la comunidad solo son usufructuarios no permanentes, sino por temporada. Finalmente expresar que debe dictar las medidas apropiadas para que todos los comuneros disfruten equitativamente de las tierras ejidales, a la vez que llevan a la idea de la comunidades indígenas, introduce a la idea cooperativa de equidad e igualdad de derechos.

¹² Manuel de Fabila. ob.cit. p. 346.

*"Es una realidad que al llegar a este punto el ejido a dejado de ser una expansión territorial propiedad del pueblo, y se ha transformado en una entidad jurídica colectiva con capacidad legal, con patrimonio propio y con órganos internos representativos, es decir, con personalidad jurídica."*¹³

Sobre el particular la citada ley dispuso además de las juntas de aprovechamiento de ejidos, el establecimiento de comités de explotación de ejidos que deberían representarlo y ser responsables hasta la subdivisión del mismo, de la distribución temporal de las tierras, de labor entre los miembros del condado y de uso equitativo y racional de los pastizales el agua y los bosques.

En la práctica esta ley retardo el reparto agrario, en virtud de que, en apoyo a las reformas a los artículos 7º, 8º y 9º de la Ley del 6 de enero de 1915 declaraba improcedente la ejecución de las resoluciones restitutorias y dotatorias provisionales, lo que provocó un hondo malestar entre el campesinado por lo dilatorio de los procedimientos y los recursos utilizados por los latifundistas afectados que impedían la aplicación firme y expedita de las Leyes de la Reforma Agraria. Esta Ley fue abrogada por decreto del 22 de Noviembre de 1921, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Abril de 1922, este decreto es significativo no solo por haber derogado la Ley de Ejidos de 1920, sino porque contiene una serie de disposiciones enérgicas tendientes a acelerar los trámites en materia de dotación y restitución de tierras restableciéndolas de forma definitiva. Así se estableció en México como lo hace notar Mendieta y Nuñez, una especie de comunismo agrario, puesto que los mencionados comités administrativos distribuían las labores agrícolas, vendían los productos y se encargaban de distribuir los rendimientos con aprobación de la mayoría de los labriegos reunidos en asamblea general.

¹³ Raúl Lemús García. ob. cit. p. 387

Finalmente el artículo 42 de la ley en comento señala como atribución de la Comisión Nacional Agraria , expedir, con aprobación del Ejecutivo las reglas generales a que deban de sujetarse las juntas de aprovechamiento de los ejidos, encaminadas al uso más eficiente de las tierras, entre tanto se reglamenta el fraccionamiento lo que origino una facultad organizativa de dirección y alto nivel.

4.- LA CIRCULAR NÚMERO 48 DE LA COMISIÓN NACIONAL AGRARIA.

En fecha 1º de septiembre de 1921 la C.N.A., con el propósito de determinar el régimen interior del aprovechamiento de los ejidos o tierras dotadas a los pueblos expide la circular número 48 en la cual después de una interpretación histórica en su regla quinta, retoma el sistema de la circular número 22 de la propia comisión, misma que hace caso omiso a la Ley de Ejidos de 1920, en relación a las juntas de aprovechamiento de los ejidos ya que en la circular 48 se asigna nuevamente al comité administrativo las funciones que se habían asignado a las mencionadas juntas, por la Ley de referencia.

En su regla cuarta la circular establece que “ Las resoluciones presidenciales en que se manden restituir o dar en dotación tierras a las agrupaciones- pueblos, se consideran como títulos comunales para el efecto de que sirvan en común para amparar y defender la extensión total que las mismas resoluciones comprendan, sin perjuicio que dentro de esa extensión y al amparo de título general, los porcioneros favorecidos con parcelas en los respectivos repartos puedan adquirir y transmitir los derechos que expresan las reglas que siguen:

5ª. De acuerdo con lo dispuesto en la circular número 22 del 18 de abril de 1917, tan luego como alguna de las agrupaciones pueblos quede notificada de la resolución presidencial en la que se les mande restituir o dar tierras, procédase a formar el Comité Particular Administrativo, que deberá encargarse de recibir y distribuir dichas tierras.

Los miembros del Comité Particular Administrativo por primera comisión la de recibir del Comité Particular Ejecutivo los terrenos que fueron dados al pueblo, y después de cumplir con todas las disposiciones de la presente circular.

7ª. Los Comités Particulares Administrativos, una vez electos, funcionaran por tiempo indefinido pues mientras no carezcan y tengan la confianza de todos los jefes o cabezas de familia del pueblo, no serán removidos.

10ª Tan luego se de alguna de las agrupaciones-pueblos de que se trate en las reglas anteriores, posesión definitiva de las tierras que por restitución o dotación les conceda la respectiva resolución presidencia o tan luego que la posesión provisional que ya tengan, se convierta en posesión definitiva en virtud de la misma resolución, el Comité Particular Administrativo, bajo la dirección del Delegado de la Comisión Nacional Agraria en el estado, o de quien dicho Delegado comisione al efecto, procederá a separar la superficie dedicada a fundo legal, si este se señala a aparte, la superficie de cultivo actual o susceptibles de pronto cultivo, la superficies de monte y arbolado; la primera la someterá a las disposiciones de la circular relativa a fundos legales; la segunda o sea la superficie de cultivo la destinara a su división en parcelas para los jefes o cabezas de familia que a ellas tenga derecho; y las terceras y las cuartas o sea las superficies de pastoreo y de monte y arbolado las reservaran en común para aprovechamiento de todos".¹⁴

¹⁴ Manuel Fábila, Ob. Cit, p.368.

Esta circular como vemos, constituye el primer precedente de subordinar a la directiva ejidal, a los instructivos y reglamentos de la autoridad agraria y de la administración del ejido.

Como vemos este ordenamiento en sus reglas 5^o, 7^o y 10^a retoma el sistema de la circular número 22 y precisa claramente el régimen legal administrativo y económico del ejido como un ente colectivo con personalidad jurídica y patrimonio propio basada en la cooperación, y resuelve el problema del disfrute común de las tierras, ajustándose al sistema parcelario del calpulli y como una empresa colectiva, reservándose la nación el dominio directo sobre esos terrenos, por los que dichos predios serían inalienable, imprescriptibles e inembargables y quedan fuera del comercio. así mismo los jefes de familia constituirían la asamblea de los pueblos para elegir un Comité Particular Administrativo que los represente.

Es así como el Comité Particular Administrativo constituyó la directiva y estuvo facultado para, además de representar, distribuir las parcelas de cultivo y vigilar que se cultivaran, recaudaría las aportaciones de los vecinos, así como los recursos naturales vegetales o minerales de beneficio colectivo.

a) Decreto del 22 de noviembre de 1921.

"La lentitud en los trámites agrarios, la prohibición legal de ejecutar las resoluciones provisionales y los recursos utilizados por propietarios afectados, determinaron que el Congreso de la Unión expidiera el Decreto del 22 de Noviembre de 1921, publicado en el Diario Oficial de 17 de abril de 1922, abrogando la Ley de Ejidos".¹⁵

¹⁵ Lemus García Ob. Cit. P. 390, 391.

El decreto de referencia contiene importantes disposiciones que podemos resumir en los siguientes puntos:

1.- Declara que la Ley de 6 de enero de 1915 había sido elevada a rango de Ley Constitucional y que, consecuentemente, las reformas de 19 de septiembre de 1922, en cuya virtud la nueva legislación debía restituir el procedimiento ejecutivo de las resoluciones provisionales en materia dotatoria y restitutoria.

2.- Abroga la Ley de Ejidos, y faculta al Ejecutivo Federal para reorganizar el funcionamiento de las autoridades agrarias.

3.- Fija las bases para regular los procedimientos agrarios y crea las Procuradurías de los pueblos.

Cabe mencionar que en el presente Decreto no se hizo alusión alguna, respecto de las autoridades que se encargarían de la administración interna del ejido, pero constituyó un nuevo avance en el perfeccionamiento de la legislación agraria y dio origen a la expedición del Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922.

b) Reglamento Agrario.

Ya se aludió al Decreto del 22 de noviembre de 1921, antecedente directo del Reglamento Agrario expedido el 17 de abril de 1922, con base en el artículo 3º del invocado Decreto.

En relación al contenido del Reglamento resumiremos las siguientes instituciones:

Dispuso que las Comisiones Agrarias eran las encargadas de la tramitación de los expedientes; los gobernadores de pronunciar las resoluciones provisionales y el Presidente de la República las resoluciones definitivas.

Los Comités Particulares Ejecutivos dependerían de las Comisiones Locales Agrarias y estas de la Comisión Nacional Agraria y del Ejecutivo de la Unión, como suprema autoridad, haciendo notar que las Autoridades Agrarias antes mencionadas son las mismas que se establecieron por la Ley de 6 de enero de 1915.

Respecto de la colectividad en este sistema se sigue las categorías políticas, estableciendo que solo pueden solicitar y obtener tierras: los pueblos, rancherías, congregaciones, las comunidades, los núcleos de población existentes en las haciendas abandonadas por sus propietarias, las ciudades y las villas cuya población haya disminuido considerablemente o haya perdido sus principales fuentes de riqueza.

En cuanto a los procedimientos agrarios relativos a dotación y restitución se tramitarían en primera instancia por la Comisión Local Agraria (C.L.A) y seran provisionalmente resueltos por los gobernadores, en el término improrrogable de cinco meses, y el Presidente resolverá en forma definitiva.

Por lo que hace a las autoridades internas de los núcleos ejidales el reglamento en mención fue omiso en cuanto al órgano administrativo regulado por la Ley de Ejidos, ya que este Reglamento solo habla de los Comités Particulares Ejecutivos (C.P.E.), mismos que estaban facultados para ejecutar las resoluciones de los gobernadores y del presidente poniéndolos en posesión provisional de las tierras y en posesión definitiva o privándolos de ellas a los pueblos interesados, pero en todo caso, estos necesitaban un organismo que se encargara de recibir las tierras y de administrarlas, entre tanto era posible fraccionarlas entre los

beneficiados, o en tanto eran devueltas a sus propietarios si la resolución fuera contraria a los solicitantes.

Ya se dijo que la C.N.A. creó al efecto los Comités Administrativos que fueron sustituidos por la Ley de Ejidos con las Juntas de Aprovechamiento de ejidos, pero al ser derogada, ni la Ley que la derogó, ni el Reglamento Agrario dispusieron nada sobre el particular.

Esta omisión importantísima fue subsanada por Decreto de 12 de Junio de 1923 que reformó el artículo 27 del citado reglamento, facultando nuevamente a los pueblos para que designaran "Comités Administrativos" de acuerdo con las bases que autoriza la C.N.A., mismas que fijaría a través de la circular número 51 de la cual a continuación analizaremos los párrafos más substanciales para seguir con la exposición de nuestro tema.

5.- La Circular número 51 de la Comisión Nacional Agraria.

*El Reglamento agrario expedido en 1922 fue omiso respecto a la administración y representación de los ejidos. No obstante "ese mismo año el 11 de octubre, fue emitida la circular número 51 de la Comisión Nacional Agraria a cargo de todos los asuntos Agrarios, este documento es considerado con razón como el antecedente mas importante de la colectivización de la Agricultura Mexicana, algunos autores hablan de el como El Documento mas valioso del pasado, por lo que es muy útil para el tema que nos ocupa."*¹⁶

En su parte considerativa la circular expresaba, en sus párrafos más substanciales, lo siguiente:

¹⁶ Salomón Eckstein. Ob. Cit. p.p. 45, 46.

“Hasta hace poco, el instrumento técnico agrícola se reducía a toscas herramientas y a ganado en cuya reproducción se descuidaba la selección y el cruce; en la actualidad, en cambio, gracias al desarrollo del maquinismo y de la zootécnia cada día se introducen nuevas maquinas, muchas de ellas de costo excesivo y se requieren sementales seleccionados cuyo precio resulta prohibitivo para un solo comprador, maquina y animales que hacen imposible el aislamiento económico intelectual y moral del agricultor.

Así como el desarrollo del instrumento técnico industrial acabo con la pequeña industria, y produjo el capitalismo, el desarrollo de instrumento técnico agrícola tiende a suprimir la pequeña agricultura porque en efecto hay incompatibilidad infranqueable entre la pequeña agricultura y el maquinismo.. así. pues, es preciso organizar la introducción de la maquinaria agrícola, de manera que esta rinda su máxima utilidad, y esto solo se consigue con la cooperación rural que trata de impulsar la C.N.A..

Para tal efecto, procurara organizar cooperativas en todos los pueblos, congregaciones o rancherías, con tendencia naturalmente constituir organismos superiores, sólidos, o bien ramificados, pero sin olvidar que el agricultor, por psicología, se muestra recio a unirse con gentes con cuya conducta desconocen y no puede investigar personalmente. A más, se procurara organizar la cooperación no solo en lo relativo en los procedimientos de producción, porque, para que los resultados sean fructíferos tras la organización que tienda a producir más y mejor se impone la que tienda a una y mejor venta.

Las consideraciones anteriores y el deseo de acabar con el divorcio que existe entre la organización de la fuerzas productoras que tienden hacer colectivas y el régimen de propiedad intelectual totalmente anticuado, ya hacen que la C.N.A. reforme la circular número 22 en los siguientes términos:

"1". En acatamiento por lo dispuesto en la facción IV del artículo 27 Constitucional que da capacidad para disfrutar las tierras bosques y aguas que pertenezcas a los condueñazgos, rancherías, congregaciones, tribus y demás corporaciones, y para organizar de manera que garanticen una repartición equitativa la explotación comunal se procederá a designar en todos los pueblos a los que restituyen o doten ejidos y demás tierras a que se hace referencia la Ley del 6 de enero de 1915, Comités Administrativos de Ejidos.

"2." Estos comités se compondrán cuando menos de tres personas que serán designados por mayoría de votos en el elección de primer grado por los vecinos del pueblo interesados, y se renovaran, pasados seis meses de su funcionamiento, siempre que así lo solicite un 20% de los agricultores, y que la sustitución se apruebe en la asamblea general reunida conforme a las reglas que se especificaran más adelante.

"3." Los comités de que se trata en las dos reglas anteriores tendrán facultad para dictar las disposiciones que tiendan al mejor cultivo de los terrenos ejidales y a la propiedad de distribución de las distintas labores agrícolas.

"7." Los comités administrativos dependerán directamente de la Comisión Nacional Agraria, y además de las funciones administrativas que la presente circular les confiere, deberán reunir y remitir dentro de los términos que se le señalen, todos los datos de estadística agropecuaria que necesite la propia comisión llenando para el efecto los esqueletos que oportunamente se les remitan."¹⁷

Como ya vimos esta circular se dedica a regular los Comités Administrativos de los Ejidos, empezando a adquirir más presencia la asamblea de ejidatarios ya que no solo se regula su forma de integración y participación en el nombramiento del citado comité como lo hacían casi en exclusiva los ordenamientos anteriores sino que sometió a estos a los acuerdos de la asamblea y regulo la práctica de un asambleísmo que

¹⁷ Manuel Fábila, Ob. Cit. P.P. 391-395.

conociera de las iniciativas de mejoramiento de los ejidatarios. Sin embargo, la circular hace depender a los Comités Administrativos de la C.N.A. cuyos delegados seguirían conservando el derecho de veto sobre sus acuerdos. Además se nulifica la intervención de los vecinos al colocar las decisiones de las autoridades agrarias por encima de la asamblea general.

Se estableció así una especie de comunismo agrario, pues siguiendo el sistema señalado en la circular mencionada, los Comités Administrativos no repartían las tierras, si no las labores agrícolas entre las cabezas de familia y los jóvenes agricultores que dependían de si mismos; así como entre las mujeres, solteras o viudas, que tuviesen familia a la cual sostener. Los productos deberían repartirse de manera equitativa en la forma aprobada por los mismos ejidatarios en la asamblea general, separando un 10% para un fondo de impulsión cooperativa, con el objeto de adquirir maquinarias, animales de labor, etc; y un 5% para contribuciones, mejoras materiales u atenciones municipales

Esta circular marco claramente la intención estatal de manejar los tinglados internos del ejido a través del control de su representación. Las facultades concedidas a las autoridades agrarias les permitirían conducir, corromper, coartar, eliminar o excluir según fuera el caso a los más sobresalientes líderes naturales de los núcleos agrarios, y en la misma asamblea ejidal o comunal.

Se pretendía también implantar el cooperativismo económico entre los pueblos que disfrutaban de los ejidos, y que al efecto, la C.N.A. por medio de su Departamento de Aprovechamiento de Ejidos enviaba instaladores especiales a los pueblos con el objeto de crear cooperativas y asesorar su funcionamiento hasta que pudiesen prosperar sin ayuda oficial.

Las cooperativas eran administradas por el Comité Administrativo de Ejidos, aumentando con otros miembros dentro de los cuales deberían designarse un gerente y tres consejeros para que desempeñara las funciones de Secretario, Tesorero, y Almacenista, respectivamente.

Este movimiento cooperativo tuvo poco éxito ya que faltaba una institución de crédito para dar impulso a las cooperativas, mismas que exigían cierto grado de cultura y disciplina absoluta, difíciles de encontrar en la mayoría de nuestros pueblos rurales, pues en muchos de ellos apenas y se hablaba el castellano.

“De esta manera la legislación agraria comenzó a crear órganos internos y externos de mediación y control de campesinos, orientados por el propósito de romper con las formas tradicionales de representación que el estado ya no quería reconocer como sus interlocutores. Aquí comenzaba, el proceso de la ejidalización comunal, forma particular de propiedad indígena que más que retornar a las formas tradicionales entraban en un proceso de estatización.”¹⁸

Este documento estableció reglas generales que sentaron las bases de la explotación colectiva, retomadas después por el gobierno de Cardenas y que permanecen vigentes hasta nuestros días.

Los resultados de esta circular no son muy conocidos, pero existen datos que revelan una mínima eficiencia.

“Respecto a esta etapa opina el Dr. Mendieta y Nuñez lo siguiente: tanto la Ley del 6 de enero de 1915 como el artículo 27 Constitucional, sólo contienen los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria, que exigía desde luego que minuciosa reglamentación para ser llevada a la práctica; pero a falta de un reglamento, la C.N.A., creada por la Ley antes mencionada, estuvo expidiendo una serie de circulares que son, los antecedentes de la legislación agraria vigente. Esas circulares eran

¹⁸ Barta Roger, Campesinado y Poder Político en México, Editorial Era, México, 1982, P. 85-86.

expedidas a medida que se advertían determinadas necesidades o que presentaban problemas de aplicación de leyes fundamentales, de tal modo que muchas de ellas son un reflejo fiel de la realidad y con este prestigio han perdurado en la legislación actual, pero frecuentes cambios de criterio que imponía su reforma o derogación, lo muy discutible de las facultades con que eran dictadas, las contradicciones en las que a menudo incurrieron la dificultad de coordinar y consultar en su momento dando disposiciones que no obedecían a un plan preconcebido ni presentaban una construcción armónica en conjunto y que a penas reunidas en un folleto eran aumentadas con nuevas disposiciones difícilmente asequibles para el público; fueron otras tantas circunstancias que obligaron al gobierno a seguir otra ruta de reglamentación agraria.

Es así como fue dictada la Ley de Ejidos del 28 de noviembre de 1920, a partir de ella casi toda la reglamentación agraria se ha hecho en ordenamientos legales."¹⁹

¹⁹ Guillermo Vazquez Alfaro, La Ley Agraria de 1915, Cuerpo Consultivo de la Reforma Agraria, México 1963, p.p.30,31.

CAPITULO II

EL COMISARIO EJIDAL COMO ÓRGANO REPRESENTATIVO DEL EJIDO.

1.- El Comisario Ejidal en la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras y Constitución de Patrimonio Parcelario Ejidal, de 1925 y su Reglamento.

En el Capítulo I se estableció el trasfondo del Órgano que se encargaría de Representar a los Ejidos, una vez que fueran dotados o restituidos por el Gobierno Federal, ahora nuestra atención se concentrara en la evolución que tuvo dicho órgano a partir de su creación con la Ley de 1925, por lo que en el presente trataremos de analizar las leyes y Reglamentos mas significativos en la creación del Comisariado ejidal como hoy lo conocemos.

Cuando el presidente Calles subió al poder, casi al finalizar el año de 1924, el país había sido pacificado considerablemente por Obregón, y todo indicaba que se iniciaba una etapa altamente constructiva después de 14 años de sangrienta guerra civil y malestar político . A Calles le acreditan, durante sus dos años de gobierno muchas iniciativas que marcan un notable impulso en el desarrollo agrícola y económico.

a) Decreto del 31 de julio de 1925.

El 31 de julio de 1925, el presidente de México, Plutarco E. Calles publica en el Diario Oficial de la Federación un DECRETO, mismo que derogó la anterior circular número 51 de la C.N.A, en lo que se refería a la explotación cooperativa comunal de las tierras ejidales, y vuelve a la practica tradicional anterior de parcelamiento ejidal.

En su artículo tercero de este decreto dice textualmente lo siguiente :

"3 . Las facultades y obligaciones de los Comités Particulares Administrativos serán la siguientes :

a) Representar a la corporación de población que los designe, tanto ante autoridades administrativas como ante las judiciales, pudiendo comparecer a juicio con las mismas facultades de los mandatarios, excepto de la desistirse de acciones y transigir".

b) Dividir provisionalmente en lotes el cultivo de las tierras ejidales, de la manera mas equitativa que acuerde la mayoría de los jefes de familia, y de conformidad con las bases que fije el reglamento."

c) Administrar el aprovechamiento de los montes, pastos, aguas y terrenos de pastoreo, de acuerdo con las bases aprobadas por la mayoría de los jefes de familia y con sujeción a las disposiciones reglamentarias.

d) Administrar el fondo común que se forme con el 15 % de los productos de cada parcela, que deberán entregar los ejidatarios para los gastos comunes y por las rentas por esquilmos, venta de productos naturales del ejido, y con todos los demás ingresos que el reglamento especifique.

e) Responder como cualquier mandatario, del resultado de su gestión tanto en lo civil como en lo penal y.

f) Convocar a los vecinos a junta general. " 20

²⁰ Marco Antonio Duran, el Agrarismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1967, P.p. 416-418.

Como vemos, en el presente decreto, Calles además de suprimir la explotación comunal de las tierras agrícolas y volver a la explotación individual tradicional, suprime la mención de comité administrativo del Ejido, cambiándolo por comités particulares administrativos, y así mismo se hace mención que ya no dependerán de la C.N.A , por el contrario afirma el carácter representativo del Comité como mandatario del pueblo integrado por los ejidatarios, y de la asamblea que los designa.

b) Ley Sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.

Casi al final de 1925, el Congreso aprobó, después de largos debates, la Ley de Patrimonio Familiar ejidal, que estaba en contraposición y remplazaba las ideas fundamentales de la circular número 51 de la C.N.A, misma que se basaría en los siguientes argumentos:

“Los ensayos de organización comunal, efectuados por un número bien escaso de pueblos de entre los que han tenido dotaciones de tierra, han venido a producir la firme convicción de que tal sistema, de prolongarse, haría nugatorio el esfuerzo para la reconstrucción económica del país que se persigue consistentemente con la resolución del problema agrario, pues por falta de confianza de los campesinos en la suerte que corran sus trabajos que no ven suficientemente garantizados, y por la posible corrupción de los directivos de la explotación comunal, que muchas veces han sacrificado los intereses colectivos a sus intereses individuales, motivo que agrava seriamente la primera de las causas señaladas, se pierde el interés del ejidatario y la explotación agrícola alcanza exiguas proporciones.

De hecho, la enorme mayoría de los pueblos dotados han adoptado el sistema de hacer , por medio de sus Comités administrativos, una repartición en parcelas de las tierras de cultivo, y de explotar en común las tierras del ejido, como pastales, montes y aguas , cuya explotación es manejada por el comité administrativo.”²¹

Este sistema, por medio del cual el comité podía distribuir las parcelas arbitrariamente entre los ejidatarios, originó una gran corrupción entre los líderes locales, volviéndose una arma de presión política contra los campesinos, los cuales estaban temerosos de que los privaran de sus derechos a la parcela si no cumplían con las disposiciones con los políticos locales.

Para Calles el problema a resolver consistía en encontrar una forma de posesión de la tierra que, reuniendo las ventajas de la pequeña propiedad individual no tuviera los graves inconvenientes que pudiera llevarlo después de pocos años a la reconstrucción de un régimen latifundista, consolidado legalmente con la venta de parcelas.

La ley en comento, es decir, la Ley sobre Repartición de Tierras y Constitución de Patrimonio Parcelario Ejidal establecía claramente por primera vez la naturaleza exacta de la propiedad de las tierras ejidales, que había sido definida muy vagamente en la Constitución. Tan pronto como a los ejidatarios les era asignada su parcela, disfrutaban de un derecho de usufructo inalienable e inembargable sobre ella, no pudiéndola vender, hipotecar o arrendar a persona alguna, perdiendo sus derechos en caso de dejarla de cultivar durante dos años consecutivos, en cuyo caso esta regresaba a las autoridades del poblado para ser asignada a otro miembro del mismo.

²¹ México a través de los informes presidenciales, Tomo XV, la Política Agraria, S.R.A, México 1976, P.p. 30-31.

Con ello el General Calles pretendía que el ejidatario al entrar en posesión de su parcela tuviera el arraigo a la tierra, y la seguridad de que llenando determinados requisitos, siendo el principal el de cultivarla y no abandonarla, para que nada ni nadie pudiera arrancársela no quedando al arbitrio del reparto hecho por un nuevo Comité, pues aquella parcela constituiría el patrimonio de familia y estaría garantizado su uso para él y los suyos.

Por lo tanto el sistema que se adoptó y que todavía persiste consiste en la propiedad comunal y el aprovechamiento de la tierra permaneciendo el cultivo colectivo como algo opcional, el cultivo individual tendía a asegurar los derechos indestructibles de cada campesino sobre su parcela familiar . Esto es muy similar a la estructura agraria de los periodos precolonial y colonial . El poblado posee la tierra y los campesinos la trabajan individualmente.

*“Esta Ley expedida durante el Gobierno Constitucional presidido por el General Plutarco Elías Calles, constaría de 25 artículos que se distribuyen en tres importantes capítulos: I. De las tierras ejidales y de su administración; II. De la repartición de tierras a los vecinos de los pueblos; III. Disposiciones generales”.*²²

A continuación analizaremos algunos aspectos del capítulo primero de la citada ley por ser de importancia para continuar con la exposición del tema.

²² Raúl Lemus García Ob. Cit. Pag. 395.

"Esta legislación estableció en su apartado 4º lo siguiente: Los derechos que por virtud de la capacidad a que se refiere el artículo anterior tienen la corporación de población, se ejercitarán por medio de los Comisarios Ejidales que designe la junta general cada año en los términos de esta Ley y del Reglamento respectivo, los cuales quedarán bajo la vigilancia del Delegado o Representante de la Comisión Nacional Agraria, sin perjuicio de que la junta general nombre los inspectores que crea convenientes." ²³

Como podemos observar aquí se introduce, una nueva denominación al cuerpo representativo del ejido, cambiando a los tradicionales Comités administrativos de título, llamados a partir de este Ordenamiento COMISARIOS EJIDALES, tal y como lo estatuyó esta norma, cuyo nombre extraño a nuestra lengua suena como reminiscencia del Sovietismo Ruso, asimismo introduce por primera vez, aunque sin reglamentación precisa la posibilidad de que la junta general nombrara inspectores de vigilancia que custodiaran la actuación de los Comisarios Ejidales, mismos que serían el primer antecedente del Consejo de Vigilancia, concebidos como contrapeso de los Comisariados, pero con poca eficiencia en la práctica.

c) Facultades y Obligaciones del Comisario Ejidal.

Una vez que se le dio vida al Comisario Ejidal, se procedió en el mismo precepto a asignarles facultades y obligaciones: "a) Representar al ejido ante toda clase de autoridades; b) Administrar el aprovechamiento de la propiedad comunal; c) Fraccionar las tierras cultivables del ejido y repartir equitativamente las parcelas entre los ejidatarios; d) Administrar la propiedad comunal; e) Responder como cualquier mandatario de los resultados de su gestión y caucionar su manejo; f) Convocar a la junta general a petición de más de 10 ejidatarios o del representante de la C.N.A." ²⁴

²³ Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras y Constitución de Patrimonio parcelario ejidal, Art. 4º, Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1925, Archivo General de la Nación.

²⁴ Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Ejidal, Arts. 4º y 5º.

De lo anterior se advierte que estas facultades y obligaciones fueron en esencia las mismas que para los Comités Administrativos de los Ejidos; según el decreto del 31 de julio de 1935, por lo que creemos que el General Calles no solo quería cambiar la denominación sino a la institución, para poder brindar más apoyo al campesinado y disminuir con ello los abusos de autoridad que se venían dando, ya que los Comités Administrativos explotaban inmoralmemente los elementos del ejido para su particular provecho y en ocasiones movidos por consideraciones de orden político, creando en el ejidatario una inseguridad que le hizo perder el interés en el mejoramiento agrícola de la propia parcela y aumento de la misma, ya que la falta de arraigo y de aliciente lo alejaba de la inversión del trabajo o del capital, creemos que esto fue consecuencia de implementar la caución a los Comisarios, con el fin de evitar un mal manejo en su encargo, pero como es de suponer el campesino nunca se quejaría de dichos abusos ya que tenía que acudir desde su lugar de origen hasta la Ciudad de México, para interponer su queja, en donde la misma quedaría archivada sin trámite alguno, aunado a las represalias posteriores que tendría.

La misma Ley en su Art. 6º, 7º y 9º establece que el comisario se integraría por tres propietarios y tres suplentes, quienes durarían un año en funciones, pudiendo ser removidos en cualquier tiempo cuando observaran mala conducta, así mismo se señalan los requisitos para poder ser electo miembro del Comisario Ejidal, tales como; ser vecino del núcleo ejidal, con residencia de más de tres años y no tener un lote de tierra dentro o fuera del ejido que excediera de 25 hectáreas, pienso que tales disposiciones fueron con la finalidad de estar involucrados con los ejidatarios del lugar y de no obsesionarse con el poder que manejaban y sobre todo el impedimento para empezar a formar minifundios.

Por último el Art. 19 del estatuto que nos ocupa instituyó un procedimiento elemental de justicia agraria al señalar : "las cuestiones agrarias que respecto del dominio, posesión o disfrute de las parcelas ejidales se susciten entre los adjudicatarios serán resueltas por los Comisarios Ejidales, y en caso de inconformidad con la resolución de estos, por los Inspectores de Vigilancia que hubiera nombrado la Junta General con arreglo en el art. 4º de esta ley, y en última instancia por la junta general de vecinos quién resolvería en forma definitiva".²⁵

Con este precepto estamos de acuerdo con Calles, ya que al darle al ejidatario un medio de impugnación para poder defender sus derechos, este ya no estaba en un estado de indefensión, pudiendo en ultima instancia ser ellos mismos quiénes resolvieran a su libre albedrío el conflicto planteado, pero como es de suponerse nunca falta un líder abusivo que los ocupaba solo para llegar al poder y como se trata de personas con escasa educación que en ocasiones ni el castellano hablaban, eran víctimas de las decisiones tomadas por estos. Sin embargo Calles previó esta situación ya que durante sus primeros años de gobierno se le acreditan muchas iniciativas que marcan un notable impulso en el desarrollo agrícola, tal como fue la creación de proyectos para la construcción de las escuelas centrales agrícolas.

d) Reglamento del patrimonio ejidal del 4 de marzo de 1926.

Para la mejor realización de los propósitos contenidos en la ley antes analizada el Ejecutivo Federal en uso de las facultades que le conferían la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución General de la República y artículo 25 de la ley de 19 de diciembre , tuvo a bien expedir EL REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE REPARTICIÓN DE TIERRAS Y CONSTITUCIÓN DE PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL, el 4 de marzo de 1926, mismo que contenía conceptos básicos de la Ley natural, siendo mas explícito en cuanto a las funciones y obligaciones de las autoridades encargadas de la administración de los ejidos, así como el modo de desempeñalas.

²⁵ Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras y Constitución de Prarimonio parcelario Ejidal. Art. 19.

Es trascendental aseverar algunas de las disposiciones establecidas en este Reglamento por la importancia para el tema que nos ocupa cuya administración interna de los ejidos estaría al igual que el la ley natural a cargo de tres comisarios de los cuales serian respectivamente presidente, secretario y un tesorero, y tres comisarios suplentes , mismos que deberían reunir "los siguientes requisitos : Ser de notoria honorabilidad, ser ejidatarios del pueblo con mas de 3 años de residencia en el, No tener mas de un lote de 25 hectáreas antes de verificarse el repartimiento o después de verificado y en cualquier tiempo dentro o fuera del ejido, los comisarios propietarios deberán caucionar su manejo; no formar parte, al hacer la elección, del Comité Particular Administrativo del pueblo".²⁶

Como podemos observar en el presente reglamento se establecieron por primera vez, requisitos para poder formar parte del órgano administrador del ejido, así mismo, se les asigno categorías a este órgano denominado comisario ejidal, tales como presidente, secretario y tesorero aunque no delimito sus facultades y obligaciones de cada uno de ellos, considerando que serian análogas a su nombre, sin embargo a pesar de haber sido este reglamento en algunos aspectos, omiso, contendría algunas innovaciones de importancia en esta labor una de ellas fue la establecida en el artículo 3º fracción IV la cual establece " Los comisarios propietarios deberán caucionar, además, su manejo." ²⁷ esto significaba que el comisario debería garantizar su administración por medio de un contrato de garantía misma caución que podía ser real o personal ,si esta consistía en numerario se depositaria en alguna institución de crédito y quedaría a disposición del pueblo, y al terminar su encargo una vez que se realizara la aprobación de la cuenta de administración se cancelaría el contrato de garantía así lo estableció el reglamento en su artículo 5º.

Estas disposiciones fueron trascendentales ya que con ello los ejidatarios podían tener un poco de seguridad en cuanto a las personas que administraban sus tierras ya que estos tenían que garantizar sus actos administrativos ante toda la comunidad, y en caso de una mala administración perderían la caución, no sabemos a ciencia cierta cual era

²⁶ Julio Cuadros Caldas, Catecismo Agrario, Puebla México 2ª edición 1932, p. 264

²⁷ *Ibidem*, p. 264.

el monto de la misma pero consideramos que debía haber sido suficiente para la reparación del daño en caso necesario, lo anterior con la finalidad de no tenerlos a estos comisarios entre la espada y la pared y no dar tiempo a que estos pudieran desempeñar mal sus labores.

Este reglamento sería el único ordenamiento que estableciera el monto de la remuneración que se debería de pagar a los comisarios, considerando que esta era justa tal y como lo plasmó en su artículo 14. que a la letra dice: "Los comisarios ejidales tendrán hasta un 10% de los productos de los bienes que administren directamente..."²⁸ Lamentablemente esta disposición desaparecería con la Ley del patrimonio ejidal, no considerándose en ninguna otra ley, hasta el momento

Y digo lamentablemente no por el hecho de que, no se les remunerara a estos administradores, si no por la razón que este incentivo podría llevarlos a realizar una buena administración, sin necesidad de buscar otros medios para adquirir una dieta ilegal por sus funciones, que en buena parte tenían derecho a esta ya que este reglamento estipulaba que el porcentaje sería de acuerdo a su administración, si esta era buena este podría ser hasta de un 15% como remuneración a su administración .

Dada la situación de algunos abusos cometidos por los Comisarios, el legislador se vio en la necesidad de crear un nuevo órgano que vendría a realizar las funciones de auditor, vigilando la forma de administrar los bienes ejidales por parte del comisario ejidal y aunque todavía no se encontraban específicas sus facultades y obligaciones, este aparecía desde la Ley de 1925 y ratificados en este precepto denominándolos inspectores de vigilancia, en su artículo 20 en el que se les faculta para atender las quejas que se presentara, y en caso de negligencia o negativa de estos los ejidatarios ocurrirían al representante de la C.N.A.

²⁸ *Ibidem.*, P. 267.

Considero que este estatuto constituyó el antecedente más importante en lo que respecta a la forma de administración de los ejidos, ya que de su texto advertimos, se fijaron bases y principios rectores de las autoridades internas del ejido, corroborando la facultad de mandatario y total administrador del comisario ejidal. Quedando con ello aparentemente superados los problemas no resueltos por la Ley de Ejidos de 1920, promulgada por Alvaro Obregón.

2.- LA LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL Y EL COMISARIADO EJIDAL (del 25 de agosto de 1927).

Como ya mencionamos al llegar Plutarco Elias Calles, su política se dirige a lo que el llamó, la exacta aplicación e interpretación de las leyes agrarias, mediante la restitución y dotación de los ejidos.

La idea que anima la política agraria de Calles, va más allá del solo reparto de tierras y reconoce la necesidad de soluciones integrales, la de planear la agricultura, fomentar las industrias agrícolas, organizar crédito y cooperación; el apoyo educativo también es parte de sus programas.

Y para proseguir con dicha política crea la Ley del Patrimonio Ejidal misma que modifica la de 19 de diciembre de 1925, pero respeta sus principales instituciones que crea y regula, por lo que solo referiremos las reformas que introduce en cuanto al hoy llamado comisariado ejidal.

Determina que el comisariado estará integrado por tres miembros propietarios mismos que desempeñarían los cargos de presidente, secretario y tesorero, con sus respectivos suplentes, y que entrarán en funciones al fraccionarse las tierras cultivables y hacerse el reparto; momento en el que cesan a su vez los Comités Administrativos. Establece como requisitos para ser miembro del comisariado: "a) la de tener capacidad para recibir parcela; b) ser vecino del ejido con más de 6 meses de residencia; c) ser de reconocida honorabilidad; d) no formar parte del comité directivo al cual sustituiría éste y e) el comisario tesorero debía caucionar además su manejo así lo estableció el artículo 5° de la citada ley".²⁹

Además de las facultades de representación y administración de la propiedad comunal, así como de las obligaciones y derechos que corresponden al comisariado la nueva ley agrega: "a) encargarse del establecimiento y conservación de las mejoras materiales que benefician a la colectividad y b) cumplir los acuerdos emanados de la Comisión Nacional Agraria, de la Secretaría de Agricultura y Fomento y de la Junta General." ³⁰

Así mismo en el artículo 7° con base en las experiencias adquiridas en el transcurso de la administración ejidal se vio precisado a crear con carácter de autoridad y auditor interno del ejido un nuevo órgano denominado CONSEJO DE VIGILANCIA, mismo que ya no se integraría en forma potestativa por la asamblea, como en la anterior legislación de 1925; adquiriendo ahora un carácter obligatorio, siendo en esta ley que se le asignan facultades y obligaciones tales como las de vigilar los actos del comisariado ejidal, revisar periódicamente la contabilidad y hacer del conocimiento de la Secretaría de Agricultura las anomalías descubiertas.

²⁹ Ley de Patrimonio Ejidal. Art. 5°

³⁰ Lemus García Ob. Cit. Pag. 397.398.

Estas leyes que regularon el patrimonio ejidal sentaron las bases para el fraccionamiento de las tierras de cultivo impulsando las adjudicaciones individuales de parcelas a los ejidatarios. Creando al Comisariado Ejidal y al consejo de vigilancia como organismos internos encargados de la representación, y vigilancia del ejido. Estableciendo el Registro Agrario Nacional y determinando la naturaleza de la propiedad ejidal, ya fuera comunal o parcelaria, en el sentido de que esta sería inalienable, imprescriptible, inembargable e intrasmisible, misma que ya no se podría explotar indirectamente, salvo en los casos de excepción establecidos en la propia ley, conforme a los artículos 20 y 21.

Como su antecesora, esta ley trataba de constituir un patrimonio de familia campesina defendido legalmente contra embargos, deudas, negligencia, ignorancia, etc. nos dice Martha Chávez y "susceptibles de heredarse entre la familia, sin más condición que trabajar la tierra" ³¹

Considero que estas innovaciones fueron totalmente acertadas, ya que le dieron al campesino una seguridad de su propiedad y sobre todo le restaron centralización al comisariado ya que ahora este contaría con un auditor que vigilaría todos y cada uno de sus actos administrativos ya no en forma espontánea sino permanente. Y por otra parte le liberaron de la carga de sus antepasados, ya que sus anteriores deudas no podían ser cobradas con su patrimonio.

Surgirían posteriores leyes que asignaron diferente denominación a las autoridades administrativas del ejido tales como la "La Ley de Dotaciones y Restituciones del 23 de abril de 1927 (art. 143) que los denomino " Órganos de Representación del Poblado". Bajo la ley de ³²Dotaciones y restituciones del 21 de marzo de 1929 (art. 76) todavía se les llamó Comités Administrativos". ³²

³¹ Martha Chávez P. de Velazquez, El derecho Agrario en México, Editorial , Porrúa, México 2a. Edición, 1970. P. 343.

³² Martha Chavez Padrón, El Proceso Social Agrario y sus procedimientos, editorial, porrúa Hermanos, Pag. 78.

De lo anterior advertimos que las diferentes acepciones que se le dieron a esta autoridad, en realidad solo fueron denominaciones ya que sus facultades y obligaciones seguían siendo las mismas aún cuando estas se perfeccionaban o reformaban de acuerdo a las necesidades, ya sea limitando o ampliando sus funciones representativas o administrativas de estos, tratando de crear el legislador una institución de beneficio social.

a) Decreto del 9 de enero de 1934

Posteriormente se expide el Decreto del 9 de enero de 1934, que se abroga e incorpora al artículo 27 constitucional de la Ley del 6 de enero de 1915, mismo que consagra como texto constitucional, el término núcleo de población para referirse a la corporación de población campesina con derechos agrarios y denomina por primera vez a la directiva del ejido "Comisariado Ejidal", en sustitución del término Comité Particular Administrativo y al respecto La fracción XI, en su inciso, d) y e) dice:

"XI.- para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

"d) Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten los expedientes agrarios" ;

"e) Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos".³³

En lo sucesivo, sería el ente jurídico colectivo titular de los derechos ejidales, formado por los ejidatarios integrantes a su vez de la asamblea general, con facultad para elegir y designar una directiva denominada comisariado ejidal que los represente y administre los bienes ejidales

³³ Manuel Fabila Ob. Cit, Pag. 547-555

Con este decreto surge la naturaleza jurídica del comisario ejidal teniendo dicho organismo una relevancia trascendental, por estar contenida en la Ley suprema de la nación y por la cual se le da un apoyo jurídico supremo en materia agraria pero a nivel interno del ejido, como se deduce en la redacción de la fracción antes citada.

Hasta este momento se pensó en crear al Comisariado Ejidal como un mandatario, que se constituyera como un auxiliar de las autoridades agrarias como se entrevé en las leyes y no una autoridad agraria como lo plasmarían las posteriores legislaciones que a continuación analizaremos.

3.- EL COMISARIADO EJIDAL EN EL CÓDIGO AGRARIO del 22 de Marzo de 1934. (del Presidente Abelardo L. Rodríguez.)

A principios de la década de los treinta el país vive fuertes tensiones entre las fuerzas revolucionarias . En el interior de estas se contraponen agraristas y veteranos. Los primeros, favorecedores del reparto agrario y la consolidación del ejido , tienen representantes connotados en algunos estados y regiones, dentro de la propia administración federal . Los segundos, identificados plenamente con el Callismo proponen el fin del reparto agrario, el apoyo a la propiedad privada y la privatización de la propiedad ejidal. Ya que después del viaje de Plutarco Elias Calles por Europa este concluyó que la reforma agraria había fracasado, a grado tal que pidió terminar con el reparto de tierra y decidió adoptar el sistema de colectivización del campo.

Posteriormente asumiría la presidencia Pascual Ortiz Rubio quién daría por concluido el reparto agrario, mismas que fueron reforzadas ideológicamente por el entonces jefe máximo de la revolución Plutarco Elias Calles.

"Agraristas y veteranos pujaban en torno a sus posiciones y la sucesión presidencial de 1934 era motivo de acelerar ánimos y alianzas políticas. Al caer Ortiz Rubio de la presidencia, el 5 de septiembre de 1932 se abrió la posibilidad de un reacomodo para todas las fuerzas heredadas de la revolución, Calles logra imponer un sustituto poco afín al agrarismo, el General Abelardo L. Rodríguez, quién reorganiza las autoridades agrarias por decreto del 14 de julio de 1933, anulando las medidas paralizadoras del reparto de tierras, expedidas por su predecesor".³⁴

"Durante el período de 1928 a 1934 tres hombres ocuparon la presidencia Emilio Portes Gil, como presidente provisional después del asesinato del reelecto presidente Obregón, de Diciembre de 1928 a febrero de 1930, Pascual Ortiz Rubio de la fecha anterior hasta su renuncia en diciembre de 1932, y Abelardo L. Rodríguez como presidente provisional hasta noviembre de 1934. Durante todo este período, Calles permaneció como figura predominante en la vida política y constituía el verdadero poder de tras del poder que solamente anulo Cárdenas cuando llegó a la presidencia en 1934." ³⁵

Estos seis años se distinguieron por el gran número de leyes expedidas sobre asuntos agrarios: nuevas leyes que reformaban las anteriores en una gran cadena de decretos que serían muy largos de enumerar. Hablaremos solamente de las innovaciones o cambios más importantes del tema que nos ocupa.

³⁴ Nora Hamilton. Los Agraristas, México, Editorial era, 1983. P. 116.

³⁵ Salomón Eckstein, Ob. Cit. Pag. 56

El período comprendido entre Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez es el escenario de importantes acontecimientos ligados con el proceso agrario del país.

La contribución más importante desde el punto de vista legal es el Código Agrario, promulgado el 22 de marzo de 1934. Por primera vez, todas las leyes, decretos y reglamentos relacionados con la Reforma Agraria, en todas sus fases de distribución de la tierra, fueron ordenados, sistematizados e incorporados en un Código general. Las innovaciones más importantes fueron las siguientes:

Los poblados con derecho a tierras se definieron como aquellos que existían seis meses antes de presentar su solicitud; la dotación individual de parcelas a los ejidatarios no debería ser menor de 4 has. de terrenos de riego (el límite anterior de 2 hectáreas fue abandonado); las leyes de Calles en las que la parcelación de las tierras de labor era la regla dejando en uso en común para los pastizales y los bosques, fueron confirmadas por esta Legislación.

Esta legislación contiene numerosas disposiciones que confieren al ejido peculiaridades que lo acercan definitivamente al régimen del calpulli de las comunidades indígenas en su régimen patrimonial en sus demás aspectos lo estructuran como un ente jurídico colectivo con patrimonio propio, personalidad jurídica, órganos representativos y administrativos colectivos, finalidad múltiple y principios societarios cooperativistas, controlado por el estado, y sujeto a un régimen jurídico especial y a disposiciones de orden e interés público.

En su artículo 1º instituye a los Comités Ejecutivos Agrarios y a los Comisarios Ejidales, creados por el artículo 27 constitucional, con el carácter de autoridades agrarias.

Este ordenamiento recoge el principio del Comisariado Ejidal que se contempla en las primeras reformas del artículo 27 constitucional, las funciones que se le atribuyen al comisariado consisten en la administración de los bienes agrarios, la vigilancia de los fraccionamientos y la representación jurídica de los núcleos de población correspondiente. El Comisariado Ejidal se integra, como ocurre hasta ahora con tres miembros propietarios y tres suplentes nombrados en la junta general de ejidatarios.

Las atribuciones específicas de estas no se apartan de las que correspondían anteriormente a los comités administrativos, pero ahora se agregaba una de gran importancia para el control político: cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Departamento Agrario y del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

El artículo 119 establece que " la administración de los bienes agrarios y la vigilancia de los fraccionamientos por parte del poblado, estará a cargo de un comisariado ejidal constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, con los cargos de presidente, secretario y tesorero. Dicho comisariado tendrá la representación jurídica del núcleo de población correspondiente ".³⁶

Igualmente en el artículo 121 se reitera que es la asamblea general de ejidatarios, como órgano administrativo supremo, la que tiene facultad de elegir a la directiva ejidal por mayoría de votos, como en la asamblea general de cualquier persona jurídica colectiva.

³⁶ Código Agrario del 22 de marzo de 1934, Art. 119.

a) Atribuciones del Comisariado Ejidal.

Por su parte el artículo 122 precisa que " los comisariados ejidales tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Representar el núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales con las facultades de un mandatario general

II.- Administrar la explotación de los bienes comunales del ejido de acuerdo con las leyes y disposiciones relativas, y vigilar que las explotaciones individuales se ajusten a las disposiciones legales.

III.- Promover y fomentar, en beneficio de la colectividad, mejoras de todo orden.

IV.- Convocar los ejidatarios a junta general cuando lo soliciten: el Consejo de Vigilancia, el Departamento Agrario o el 25 % de los ejidatarios.

*V.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la junta general de ejidatarios, y las disposiciones del Departamento Agrario, de sus delegados y demás representantes, o del Banco Nacional de Crédito Agrícola en las zonas donde operen, de conformidad a los preceptos de este Código".*³⁷

De dichas atribuciones se desprende en primer término que no se habla de representar a los ejidatarios, sino al núcleo de población, como vemos este es un concepto de derecho colectivo agrario no mencionando quien se encargaría de administrar las parcelas individuales, considero que este código debió haber previsto ambas figuras, como lo previó en su fracción II en la cual se hace referencia expresa a la existencia de bienes comunales y explotaciones individuales conservándose así la estructura y organización tradicional del calpulli y mismas que son acostumbradas por la directiva de todo ente jurídico colectivo, cumpliendo los acuerdos de la asamblea general de los ejidatarios siendo esta una obligación, de toda directiva y de toda sociedad, así como cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las autoridades agrarias que se mencionan

³⁷ *ibidem*, Art. 122.

jerárquicamente, quedando por tanto el comisariado obligado a obedecer aún órgano superior en su función y organización.

*El artículo 123 estableció un órgano de vigilancia interna acostumbrado en toda sociedad. Dicho precepto dice "que además del comisariado ejidal en cada núcleo de población habrá un consejo de vigilancia que se constituirá en la forma que para los comisarios determinen los artículos 119 y 121 del código mismos que se encargarían de vigilar los actos del comisariado así como revisar mensualmente las cuentas de estos".*³⁸

*El artículo 130 precisa el carácter de comisariado ejidal de mandatario, de la asamblea general, al limitar sus facultades y prevenir que "los comisarios no podrán hacer operaciones, contraer obligaciones o aceptar compromisos para los que no estén expresamente autorizados por la asamblea de ejidatarios siendo nulos todos los actos celebrados en contravención".*³⁹

*El carácter del comisario ejidal como director de un ente jurídico colectivo, de órgano administrativo y de autoridad interna del núcleo ejidal se establece claramente en el artículo 131 el cual dispuso que " el comisariado convocara cuando menos a una asamblea general cada mes en la que además de los puntos ordinarios que deban tratarse, dará cuenta de todas sus actividades durante aquel período de tiempo, informando invariablemente del movimiento de fondos y poniendo a discusión y resolución de la junta todas las iniciativas que los ejidatarios presentes hicieren".*⁴⁰

³⁸ *Ibidem*, Art. 123

³⁹ *Ibidem*, Art. 130

⁴⁰ *Ibidem*, Art. 131

Como vimos con este Código se estableció la atribución estatal de Dirección General, planeación y de organización de explotación económica de los recursos ejidales y la administración de los mismos, adquiriendo matices que lo diferencian como regularmente ha sucedido con el antiguo calpulli en su organización económica, que lo asemejan a la idea de empresa colectiva-cooperativa bajo el influjo del sistema económico imperante y de sus requerimientos históricos.

4.- ANÁLISIS COMPARATIVO DEL COMISARIADO EJIDAL EN LOS CÓDIGOS DE 1940, 1942, Y EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

a) Antecedentes.

“La lucha por el sucesor de Abelardo L. Rodríguez se definiría en favor de lo que podría considerarse el ala moderadora del agrarismo. La postulación de Cárdenas como candidato del Partido Nacional Revolucionario a la presidencia de la República habría de significar y expresaba un cambio en la correlación de fuerzas políticas y un resurgimiento del problema de la tierra como componente prioritario en la Política Gubernamental”.⁴¹

El 30 de noviembre de 1934, al protestar como presidente de la República el General Lázaro Cárdenas aceptó que se había detenido la dotación de tierras en algunas regiones del país y anunció su compromiso de impulsar el reparto agrario y de organizar la producción ejidal.

⁴¹ La Política Agraria en México 1914-1979, Secretaría de la Reforma Agraria, México 1980, Título I, P. 7

"El nuevo presidente, pronto demostró la sinceridad de sus planteamientos y el deseo de conformar un amplia base ejidal que a su vez fuera el sustento de su Gobierno. Cárdenas se propuso convertir al ejido en un verdadero agente económico, pero también en una importante pieza política que fuese apoyo seguro para su gobierno. Mas aún su política se basaba en la integración de los campesinos como una parte orgánica del estado". ⁴² *El resurgimiento revolucionario Cardenista se hizo evidente, sobre todo al recuperar los principios agrarios constitucionales y al hacerse notar la voluntad política del nuevo régimen para empujar el reparto de tierras y extender la nueva forma ejidal de tenencia de la tierra. Con Lázaro Cárdenas resurgen los principios agrarios con razón de ser del gobierno de la revolución y como un compromiso vigente con las masas campesinas.*

En términos puramente cuantitativos, pronto se superaron las cifras de resoluciones dotatorias y restitutorias firmadas y ejecutadas por los gobiernos pos-revolucionarios anteriores. El estado asumió, entonces, un papel decisivo en el reacomodo de las fuerzas sociales y de la redistribución de tierra. Esta labor se intensificó y tuvo menor tensión interna al desplazarse la fracción Callista del control estatal .

*"Con Cárdenas renace la reforma agraria, como un gran proceso de reestructuración económica del campo y , a la vez, como un gigantesco plan de organización de la masa rural desde el punto de vista económico y social. Los diversos analistas de la historia social y agraria del país han encontrado que en este régimen se solda la relación simbiótica ente el estado y campesinos y se construyen bases que convierten al ejido en el aparato de estado hegemónico en el campo mexicano, con una función política de control y otra económica de producción de alimentos básicos".*⁴³

⁴² Arnaldo Cordova, *la Política de masas del cardenismo*, Editorial era, México 1974, P.p. 111,112.

⁴³ Jorge Luis Ibarra Mendivil, *Ob. Cit.* P.P. 151-157

Cárdenas definió su posición respecto del ejido en contraste con las ideas que, inspiradas por Luis Cabrera, fueron asumidas por personajes de la importancia de Calles y Ortíz Rubio, veía al ejido como la base de la nueva estructura social y económica del agro, aunque respetando la pequeña propiedad; además, concebía el desarrollo rural como una estrategia que articulara reparto agrario con irrigación, crédito, educación y no lo supeditaba al pago de una indemnización previa.

En consecuencia, en vez de continuar con la práctica del parcelamiento ejidal, se implanta el ejido colectivo que, en los hechos, constituía una modalidad de explotación cooperativa de la tierra. El ejido colectivo es concebido como la fórmula organizativa que permitirá a núcleos campesinos recién dotados continuar produciendo algodón, con igual o mayores índices de eficiencia que los hacendados, lo cual evidentemente no podía realizarse en pequeñas parcelas y exigía grandes inversiones para trabajar las tierras en común, concertar créditos, adquirir y administrar maquinaria y comercializar sus cosechas.

Sólo así, el ejido podrá constituir una unidad económicamente viable.

La oposición al ejido individual esta expresada en una de las publicaciones de la Liga de Agrónomos Socialistas misma que manifestaba " Pretender que los campesinos de una finca que se explota en procedimientos modernos trabajen según sistemas atrasados y en pequeñas parcelas individuales , equivaldría a pretender que los obreros que se transforman en propietarios de una gran factoría se repartieran la maquinaria para instalar cada uno, por su cuenta, un pequeño taller".⁴⁴

⁴⁴ Jorge A. Calderon Salazar. Reforma Agraria y Colectivización Ejidal en México. La experiencia Cardenista México 1990, Editorial UAS. Pag. 44-45.

Como podemos observar Cárdenas vuelve al los conceptos anteriores tradicionales de la propiedad colectiva de los pueblos a el derecho autóctono y colonial, ahora propiedad de los núcleos de población se precisa nuevamente que los ejidatarios tendrán solamente un derecho de usufructo. Un nuevo triunfo a las ideas colectivistas de la propiedad.

El régimen Cardenista culminaría su labor agrarista con la expedición del segundo Código Agrario de 23 de septiembre de 1940 que abroga al primero de 1934, apoyándose en las experiencias recogidas en las giras del gobierno iniciadas desde 1935.

b) El Código Agrario de 1940.

En relación al contenido del Código Agrario de 1940, revisaremos las principales innovaciones que introdujo respecto del Comisariado Ejidal como autoridad interna del ejido.

La forma de elección de los Comisariados Ejidales y Consejos de vigilancia es la misma que la establecida en el Código anterior , pero en el nuevo Código se establece según el artículo 12º, como causa de remoción del Comisariado Ejidal las siguientes :

" I.- No cumplir los acuerdos de la Asamblea General de ejidatarios.

II.- Contravenir las disposiciones de este Código o las que se relacionen con la explotación y aprovechamiento de los ejidos.

III.- Desobedecer las disposiciones que dicten el Departamento Agrario, la Dirección de Organización agraria, o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para el cumplimiento de las leyes agrarias.

IV.- Malversar fondos y en general que se les encause por cometer delito que amerite pena corporal; y

V.- Por ausentarse del ejido por más de tres meses consecutivos sin causa justificada”.

El artículo 33 dispone que “ los comisariados ejidales y los miembros del consejo de vigilancia duraran en sus funciones tres años” (eran dos años).

El artículo 39 conserva y amplía apreciablemente las atribuciones del comisariado ejidal que establecía el artículo 122 del Código anterior.

Las nuevas atribuciones son:

“I.- Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas, se ajusten a la ley y disposiciones de las Secretaría de Agricultura y Fomento, que tomaran en cuenta la opinión del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso.

II.- Ser un órgano de relación entre el núcleo de población y los dirigentes de la Sociedad Local de Crédito Ejidal para la buena marcha y administración del ejido”.

Con estas disposiciones los Comisariados Ejidales adquirirían todas las características de un órgano interno de gobierno del ente jurídico ejidal y consolidaría la estructura jurídica de este como una persona moral.

Respecto de las responsabilidades de los comisariados ejidales y de los ejidatarios, los artículos 322 y 323 dice:

“ Art. 322.- Los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios de los Comisariados Ejidales incurrirán en responsabilidad:

I.- Por lenidad o abandono de las funciones que les encomienda este Código;

II.- Por originar, fomentar o no impedir conflictos con los ejidatarios o conflictos inter-ejidales.

III.- Por invadir tierras o inducir o tolerar que los ejidatarios que las invadan se posesionen de ellas fuera de los preceptos de éste Código;

IV.- Por no enviar o impedir o fomentar que los hijos en edad escolar de los ejidatarios, no ocurran a las escuelas sostenidas por el Estado o que abandonen los cursos o por no evitar o tolerar o autorizar o tomar parte en propaganda contraria a los sistemas vigentes en dichas escuelas; y

V.- Por no cumplir con las obligaciones que se le impone para la tributación fiscal del ejido.

Las infracciones administrativas previstas en las fracciones I,II,IV,Y V, serán castigadas con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos.

Estas penas se aplicarán conjuntamente con las que correspondan cuando los hechos u omisiones mencionados constituyan delito.

La inobservancia de lo dispuesto en la fracción III se castigará con prisión de seis meses a dos años a juicio del Juez de Distrito”.

Por lo anteriormente expuesto podemos observar que el Código Agrario de 1940 reglamenta de manera más amplia y específica las facultades y obligaciones, así como el funcionamiento de las y autoridades internas del ejido, como son la Asamblea General de Ejidatarios, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia; precisando el carácter directivo y de mandatario jurídico del Comisario Ejidal, y preciso los requisitos para ser ejidatarios, los derechos y obligaciones de estos, más clara y precisa el carácter de ente jurídico colectivo del ejido.

c) El Código Agrario de 1942.

"El período de vigencia del Código agrario del 23 de Septiembre de 1940 fue muy breve, pero sus efectos debemos, evaluarlos considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias, en su innegable influencia en el Código agrario de 1942 que respecto los lineamientos e instituciones básicas del Código del 1940.

*El tercer Código Agrario, fue expedido durante el régimen gubernamental presidido por el General Ávila Camacho y publicado en el Diario Oficial del 27 de Abril de 1943. Mismo que comprendería la experiencia lograda durante un cuarto de siglo, logrando mejorar la técnica jurídica de las instituciones agrarias, ajustándolas a la problemática de su época".*⁴⁵

⁴⁵ Raúl Lemús García, Ob. Cit. pag. 408.

En éste Código vuelve a triunfar la concepción individualista de la propiedad sobre la parcela, aunque en forma meramente declarativa y contradictoria pues conserva todos los artículos del Código anterior que atribuyen al núcleo de población la propiedad de las tierras y aguas ejidales, y en general el control del propio núcleo de población sobre la posesión, disfrute y transmisión de parcelas.

Sus innovaciones no cambian en su naturaleza ni en su forma, la estructura jurídica establecida en el Código Agrario anterior.

Los lineamientos más importantes, en lo que al Comisariado Ejidal se refiere es la siguiente, el art. 4º suprime el carácter de autoridades agrarias que el art. 1º del Código anterior confería a los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, y establece que son Autoridades del Núcleo de Población Ejidal y de las comunidades que posean tierras, las Asambleas Generales, los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y los Consejeros de Vigilancia, osea que son autoridades internas.

"Como pudimos observar en el devenir histórico del Comisariado Ejidal el Código Agrario de 1934 los instituye como autoridades agrarias, después el artículo 4º, fracción II del Código que analizamos, se entendió en el sentido de que el Comisariado Ejidal es un órgano ejidal por ser plural, es decir por estar integrada por varias personas, no teniendo facultades para ejecutar, excepto los acuerdos de la Asamblea General de Ejidatarios, siendo por tanto no una autoridad agraria, sino un órgano ejidal, de tal manera que en ese precepto estuvo mal aplicada la palabra autoridad al comisariado y al consejo de vigilancia; en ese sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación a resuelto reiteradamente que los Comisariados Ejidales no son autoridades, sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes". Véase: tomo LXXXIV, página 1637, Inda, Jerónimo." ⁴⁶

⁴⁶ Martha Chávez Padrón Ob. Cit. Pag. 79.

Este Código cumpliría con su función dentro del proceso de la historia de la Reforma Agraria Mexicana, durante los veintinueve años de su vigencia pero con toda evidencia no respondía ya a los nuevos requerimientos de la problemática agraria en los años sesenta.

e) La Ley Federal de la Reforma Agraria.

El asenso de Luis Echeverría a la presidencia de la república trajo una revitalización del agrarismo, que se expresó de inmediato con la aprobación de un nuevo cuerpo legal, denominado Ley Federal de la Reforma Agraria, publicada en el Diario oficial de la Federación del 16 de Abril de 1971, sin embargo éste novedoso instrumento no presenta cambios significativos en cuanto a la capacidad colectiva y los procedimientos agrarios. La Ley estuvo concebida como medio para involucrar más a ejidos y comunidades en las políticas de organización y fomento productivo. De ahí que las novedades más importantes que registra se den en el campo de la organización económica ejidal.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, reinició el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las instituciones agrarias fundamentales; logrando nuevas dimensiones que conllevan a mejores niveles de vida para el sector campesino asegurando estabilidad, paz social y un ritmo de progreso sostenido en los campos de México.

La proyección histórica, la trascendencia social y la importancia de las autoridades reguladoras del ejido nos induce a delinear la estructura de los comisariados ejidales, tratada en el libro primero de dicho ordenamiento, estableciendo el concepto de dicha autoridad, denominándola genéricamente, autoridad interna.

El Art. 37 nos dice que "El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y es el responsable de ejecutar los actos aprobados por las asambleas generales. Estarán constituidos por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes. Independientes del tipo de explotación adoptada, el comisariado contara con los secretarios auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y las demás que señale el reglamento interno del ejido para atender a los requerimientos de la producción."⁴⁷

Como se desprende de este artículo los comisariados son órganos de ejecución de la voluntad general expresada en las asambleas. La novedad en la constitución de los comisariados consiste en que se les adscriben secretarios auxiliares de crédito, de comercialización y de acción social de acuerdo con la idea dominante en este capítulo que consiste en tratar de hacer de los ejidos unidades de producción organizativas.

f) Integración, Atribuciones y Remoción del Comisariado en la L.F.R.A.

Conviene a nuestro tema estudiar la integración atribuciones y remoción del comisariado.

El comisariado esta integrado por un presidente, un secretario y un tesorero y sus respectivos suplentes, electos por mayoría en asamblea extraordinaria. Los comisariados durarán en funciones tres años, podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior mediante votación de las dos terceras partes de la asamblea, su elección para ulteriores periodos no exige más requisito que el de que hayan transcurrido, en el momento de verificarse la nueva elección, un lapso de tiempo al que haya estado anteriormente en ejercicio; si al terminar su gestión no se han celebrado elecciones, el comisariado será sustituido automáticamente por el consejo de vigilancia, el que convocara a la asamblea en un plazo no mayor de sesenta días.

⁴⁷ Mndieta y Nuñez, ob. cit. P. 333.

Como vemos el consejo asumiría así las funciones de comisariado pero si este, tampoco convocaba a elecciones; es claro también que cesaría automáticamente en sus funciones, pasados los sesenta días de referencia, lo que significa que la ley no resuelve, sino transpone el problema de la sustitución del comisariado al poner la representación del núcleo en manos de otra autoridad interna responsable.

Comisariados y Consejos están sujetos a las mismas reglas para evaluar la idoneidad de sus miembros, y para declarar la procedencia de su remoción. La Ley exige determinados requisitos para ser miembro del comisariado y consejos mediante los cuales, en forma objetiva, se califica la idoneidad para la gestión; de esta manera la Ley muestra su preocupación por el correcto desempeño de los cargos en la medida de lo humanamente posible. Aunque soberana para tomar decisiones sobre la elección del comisariado y los consejos, es claro que si la asamblea designa a ejidatarios carentes de los requisitos legales la elecciones anulable siguiendo el procedimiento previsto por la misma ley.

"El primer Código Agrario de 1934 reglamento por primera vez, los requisitos para ser miembro del comisariado ejidal: ser ejidatario en goce efectivo de sus derechos, residencia mínima de seis meses anteriores a la elección, buena conducta y garantía de correcto manejo de fondos en relación con el tesorero (art. 119). El Código anterior añadió estos requisitos, el de saber leer y escribir, por considerarlo indispensable para el correcto desempeño del cargo. Inexplicablemente la Ley en comento suprimió el requisito del alfabetismo, cambiando el de buena conducta por el de no haber sido sentenciado por delito intencional sentenciado con prisión, y el de residencia, por el de trabajar en el ejido durante los seis meses anteriores a la lección".⁴⁸

⁴⁸ José Hinojosa Ortiz. El Ejido en México análisis jurídico, Centro de estudios históricos del agrarismo en México, 1983. P. 29.

“Así se ampliaría la puerta de acceso a los cargos directivos del ejido y comunidades. La buena conducta no solo excluiría toda conducta delictuosa, este penada o no corporalmente, sino también todo comportamiento socialmente responsable: la embriaguez, la falta de honestidad y probidad, la agresividad, la serenidad, defectos personales notorios en los pequeños poblados y que impiden el correcto desempeño de cualquier autoridad directiva”.⁴⁹

El requisito de ser sentenciado por delito intencional no excluye a criminales reconocidos que han escapado a la acción de la justicia ni a los que estén sujetos a proceso por delitos graves que marcan, sin duda, a las personas indeseables para conducir a los demás. Subsistió así como requisito indispensable, el de ser ejidatario del núcleo elector en pleno uso de sus derechos agrarios y civiles, pues es claro que un incapacitado de acuerdo, con el derecho común minoría de edad, demencia, sordomudez, embriaguez consuetudinaria, no pueden ni deben ocupar puestos de responsabilidad social.

La exigencia a los tesoreros de garantizar su manejo, que es una forma aconsejable de asegurar en lo posible el buen uso de los fondos comunales, por desgracia no se ha llevado a la práctica con el rigor necesario. En la actualidad las mujeres tienen el derecho activo y pasivo del voto, facultades para elegir y ser electas, al igual que los ejidatarios varones.

Los comisariados son, desde luego, los representantes de los ejidos y comunidades, no solamente ante cualquier autoridad, sino ante los particulares; como órganos ejecutivos de la asamblea general, serán responsables directos de la ejecución de sus acuerdos; deben además recibir, administrar y conservar los bienes ejidales, celebrando los contratos que procedan, proteger los derechos de los ejidatarios miembros y garantizar su libre ejercicio, intervenir en las asambleas generales y rendirles cuentas de su actuación, y proporcionar a las autoridades agrarias la información necesaria y la colaboración que les soliciten.

⁴⁹ Ibidem, P. 29

El art. 41 de la Ley precisa en forma limitativa, las causas de remoción de los comisariados y consejos: 1) no cumplir con los acuerdos de la asamblea, 2) contravenir la ley y todas las demás disposiciones de la legislación vigente relacionadas con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos, 3) desobedecer los acuerdos de la Secretaría de Agricultura y recursos hidráulicos y de la Reforma Agraria, 4) malversar fondos, 5) ser condenado por autorizar o inducir o permitir que se siembre cualquier estupefaciente en los terrenos ejidales o comunales mariguana, amapola, u otros; 6) ausencia injustificada o sin autorización de la asamblea por más de 60 días consecutivos y 7) acaparar o permitir el acaparamiento de parcelas.

Este sistema no nos parece que sea funcional para la remoción de los comisarios, ya que las autoridades agrarias no tienen facultades directas para poder decretarla ni se les impone la obligación expresa de convocar de inmediato a asamblea luego que comprueben la existencia de alguna causal y porque no es posible que las mismas autoridades internas convoquen a la asamblea extraordinaria donde se acordara su propia remoción; y en fin, porque la remoción deberá fundarse en las causas legalmente previstas y comprobarse plenamente lo cual daría a los responsables amplia posibilidad de argumentar en contra de las decisiones contrarias de la asamblea y de alegar su nulidad a través del procedimiento previstos por la misma ley con lo que podía posponerse indefinidamente la solución del caso. Todos estos posibles trastornos pueden evitarse quizás reconociendo a la asamblea como debería de ser facultades ilimitadas de remoción concordantes con la amplitud de facultades electorales, y concediendo a las autoridades agrarias facultades directas de destitución en los casos graves que claramente se enumeren

Esta síntesis como se ve, alude a todas la fuentes estímulos o referencias que puede tener la actividad de los comisarios que siempre se genera o en relación con la autoridades federales o municipales, asambleas generales, ejidatarios miembros y particulares, o en relación con los bienes ejidales o comunales.

Hasta la aprobación de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, se hizo posible que la estructura del comisariados de bienes comunales, consejos de vigilancia y asambleas generales, serían la norma de funcionamiento de las autoridades agrarias, sometiéndolas al sistema ejidal jurídico establecido por el Estado.

Este sistema se presenta como algo nuevo y ajeno para muchas comunidades y sustituye a sus antiguas y tradicionales formas de auto-gobierno por otras que los coloca en las bases de un mecanismo vertical de dominación, en cuya cúspide se encuentra el Estado; contrario a la red de las formas orgánicas del Poder surgido en la Revolución Mexicana, en las que atando firmemente a la comunidad no fueron sumamente eficientes ya que la corrupción ejidal alcanzó su máxima extensión en zonas ampliamente reconocidas como la henequenera, ya que eran funcionarios, individuos que substantivaban el poder del estado en la comunidad, que más que representarla ante el poder era el Estado en la comunidad; tema que abordaremos a fondo en el siguiente capítulo, por estar contemplado en el cuerpo del presente trabajo.

En la práctica hasta 1971 la estructura y el funcionamiento de los comisariados ejidales fue mantenida sin variaciones significativas, con excepción del Código Agrario de 1940, donde se amplía a tres años la duración de los cargos y se precisa la composición de los consejos de vigilancia, haciéndose extensiva la vigencia de estos órganos a las comunidades agrarias denominándolos comisariados de bienes comunales y consejos de vigilancia de bienes comunales.

Finalmente la Ley Federal de la Reforma Agraria de marzo de 1971, formalmente organiza internamente al ejido comprendido la presencia de un órgano de soberanía representado por las asambleas generales de ejidatarios, facultadas para decidir sobre el conjunto de actividades del núcleo, un órgano de dirección representado por el comisariado ejidal y un órgano de control representado por el consejo de vigilancia.

Consecuentemente la organización interna y formal del ejido es la integración especializada de los órganos de soberanía, dirección y control constituidos para el cumplimiento de los objetivos inherentes de la comunidad ejidal como forma de propiedad social encargada de sustentar fundamentalmente el desarrollo rural mexicano.

La dinámica de la organización ejidal en esta ley, adoptó la forma de un procedimiento administrativo en el cual las decisiones estratégicas debían adoptarse por la comunidad ejidal en pleno, para ejecutarse por una dirección capaz de establecer los instrumentos y las metas concretas de trabajo, induciendo los correctivos que el control de los avances y su evaluación aconsejara establecer, aunque no fue posible llegar a esta meta como lo tenía pensado el Estado, que fuera esa administración ya que desgraciadamente influirían factores tanto sociales como culturales y de idiosincrasia que no permitirían un avance en los campos mexicanos a costa de beneficios personales de estas autoridades denominados a partir de 1925 Comisarios Ejidales. Esta Ley cumpliría con su función dentro del proceso de la historia de la Reforma Agraria, durante los veintiún años de su vigencia, y es el 7 de noviembre de 1991, que el Presidente Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 27 constitucional con la voluntad de llevar justicia y libertad al campo, siendo en fecha 3 de enero de 1992, que se declara reformado dicho artículo, creándose la nueva Ley Agraria, con la finalidad de crear nuevas vías para la inversión y capitalización del campo y así lograr una mayor productividad. Sin embargo al suprimir el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable de la propiedad ejidal y comunal se deja desprotejida a la clase campesina.

Estas Reformas no recogen los anhelos de los hombres del campo sino por el contrario, es una Ley impuesta contra las propuestas formalmente presentadas por los campesinos. Dicha reforma, propone revertir el minifundio, pero esto significa facilitar la concentración de la tierra a través de las sociedades mercantiles, rompiendo así las barreras que la Revolución Mexicana impuso, ya que hasta las sociedades extranjeras podrán ser propietarias de las tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

CAPITULO III

EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL COMISARIADO EJIDAL (EN LA LEY AGRARIA DE 1992).

I NATURALEZA JURÍDICA DEL COMSARIADO EJIDAL..

a) Artículo 27 Constitucional.

La naturaleza jurídica de dicho órgano de representación del ejido es el artículo 27 constitucional que era consagrada en la fracción XI inciso e); que con las reformas de 1992 esta se encuentra en la fracción VII de dicho artículo y que reza lo siguiente:

“fracción VII.- se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. . .

. . . El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley es el órgano de representación del núcleo y responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. . .”

⁵⁰

Para dar fundamento a dicha naturaleza, a continuación se hace una remembranza de la legislación agraria que dio apoyo a la creación de dicha institución.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Greca Editores ,1996, P. 29.

Posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1917 se crea la primer Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional que se denomino Ley de Ejidos, en la que se instituyen las juntas de aprovechamiento de los ejidos, con facultades de representar a la comunidad, hacer la distribución económica de las parcelas, regular el uso equitativo del pasto, etc. Posteriormente se crea la Ley reglamentaria sobre repartición de tierras y constitución del patrimonio ejidal, que establece como órganos permanentes de representación de los núcleos de población agrarios a los comisarios de bienes ejidales, integrados por tres miembros presidente, secretario y tesorero, quedando incorporada esta institución al texto del artículo 27 constitucional del 9 de enero de 1934 en el último inciso de la fracción XI.

Esta figura se crearía bajo el amparo y protección de la Constitución General de la República, por tal motivo tendría un apoyo jurídico muy importante como órgano de representación de los ejidatarios, siendo reforzado por las leyes reglamentarias expedidas en la misma.

Cabe mencionar que en gran parte que el fundamento en los que tendría sus cimientos el órgano denominado Comisariado Ejidal sería la circular número 22 del 18 de abril de 1917, expedida por Venustiano Carranza, debido a la gran incertidumbre que existía por los ejidatarios sobre quién administraría y organizaría a las tierras, dicha circular ostento como título " Sobre la formación de los comités particulares para la administración de los ejidos, la creación de los comités particulares administrativos distintos a los comités administrativos ejecutivos".

Podemos afirmar que dicha circular también fue motivada por las comisiones locales agrarias, mismas que se dirigieron a la Comisión Nacional Agraria, para formular consultas referentes a determinar quienes serían los encargados de administrar los ejidos restituidos o dotados a los pueblos con arreglo a la Ley del 6 de enero de 1915, que como ya sabemos fue omisa acerca de esa administración.

Sería la Ley de Ejidos la primer Ley Reglamentaria que instituiría la primer junta de aprovechamiento de los ejidos, en lugar de los comités administrativos con las facultades de representar a la comunidad, hacia la distribución económica de parcelas, regulando el uso excesivo de los pastos, montes, aguas y vigilar el cumplimiento de las leyes agrarias, el 19 de diciembre de 1925 se dictaría la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal, misma que estableció como órganos permanentes de representación de los núcleos agrarios a los comisarios de núcleos ejidales integrados por tres miembros: Presidente, Secretario y Tesorero. Esta institución es incorporada al texto del artículo 27 de la Constitución General de la República el 9 de enero de 1934, como ha quedado asentado.

Esta institución, sufriría cambios estructurales en legislaciones posteriores, siendo que se crearía el que actualmente conocemos como Comisariado Ejidal en nuestro país, el cual regiría la vida interna del ejido en la vida rural.

Dentro de lo que son las facultades y obligaciones que deben de regir y acatar en forma explícita, estas se encuentran establecidas en los artículos 21, 31, 33 y 34 de la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, que en forma general tienen como base el buen desempeño de las funciones que tienen asignadas como mandatarios del núcleo ejidal.

2.- ACEPCIÓN JURÍDICA DE COMISARIADO EJIDAL.

a) Aceptación Etimológica de Comisariado Ejidal.

Del concepto de comisariado comenzaremos por decir que este proviene del latín " delegatus, comisión: delegatio; comisionar; endoso, transferencia, delegación." ⁵¹

Comisario.- "Deriv. del lat. comittere (participio, comissus) confiar (algo alguno)". Deriv. comisaria y comisariato, S- XVIII." ⁵²

Comisario.- "El que tiene poder y facultad para ejecutar alguna orden o entender en algún negocio" ⁵³

Comisario.- "El que tiene poder para hacer ejecutar una orden o mandamiento" ⁵⁴

b) Aceptación Jurídica y Etimológica de Ejido y su Evolución.

Por lo que hace a EJIDO, este proviene del "latín exitus, salida: campo que está a las afueras de una población."

Ejido.- "Campo a la salida de un pueblo común a todos sus vecinos, donde suelen reunirse los ganados o las era". ⁵⁵

⁵¹ Diccionario Básico Latín- Español, Español-Latino, por Eustaquio Echauri Martínez, Editorial Bibliograf. S.A. Departamento Editorial, octava edición, Noviembre de 1973. P. 106 y 665.

⁵² Joan Corominas, Breve diccionario etimológico de la lengua castellana, Editorial Gredos, Madrid, tercera edición, 1976. Pag. 162.

⁵³ Antonio Raluy Poudevida, Diccionario Porrúa de la Lengua española, Editorial Porrúa hermanos, vigesimo tercera edición, México 1983, Pag. 181.

⁵⁴ Toro y Gisbert, Miguel, Pequeño Laorouse ilustrado, París 1969. 6a. tirada, p.p.251.

⁵⁵ Ob. Cit. Joan Corominas., pag. 225.

Los tratadistas del derecho agrario suelen distinguir dos etapas en la evolución misma del ejido: la tradicional proveniente de la legislación indiana y la posterior a la Constitución de 1917, precedida por la Ley del 6 de enero de 1915. Incluso, junto a la tradición indiana hay quienes gustan ver antecedentes de esta institución en la figura autóctona del calpulli o chinancalli.

El ejido de las leyes novohispanas equivale a la tierra común de una población determinada que no admite labranza ni cultivo y que sirve para pastos, así como para lugar de esparcimiento, formación de eras y otras actividades de dicha población. Se trata de tierras próximas al casco urbano o caserío, cuya extensión fue variando según las épocas.

El ejido posterior a la Revolución de 1910, de la Ley de 1915 y del artículo 27 Constitucional tienen una caracterización muy evolucionada. Sobre este particular, conviene hacer notar que no se ha formulado por la doctrina una noción aceptada o pacífica de lo que es un ejido. Unos autores hablan y definen al ejido nada más 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 admite por todos que tanto los elementos patrimoniales de las tierras, bosques y aguas como elemento humano, el régimen de propiedad bajo el cual se inscriben y los demás elementos de su organización y funcionamiento son indispensables para el cabal entendimiento o comprensión del ejido moderno mexicano.”⁵⁶

⁵⁶ Diccionario Jurídico Mexicano Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, México 1985, P.p.31,32.

Para el Doctor Lucio Mendieta y Nuñez, " El ejido es la extensión total de tierra con la que es dotado el núcleo de población".⁵⁷

Para la integración de un ejido se sigue un procedimiento preciso, el cual comienza por la interposición de una solicitud de dotación de tierras, bosques y aguas de parte de un núcleo de población cuyos integrantes reúnan ciertos requisitos previstos por las leyes de la materia, requisitos como el de ser mexicano por nacimiento, mayor de 16 años o de cualquier edad si tienen familia a su cargo; residir en el pueblo solicitante cuando menos desde 6 meses antes de presentar dicha solicitud; trabajar personalmente la tierra y no poseer a título de dominio y a nombre propio tierras en extensión igual o mayor a una unidad de dotación etc.

Las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación deberán estar comprendidas dentro de un radio de 7 km. y deberán resultar afectables de acuerdo a la constitución. Estas tierras, supuesta la resolución definitiva favorable a la solicitud, se constituirán en bienes ejidales. Dichos bienes ejidales luego se desglosan en unidades de dotación o en parcelas individuales en una extensión de 10 hectáreas como mínimo destinadas a la explotación agrícola, ganadera o forestal, en zona urbana ejidal, la cual será determinada mediante decreto presidencial de conformidad con las necesidades del núcleo de población de que se trate; parcela escolar; unidad agrícola industrial para la mujer; agua, bosques e inclusive, si hubiere tierras disponibles, zonas de agostadero para uso común.

En cuanto al régimen de propiedad, cabe mencionar la existencia de dos tipos de propiedad, la propiedad colectiva ejidal denominada también comunal y la propiedad individual ejidal.

Los derechos de propiedad comunal ejidal son aquellos que se ejercen por todo el núcleo de población, como tal sobre los bienes propiedad del ejido.

⁵⁷ Mendieta y Nuñez Lucio, Ob. Cit. p. 297.

La propiedad individual ejidal gira entorno a los repartimientos individuales efectuados para constituir las diversas unidades individuales de las parcelas, quedando a su vez, acreditadas suficientemente mediante la expedición de correspondiente certificado de derechos agrarios, que amparan las tierras y aguas. Respecto al régimen de explotación, la Ley prevé dos modalidades: la colectiva y la individual. la explotación colectiva de todo un ejido solo podrá ser acordada por el presidente de la república, cuando se compruebe la conveniencia de la misma, bien sea a petición del propio ejido, bien sea derivado de los estudios pertinentes elaborados de oficio por la autoridad agraria. La explotación individual parece ser la regla general y se supone que tal es el régimen en que debe operarse la explotación ejidal, cuando expresamente no se señale lo contrario, o cuando se efectúa la parcelación y asignación individual de la tierra dotada.

Organización y Funcionamiento. Al ejido se le reconoce personalidad jurídica y una amplia capacidad de obrar, de manera que puede efectuar todos aquellos actos que se correspondan con la naturaleza de sus operaciones tal como lo detalla la Ley Agraria del 26 de Febrero de 1992. Cuenta con sus respectivos órganos, como son la asamblea general; el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia.

c) Organos del Ejido.

La Asamblea General es la máxima autoridad del ejido o de la comunidad que posea tierra, y se integra por campesinos beneficiarios de una resolución presidencial dotatoria con derechos agrarios vigentes. Hay tres clases de asambleas generales: las ordinarias a celebrarse cada mes o el último domingo de cada mes; las de balance y programación que tendrán lugar al finalizar cada ciclo agrícola o anualmente; y las extraordinarias. El quórum para la celebración de las mismas es la presencia de la mitad más uno de los componentes en primera convocatoria, mientras que en la segunda convocatoria, la asamblea podrá

celebrarse cualquiera que sea el número de los asistentes a fin de tomar cualquier determinación en relación al ejido.

El comisariado ejidal es un órgano encargado de ejecutar los acuerdos de la asamblea general, que tiene la representación del ejido quien podrá auxiliarse de diferentes secretarios, en términos del reglamento interior del propio ejido. Este quedara conformado por tres personas, con los cargos de presidente, secretario y tesorero, que tienen el carácter de propietarios y de otras tres personas con el carácter de suplentes, mismos que son nombrados por la asamblea, quienes en su caso pueden ser removidos por esta, en los supuestos de violaciones a la Ley Agraria, desacatos a la autoridad o incumplimiento de los acuerdos a dicha asamblea. Los nombramientos deberán recaer sobre personas pertenecientes al mismo ejido, que gocen de sus derechos cívicos y políticos.

La misma asamblea general elegirá a el consejo de vigilancia el cual se compondrá de tres personas, cuyas facultades estarán encaminadas al control y vigilancia de los actos del comisariado ejidal, para que se cumplan los acuerdos de la asamblea general, vigilara la correcta explotación y aprovechamiento de los bienes del ejido, así como vigilar e informar a la delegación agraria sobre los cambios que sobrevinieren dentro del ejido; así como convocar a asamblea general cuando no lo haga oportunamente el comisariado.

d) Requisitos para ser miembro del Comisariado ejidal.

Referente a los requisitos para ser miembro del comisariado ejidal o del consejo de vigilancia se requiere ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, y estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, para elección de los mismos el voto será secreto y en escrutinio público inmediato. Así

mismo, deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo, mismo que será de tres años no pudiendo ser electos para ningún cargo dentro del ejido sino hasta que se haya transcurrido un lapso igual al que estuvieron en ejercicio. Y si al termino del período para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones sus miembros suplentes pasaran a ser automáticamente propietarios. Así lo establecen los artículos 37,38, y 39 de la ley en la materia.

En tal virtud el concepto comisariado ejidal a tenido cierto tamiz de organismo en el cual se podría afirmar que se ha recibido una connotación original y especial del mismo, esto en los inicios de los movimientos revolucionarios, es el caso por ejemplo de la revolución rusa de 1917, en el cual se estima que el término ministro o cualquier otro semejante, evoca al régimen burgués utilizándose en sustitución al termino de comisario del pueblo ya que estos eran designados por el, en estas etapas posteriores y restablecidos los aspectos sociales, económicos y jurídicos, dichos términos van cambiando y más que estos términos las funciones, hasta ser absorbidos por las secretarías y departamentos de estados.

Podemos advertir del estudio realizado, que siendo presidente electo de México el General Plutarco Elias Calles " se decidió a realizar un viaje de estudio a Europa. en su recorrido por el viejo continente paso por Alemania y le llamaron mucho la atención las Sociedades de Crédito Rural fundadas desde hace mucho tiempo por los incansables Raiffeisen y Schultze-Delitch. Su interés fue marcado y se dedicó a recabar datos del funcionamiento de las diferentes clases de cooperativas que visito en Europa".⁵⁸

De lo anterior creemos estar seguros que del viaje realizado por el viejo continente el General Plutarco Elias Calles, adoptó el término comisario a los encargados de la administración interna de los ejidos con la promulgación de la ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 1925.

⁵⁸ Rosendo Rojas Coria, Tratado de Cooperativismo Mexicano, Fondo de cultura económica, tercera edición 1984, México. Pag.395.

En lo que es y consideramos la ley agraria vigente el comisariado ejidal ya se le determina una función propia como lo demuestra el artículo 32 de la ley Agraria de 1992 que reza lo siguiente:

*Art. 32.- "El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Así mismo, contara en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señala el reglamento interno. Este habrá de contener la forma y extensión y funciones de cada miembro del comisariado; si nada dispone se entenderá que sus integrantes actuaran conjuntamente".*⁵⁹

Del análisis antes expuesto creemos estar en posibilidad de proponer la siguiente definición de comisariado ejidal.

El comisariado ejidal es un órgano interno del ejido, que tiene la Representación del ejido y es responsable de ejecutar los actos aprobados por la asamblea general.

Anteriormente se consideró al comisariado ejidal como autoridad estatal, dándose diversos debates respecto de si se debían considerar como autoridades o solo como órgano interno. Ya que como órgano es el encargado de tomar o ejecutar decisiones que incluso pueden causar perjuicios a terceros.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia emitió diversas jurisprudencias, a continuación transcribimos una de ellas para la mejor comprensión de el tema que nos ocupa.

⁵⁹ Legislación Agraria, Editorial Sista S.A de C.V., México 1993, Pag.17.

Comisariados Ejidales no son Autoridades.- Es cierto que la facción II del artículo 4º del Código Agrario incluye a los comisariados ejidales entre las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, pero también es verdad que de tal catalogación relacionada con las atribuciones que el artículo 43 del mismo código les marca se desprende que no son autoridades agrarias, sino, propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes.

Quinta época.- Tomo LXXXIV, pagina 1637. Inda Jerónimo; Tomo LXXXIV, página 2955.- Osornio Cosme. Tomo LXXXIV, página 2955.- Sind. de Obreros y peones del campo de la región de Zinacantan. ex. Hacienda "la huerta", tomo LXXXIV, página 2955.- Nava Juan José A. y Coas.

De lo anterior se desprende que en toda la legislación agraria dictada hasta la fecha, todos los actos y acuerdos de los órganos internos del ejido, que afecten derechos de los ejidatarios en particular o del ejido en general, que se refiera a la explotación y aprovechamiento de los recursos del ejido, los sistemas de explotación colectiva, y en general a la administración interna del propio ejido, han quedado sujetos a la reglamentación, supervisión, intervención o aprobación de las autoridades agrarias estatales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, y así mismo la administración del ejido, a su más alto nivel, recae en primer lugar en el estado, y específicamente en el Poder Ejecutivo, y en segundo lugar a nivel ejecutivo operativo, en los órganos administrativos internos de los ejidos.

Este control administrativo estatal, que las legislaciones anteriores establecieron como un límite a las facultades de los comisariados ejidales y a las asambleas generales de ejidatarios, a quienes se confiaba la representación y custodia del patrimonio ejidal, dentro de la concepción territorial del estado, para evitar abusos en perjuicio de los ejidatarios, subsiste en la nueva ley, no obstante que la misma ha reestructurado al ejido como una empresa social cuya dinámica y problemática operativa no es la misma, y por el contrario es muy compleja y distinta de la del anterior ejido.

Es importante aseverar, sobre éste particular, lo que el nuevo ejido mexicano necesita más que un amplio control estatal a nivel ejecutivo operativo es una adecuada administración interna.

3.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL COMISARIADO EJIDAL EN LA LEY AGRARIA DE 1992.

Aspecto importante que debemos tratar en el presente estudio es lo referente a lo que el comisariado ejidal tiene por facultad y obligación de hacer en beneficio del núcleo de población, cuyas atribuciones no deben exceder los límites que tienen permitidos por los propios reglamentos que establecen su función.

Dichas atribuciones o facultades que en todo caso no son más que obligaciones que se le atribuyen al comisariado ejidal a título gratuito en cuanto entra en funciones. La Ley y los tratadistas establecían que para que se diera una verdadera representación deberían ejercer las funciones en forma conjunta los miembros que integran dicho cuerpo, ya que si estos funcionaban en forma individual no se estaba cumpliendo con lo establecido en la legislación y en todo caso las funciones individuales de cada miembro no estarían legitimadas en cuanto a resultados para el núcleo de población. solo que en forma específica la ley establece actualmente que en el reglamento interno de cada ejido se determinará la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado y si nada dispone se entenderá que sus integrantes actuaran conjuntamente según establece el artículo 32 de la Ley Agraria de 1992.

El cambio cualitativo registrado en su estructura jurídica del comisariado ejidal, exigió una dirección eficiente, capaz de dictar y establecer la reglamentación interna que cada ejido necesita ya que es bien cierto que no todos los ejidos requieren de una representación conjunta como lo estableció la anterior legislación al disponer que el comisariado debía de actuar en forma conjunta; dándose un cambio con

la actual ley agraria al disponer que los ejidos mediante su reglamento interno podrán disponer de la representación individual o conjunta del comisariado ejidal y si no dispusieran nada al respecto se entenderá que sus integrantes actuaran conjuntamente.

Es de primordial importancia hablar de las facultades y obligaciones que tiene el Comisariado Ejidal como órgano interno del núcleo de población, ya que es el encargado de la organización de trabajo, producción y demás obligaciones que se le encomiendan; además de supervisar los trabajos individuales, de grupo y colectivos, que permitan el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario.

Dentro de lo que son las facultades y obligaciones que deben regir y que además deben acatarse se encuentran establecidas en el artículo 33 de la Ley Agraria de 1992, que a la letra dice:

ART. 33 " Son facultades y obligaciones del comisariado:

I.- Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;

II.- Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios;

III.- Convocar a la asamblea en los términos de la ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas;

IV.- Dar a cuenta de la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a esta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que estas se encuentre;

V.- Las demás que señale el reglamento interno del ejido”.

Siendo en tal virtud estas las obligaciones que se le atribuyen al comisariado ejidal, en relación al cargo que se va a desempeñar desde el momento en que entra en funciones como tal y es en esta consecuencia que la Ley de 1992, nos deja un amplio paréntesis abierto, ya que suprimió gran parte de las facultades, que legisladores precedentes les atribuyeron con la única finalidad de poder ver en el ejido una industria productiva que redituara económicamente a la clase desprotegida del país.

Esto motivaría que el comisariado ejidal deba concentrarse en las atribuciones y obligaciones que tiene como organismo creado para regular, mantener y desarrollar las actividades de la comunidad agraria que tiene a su cargo, elevando la posibilidad de que estos actúen favoreciendo derechos de terceros no desarrollando así los planes agrarios establecidos en su reglamento interior ejidal que hayan presentado para mejorar el ejido.

En lo que es y consideramos la ley agraria vigente, al comisariado ejidal ya se le determina una función propia, pero no alejado de lo que son lineamientos agrarios que deben respetar, en cuanto a que se determina el campo que ha de cubrir con las facultades que se le delegan y hasta donde pueden llegar esas atribuciones, ya que dentro de las facultades que se le han delegado, estriban todas y cada una de las que se pueden manejar autónomamente siempre y cuando no rebase esos límites fijados en el reglamento interno del ejido, ya que están vigilados y constantemente controlados por el consejo de vigilancia, el cual estará al cuidado de que el comisariado ejidal no rebase las atribuciones que se le han dado en cuanto a esas facultades; en si se pueden establecer que la organización que enfoca nuestra ley, el legislador nos da pauta a establecer que se determinen en sí, las atribuciones internas de las autoridades ejidales en

cuanto que son autoridades que solo regulan a los miembros de las comunidades agrarias, en cuanto a lo que sucede en sus núcleos de población o que en cualquier problema o asunto conflictivo que no pudieran arreglar; ellos internamente den aviso a la autoridad agraria inmediata para que estas se avoquen al conocimiento de dicho problema y se resuelva de acuerdo a los lineamientos que establece la ley agraria, o en su caso notifique a la autoridad que corresponda conocer del problema de que se trate.

Hemos observado en el análisis del presente artículo que existen fallas que se aprecian en lo referente a la figura del comisario ejidal como apoderado legal y en otras como mandatario general; punto que es más que respetable en este aspecto, ya que pudiera pensarse que las dos connotaciones son lo mismo, siendo que existe la diferencia de ser una más amplia que la otra, sin embargo las nuevas facultades dispuestas por el artículo 33 de la ley agraria referentes al comisariado ejidal se encuentran encuadradas a una empresa social con función propia de todo consejo de administración, con la peculiaridad de que los miembros del comisariado ejidal son a la vez integrantes de un verdadero consejo de administración, administradores ejecutivos individuales o colegiados si no se dispusiere nada en su reglamento interior, ya que tienen la obligación de actuar juntos sino se dispone nada en contrario, como deben hacerlo los administradores de una sociedad que deben juntos llevar la junta social, según lo dispuesto en los artículos 6º y 45 de la Ley General de Sociedad Mercantiles y 2709 del Código Civil.

Por lo cual desde el punto de vista en que se desarrolla el presente trabajo, y a fin de reforzar la aseveración de que el comisariado ejidal es un órgano de Representación del ejido, a continuación se transcribe una jurisprudencia.

COMISARIOS EJIDALES: REPRESENTACION LEGAL DE LOS . . .
.. . "El Comisariado Ejidal tiene la representación del núcleo de población respectivo, con las facultades de un "Mandatario General", en los términos del artículo 43, fracción Y, del Código Agrario, razón por la cual, cuenta entre esas facultades con la de desistirse, de acuerdo con los

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

artículos 2597, fracción Y, del Código Civil, en cuanto es aplicable par toda la República en materia federal y 14 de la Ley de Amparo", segunda sala, sexta Época, Volumen LX, Tercera Parte, pág. 48".

La ley es concisa respecto de las facultades y obligaciones de cada uno de los miembros del comisariado ejidal, por lo que las normas relativas deben ser materia del reglamento interior administrativo, como el de una empresa económica colectiva y que consiste en formular y dar a conocer el orden del día de las asambleas generales ordinarias dentro de los plazos establecidos.

Sin embargo gran parte de las facultades y obligaciones que se consagraban en el texto anterior, de la Ley Federal de la Reforma Agraria fue derogado, dándose un poder muy amplio a dicho órgano ya que si necesita hacer o tomar alguna decisión que no se encuentre enumerada dentro de este capítulo se entenderá que no esta prohibido y por lo tanto podrá realizarlo, dejando con ello en un estado de indefensión a los ejidatarios viéndose todo esto reforzado como ya se mencionó con su reglamento interno en el que se determinará que podrán actuar individual o conjuntamente.

Como esta labor de dirección que la empresa privada es de alto nivel en el ejido resulta aún más alejada de toda posibilidad de cumplimiento por la dirección intensa del mismo, pues no se puede atribuir con suficientes posibilidades de éxito ni a la asamblea general ni al comisariado ejidal, por tratarse generalmente de campesinos desconocedores de los más elementales principios de la administración empresarial aunado a una no retribución económica, por ello, esa función tienen que ser necesariamente realizada por el estado, a través de sus órganos competentes, como lo estableció la Ley Federal de la Reforma Agraria, y lo han establecido todas las disposiciones legislativas dictadas hasta la fecha.

Ahora bien esa labor de reglamentación, no solo no supone la sustitución o marginación de las autoridades ejidales internas, sino por el contrario la estructuración jerárquica que toda empresa social con patrimonio inicial nacional requiere, haciendo cada vez más difícil a los campesinos el acceso a créditos que no le son otorgados en tiempo y forma para el fin que se tiene previsto como son el de trabajo, de producción, de industrialización primaria y artesanal, de comercialización, de mercadeo, de obras de interés y beneficio colectivo, de servicios públicos, sociales y asistenciales.

En efecto, la elaboración estatal de reglamentos y manuales de operación de los ejidos, es necesaria para facilitar y asegurar la labor ejecutiva y eficiente de dichas autoridades administrativas ejidales.

La dirección organizativa estatal tiene que ser básica, vital para el éxito empresarial del ejido, y de igual manera es vital y básico para el propio ejido estableciendo los reglamentos internos y los manuales de operación que procedan según la división de funciones que corresponda a las finalidades productivas que se establezcan, creadas las divisiones, departamentos o sectores que sean necesarios, se organice conforme a las autoridades internas el ejido el trabajo con las jerarquías necesarias de ejecución señalando responsabilidades y facultades operativas, para que así cada ejido tenga la posibilidad de ejecutar estas tareas en forma eficiente y productiva, y sus directivos en todos los niveles operativos se vayan capacitando en el diario ejercicio de la dirección empresarial a nivel operacional directo, formando los cuadros responsables, idóneos y eficientes que cada ejido como empresa requiere.

Esta tarea estatal de organización que hasta hoy no ha sido realizada, es de capital importancia para el ejido y de urgente realización para que su administración corresponda a su nueva estructuración jurídica y económica planeada con la ley agraria de 1992 y respaldada conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.- INCAPACIDAD DE LOS MIEMBROS DEL COMISARIADO EJIDAL QUE SE ENCUENTREN EN FUNCIONES Y SUS CAUSAS DE REMOCIÓN.

La legislación actual contiene un sólo precepto expreso en el capítulo referente a la incapacidad del comisariado que se encuentra en funciones, y que a continuación se analiza.

ART. 34 "Los miembros del comisariado ejidal que se encuentren en funciones, estarán incapacitados , para adquirir tierras u otros derechos ejidales excepto por herencia".⁶⁰

Es de particular importancia este artículo ya que de esta manera se limita al comisariado ejidal que en uso de sus facultades amplias como apoderado legal, se apropie ilícitamente de bienes que por derecho no le correspondan o bien beneficiar a terceras personas que sin derecho alguno pretendan adquirir esos bienes; situación con lo que se daría un retroceso en la historia, ya que volveríamos al caciquismo contra el cual nuestro pueblo pugnó.

En caso de que alguno de los miembros de este órgano incurra en la falta antes señalada el núcleo de población tiene la facultad para pedir la remoción de este integrante, estableciendo los requisitos para ello el texto del art. 40 de la Ley Agraria vigente; para lo cual se requiere que sea acordada por la asamblea en voto secreto en cualquier momento o convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos el 25% de los ejidatarios del núcleo.

⁶⁰ Ley Agraria, Editorial Sista, Méxic, 1992. Pag. 17.

Otra más de las incapacidades que se tienen es no destinar recursos del núcleo de población para otros fines que no sean para beneficio del mismo; ya que es obvio que si se tiene el poder y facultad para disponer de lo que no le pertenece, este quiera hacer algún negocio para beneficio propio y seguramente pensando en su futuro, por ello el consejo de vigilancia y el núcleo de población deberán estar atentos al uso y finalidad de los recursos.

La Ley Agraria respecto de la incapacidades de esta autoridad en su artículo 77 nos dice: " En ningún caso la asamblea ni el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas del ejido sin previo consentimiento por escrito de sus titulares".⁶¹

Una más de las incapacidades del comisariado ejidal en funciones se encuentra en el artículo 55 de la Ley de Aguas el cual establece: "La explotación, uso u aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común se efectuara conforme lo disponga el Reglamento que al efecto formule el ejido o comunidad, tomando en cuenta lo dispuesto en el art. 51.

"Art. 51 . . . En ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación, uso u aprovechamiento de agua destinadas a las parcelas sin el previo y expreso consentimiento de los ejidatarios titulares de dichas parcelas, excepto cuando se trate de aguas indispensables para las necesidades domésticas del asentamiento humano".⁶²

⁶¹ Ibidem. Pag. 25.

⁶² Ley de aguas Nacionales, Editorial Sista s.a de c.v. Pag. 190.

Como ha quedado señalado con antelación la ley explícitamente solo menciona en el art. 34 una de las incapacidades del comisariado ejidal en funciones, sin embargo consideramos que debió haber incluido un capítulo expreso respecto de las incapacidades a las que se encuentra sujeto al momento de realizar sus funciones, ya que ello da pie a cometer ciertas arbitrariedades dentro del ejido, ya que sus mandantes desconocen en muchas ocasiones el contenido no solo de la Ley Agraria sino las relacionados con ello, haciendo cada vez más difícil el denunciarlos por el desconocimiento de estas leyes.

a) Causas de Remoción del Comisariado Ejidal.

Uno de los aspectos que tiene vital importancia dentro del cuerpo es el de porque razones pueden ser removidos los miembros que los integran, es decir, cuales son las causas por las que los miembros del comisariado ejidal pueden ser sustituidos y en todo caso la responsabilidad a la que se hagan acreedores por los malos manejos o por falta de eficacia y efectividad de trabajo y en cuanto a su rendimiento.

Es importante el estudio de este problema ya que por medio de el se pueden fincar las responsabilidades que pueda tener cada miembro en los manejos que se haga dentro de la comunidad ejidal a la que representan, haciendo notar que la forma en que pueden ser removidos es por medio de la asamblea general como lo establece el artículo 40 de la Legislación Agraria que reza lo siguiente:

ART. 40 "La remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia podrá ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o que sea convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios del núcleo".

La legislación anterior siguió el sistema de numerar las causas de remoción del comisariado ejidal y señalar sus trámites con el propósito de dar ciertas garantías de estabilidad a los electos, sin embargo la Ley Agraria vigente no relaciona, de manera concreta, las causas de remoción con las fallas en el cumplimiento de las atribuciones de comisariados, lo cual no nos parece congruente con las amplias facultades con las que cuentan.

Al respecto se da un avance con las reformas de 1992, ya que ahora, la asamblea general cuenta con facultades ilimitadas de remoción, concordantes con la amplitud de sus facultades electorales, concediendo a las autoridades agrarias facultades directas de destitución en casos graves que claramente se amerite.

5.- LO POSITIVO Y NEGATIVO DEL COMISARIADO EJIDAL.

Como muchas de las instituciones agrarias, las formas organizativas y de representación interna de ejidos y comunidades se fueron precisando con el paso del tiempo y al calor de muy diversas experiencias. La Ley del 6 de enero de 1915 y las primeras circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria fueron omisas en este asunto. Quizá en los primeros años pos-revolucionarios no se veía esta cuestión como un tema de interés, que mereciera un tratamiento especializado.

Esta indefinición provocó tempranas dudas respecto de la relación de ejidos y otras instituciones políticas representantes del poder local. La circular número 19 de la Comisión Nacional Agraria, de 21 de marzo de 1917 tuvo que encargarse de delimitar los ámbitos de dominio y competencia de los ejidos y ayuntamientos dejando muy claro que los terrenos ejidales no pertenecían a la organización municipal sino a los pueblos mismos que se encargarían de su administración.

Se estableció entonces, con cierta claridad, aunque no en definitiva, que el ejido era ajeno a los órganos de representación política de la ciudadanía y que estos no debían intervenir en la vida comunitaria ni en la propiedad de los pueblos. No obstante se dejó abierta la posibilidad de tal intervención en el futuro.

No obstante las irregularidades, a la separación inicial entre ayuntamiento y municipio le siguió un primer intento por precisar la administración de ejidos y comunidades. Así, en la circular número 22 del 18 de abril de 1917, se reconoce la incertidumbre en que están los pueblos respecto a las personas que provisionalmente deberán tener la administración de los ejidos y las demás tierras que les pertenecen. En consecuencia con este diagnóstico y con el propósito de crear mecanismos confiables y seguros de representación y mediación se acuerda crear en cada uno de los pueblos dotados o restituidos un comité para la administración de los ejidos. Estos comités serían electos por mayoría de votos y de los vecinos de los pueblos interesados; estos se integrarían por tres personas y durarían en su encargo un año sin poder ser reelectos. Las facultades atribuidas a los comités serían las siguientes: " Recibir las tierras destituidas o dotadas y proveer lo necesario para su aprovechamiento común; dictar las medidas tendientes al cultivo de los terrenos poseídos comunalmente por los pueblos, y dividir provisionalmente los terrenos de los pueblos entre los vecinos".⁶³

En esta circular se comenzó a reconocer las facultades de ejidatarios o comuneros para nombrar a sus representantes a los que implícitamente se les otorga el carácter de máxima autoridad de los núcleos. No obstante, aún no se reglamentaba su funcionamiento ni los alcances de sus atribuciones de sus funciones, situación que se regularía con posterioridad. En efecto, como las circulares 48 y 51 y la Ley de Repartición y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal reconocieron una junta general con la capacidad de decidir los asuntos del ejido, sobre todo el nombramiento y remoción de los comités directivos denominados de distintas maneras en los diversos ordenamientos. Estas asambleas son profundamente tratadas y en todo caso se les permitía una abierta

⁶³ Manuel Fabila Ob. Cit.; Pag. 320.

injerencia de las autoridades gubernamentales en su convocatoria y conducción.

A pesar de los cincuenta años que llevan de estar funcionando los denominados comisariados ejidales han ganado triste celebridad. Su historia se caracteriza por una serie de atentados y de tropelías, que está manchada por los despojos de viudas y huérfanos; por el acaparamiento de parcelas; por abusos extorsiones en lo relativo a la explotación de los pastales; por odiosas connivencias con los taladores de bosques por el entronizamiento de camarillas que se reparten las mejores tierras y privan de ellas a todos los que no son sus incondicionales.

La crítica al funcionamiento de los comités administrativos ejidales se produjo en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Ejido, promovida por Plutarco Elias Calles, que fue promulgada el 19 de diciembre de 1925; la cual los acusaba de corruptos, explotadores e inmorales.

Es imperante señalar que la revolución ha perseguido con la reforma agraria, y con la emancipación económica del campesino, la libertad económica y política del mismo, por lo que sabemos por la triste experiencia del cuartelazo de Huerta, que no puede haber libertad política ni libertad individual si no existe primero la libertad económica, y actualmente no se ha realizado en gran número de ejidos ese anhelo de la Revolución porque han faltado disposiciones por parte de las autoridades internas de los ejidos. Ya que inicialmente los comités administrativos apoyados por políticos cometían verdaderas inmoralidades en muchos casos en la administración de los ejidos; recordando la filosofía filípica de Soto y Gama lanzó a los Comités Administrativos inmorales en la convención agraria de San Luis Potosí en la que decía: " La Revolución ha vencido al latifundista y ha roto el caciquismo del latifundista pueblerino sobre los campesinos; ahora la revolución tiene que vencer el nuevo caciquismo de los comités administrativos; ahora la Revolución tiene que vencer al nuevo explotador de los campesinos. Pues bien, señores, si el anhelo de la Revolución fue en su reforma agraria reivindicar los derechos

del campesino hasta llevarlo a la situación del ciudadano libre económica y políticamente".⁶⁴

Asombra que a pesar de este negro historial, la malhadada institución subsista; pero el asombro cesará si se atiende a los fines que con ella persiguen sus sostenedores.

La explicación, en pocas palabras, es esta: que hay políticos deseosos de perpetuarse y a los cuales conviene utilizar a éste órgano como instrumento de imposiciones electorales; ya que para ellos resultan insuperables en virtud de que manejan a su antojo a los campesinos y con la amenaza de privarlos de sus parcelas.

Soto y Gama nos dice en su obra la cuestión agraria en México que Para justificar el sostenimiento de tan nociva institución se invoca una razón de aparente validez; se alega que decretar su supresión sería en contra del texto constitucional que autoriza su existencia en el art. 27, tal y como lo concibieron y redactaron los constituyentes de 1917, no hay una sola palabra, una sola línea, que mencione o haga si quiera alusión a dichos comisarios ejidales, ya que la creación de estos es muy posterior; se debe al General Calles, que, fiel a sus tendencias autocráticas, quiso sujetar a su dominación a los ejidatarios y para ello los sujeto a la férula de los comisarios. Fácil es comprobar hasta que punto es cierto, con solo hacer un poco de historia. Los constituyentes de 1917, jamás pensaron en los famosos comisarios, cuyo solo nombre, extraño a nuestro léxico jurídico, suena a claras como reminiscencia, eco o parodia del soviétismo ruso, en el que tan destacado papel desempeñan las distintas categorías de los comisarios.

⁶⁴ Recopilación de las principales Leyes expedidas por conducto de la Secretaría de Agricultura y fomento. Período del 1 de diciembre de 1924 al 6 de enero de 1927. México, D.F. P.P.82-86.

Según Soto y Gama fue el régimen de Calles el que tomó rumbos torcidos al idear la institución los comisarios como un instrumento de tiranía que ahogase la libre determinación del vecindario. Para ello se completó el sistema con la creación de los jefes de zona ejidal que coludidos en muchas ocasiones con los comisarios, hacían presión sobre la asamblea general y les imponía las decisiones que les dictara su interés o su capricho, llegando a tal punto los excesos de los comisarios que las autoridades superiores se habían visto obligadas a intervenir.

Al respecto fue ampliamente criticado el autor en cita, ya que él fue participante en la elaboración de la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal, por lo cual debió defender ampliamente su anterior crítica y subsanar esos errores, no que lo que únicamente se hizo con esa ley fue cambiar de nombre a las autoridades, dándoles las mismas facultades y obligaciones y por consiguiente siguieron cometiendo atropellos en contra del campesinado.

Posteriores leyes, como la de 1934, 1940 y 1942., continuaron con la misma línea no habiendo cambios trascendentales en lo que respecta al tema que nos ocupa.

La Reforma Agraria desarrollada en México en el período de 1934 a 1940, durante el lapso que fue presidente de la república el general Lázaro Cárdenas, fue el elemento fundamental del conjunto de transformaciones revolucionarias que destruyeron el sistema oligárquico primario exportador creado durante el régimen porfirista y que, en gran medida, aún continuaba vigente a principios de la década de los treinta.

Pese a los profundos cambios operados en el período de 1920 a 1934, la estructura agraria mexicana seguía predominando la gran propiedad terrateniente, la cual bloqueaba el desarrollo integrado de la economía del país.

El latifundismo aún subsistente constituía un sistema de propiedad agraria sin mecanismos flexibles de movilidad y asenso social y que propiciaba la fragmentación y desintegración regional, y estaba conformado, históricamente, como un medio de dominación política sobre los órganos internos del ejido y municipales. Esto se reflejaba en la integración que un segmento de latifundistas había realizado al interior de las estructuras de control político creadas por los gobiernos pos-revolucionarios. Incluso podía afirmarse que numerosos jefes militares y miembros de la alta burocracia, se incorporaron a los años veinte al selecto grupo de familias propietarias de grandes extensiones de tierra y reprodujeron, tardíamente, formas típicas de dominación oligárquica en ciertas zonas del país; respetando, claro esta, las reglas del juego político que exigía adherirse formalmente a los principios ideológicos de la revolución mexicana. Muchos generales que se mantuvieron leales al gobierno legalmente constituido fueron generosamente recompensados con tierras, créditos, apoyos y estímulos y, con una sorprendente rapidez, encontramos al inicio de la década de los treinta, una progresiva simbiosis entre viejos y nuevos latifundistas, que presionaban a las autoridades federales a concluir el reparto agrario cuando apenas se iniciaba, así mismo a detener la restitución de tierras a los pueblos y negar autorización para la formación de nuevos ejidos que afectarían a los grandes propietarios, así como a un poderoso sector de terratenientes extranjeros y empresas petroleras que, en esa época, aún detentaban una porción significativa del territorio nacional.

Por otra parte, la relativa incomunicación en que se encontraban numerosas comunidades y regiones del país y la escasa integración nacional favoreció a un sistema oligárquico de denominación y explotación de peones y jornaleros agrícolas. Este sistema, de tras de la fachada ideológica paternalista, reproducía métodos autoritarios y represivos, destinados a mantener inalterada la estructura social.

La reforma agraria cardenista se apoyó en un conjunto de fuerzas sociales cohesionadas por un programa de transformaciones sociales y su trascendencia histórica no podía explicarse sin la participación del movimiento popular, que le dio un sentido nacionalista y de carácter colectivo.

La Ley Federal de la Reforma Agraria reguló con mayor orden el sistema de gobierno que internamente debía darse en los ejidos y comunidades, pero sin cambiar su forma de representación, a pesar de que busco explícitamente, según la exposición de motivos, darle un sentido empresarial y más democrático.

Hasta la aprobación de ésta ley en 1971 se hizo explícito que el comisariado de bienes comunales, consejo de vigilancia y asambleas generales, también serían la norma de funcionamiento de las comunidades agrarias, propietarias de bienes comunales, sometiéndolas así al sistema ejidal jurisdicado por el estado.

Esta ejidalización se presenta como algo nuevo y ajeno para muchas comunidades y sustituye a sus antiguas y tradicionales formas de gobierno por otras que las coloca en base a un mecanismo vertical de dominación, en cuya cúspide se encuentra el estado y sus tentáculos hacia el campo.

La misma relación de dependencia en la que se coloca a los comisariados ejidales respecto de las autoridades agrarias y otros aparatos estatales propicio la subordinación en muchos sentidos de las directrices del estado. La ausencia de participación interna de las bases ejidales produjo también una separación de los comisariados y consejos de vigilancia respecto de estos y, por lo tanto, mayores compromisos políticos con los funcionarios estatales, más aún si a estos se les otorgan poderes suficientes para denunciar y afectar las gestiones de los comisarios. De esta interdependencia ha derivado una complicidad en el manejo de la vida ejidal. Ya que una parte de las autoridades permiten que los comisariados ejidales abusen de sus funciones, actúen de espalda a sus bases y, por la otra, los comisarios fomentan la corrupción de los funcionarios, su

incumplimiento y la falta de atención a los asuntos que les están encomendados.

La separación de los comisariados ejidales de sus propias bases se produce también por otros factores que no son siempre derivados de su dependencia del estado, sino de sus compromisos con caciques locales, su participación en el aprovechamiento de bienes comunales del ejido y, sobre todo, por el papel de intermediación que juegan con los agentes externos del ejido. Esta intermediación muchas veces es inevitable no solo por el ejercicio de las funciones otorgadas por la ley sino porque este mismo ejercicio, en ocasiones desde el funcionamiento del comité particular ejecutivo, conduce al conocimiento de una serie de cuestiones que escapan al dominio y control de las bases, como son las reglas de trámite agrarios del crédito, del funcionamiento de las instituciones y de los funcionarios que las representan, provocando una dependencia de los núcleos agrarios de la intermediación jugada por los comisarios. Se muestra entonces, con toda claridad, que la dominación no solo se origina en el hecho de que el puesto otorgue ciertas facultades, sino también, porque el saber produce una posición de dominio sobre los que no conocen, relación de dominio que resulta más fácil cuando el conjunto de ejidatarios o comuneros no hablan el castellano, no saben leer ni escribir, o simplemente están despolitizados. De esta forma, la inevitable relación con el exterior, sobre todo con los aparatos estatales necesitan de intermediarios que conozcan ciertas normas de juego externas, y estos son los comisariados ejidales o los líderes de las centrales a que estén afiliados.

El papel político de los grupos rurales principalmente el de los ejidatarios, esta vinculado a la marginalización social y política que los caracteriza producto esta en gran medida de la aplicación que el gobierno ha hecho de la legislación revolucionaria agraria, el considerarse como base de la explotación agrícola, el trabajo individual y familiar de la parcela en el ejido, misma que produjeron una serie de hechos sociales trascendentales políticamente; mismos que imposibilitaron el proceso de movilidad social, fenómeno que limitó considerablemente la participación

política del campesinado y que sin embargo conservo la tranquilidad y la paz pública a nivel nacional debido a que los diversos órganos de control del gobierno, tenían posibilidades de permanecer vigentes a pesar de la miseria y pobreza de grandes sectores de población rural.

De lo anterior se establece que desde que se crea el ejido hasta la actualidad no se ha avanzado considerablemente en las limitaciones a las autoridades ejidales, ya que ellos siguen siendo dueños y señores del ejido y aún más con las recientes reformas de 1992, con las que se nombran escasamente cinco facultades y obligaciones, dando pie a poder realizar todo aquello que quieran y que no les este estrictamente prohibido realizar, y dado que en el campo el atraso tanto agropecuario como intelectual es muy grave, fácil resulta manipular al pueblo y hacerlo víctima de sus abusos; sin contar que sus mismas autoridades internas se encuentran en el mismo grado de analfabetismo, ya que no es requisito ser profesionista o mínimo que cuenten con la educación básica y como siempre los que tienen el poder quieren hacer uso de el a su favor sin importar nada más.

Por lo que respecta a lo positivo es más difícil encontrar los pros, pero podemos comenzar por decir que gracias al establecimiento de la institución del comisariado, se empezó a dar cierto orden dentro del ejido, ya que como es bien sabido siempre se requiere de un líder o representante para toma de decisiones democráticas y en un solo sentido.

Una vez entregada la tierra, se inicia una etapa por la colaboración entre las instituciones oficiales (Banco Nacional de Crédito Ejidal, Secretaria de Agricultura, Departamento Agrario, Secretaria de Educación y los recién creados organismos ejidales). Estos últimos tenían a su cargo la organización de la producción en cada ejido con base en la disciplina de los afiliados, en el trabajo colectivo y en ejercicio de una verdadera democracia dentro de cada comunidad se organizaron las labores, a través de las sociedades de interés colectivo agrícola.

Como vemos en principio las bases del comisariado fueron buenas, pero valiéndose seguramente de su grado de analfabetismo se aprovecharon otras personas de los beneficios del ejido, por lo cual deducimos que no todo esta mal, pero para que funcionara adecuadamente deberían poner gente de apoyo con cierta instrucción y sobre todo con gran honestidad a fin de que los campesinos obtengan por medio de su trabajo y tierras, un modo de vida desahogado socialmente, y porque no con ciertos privilegios ya que es por medio de ellos que obtenemos productos básicos para nuestra subsistencia.

Ya que los campesinos parcelarios tienden a constituir unidades aisladas, islas autárquicas, mismos que no pueden representarse sino que tienen que ser representados en estos casos por el comisariado ejidal. El representante, así mismo, aparece como el señor que los protegerá de las demás clases; de ahí que la influencia política de los campesinos parcelarios se exprese en la dominación que se ejerce del poder ejecutivo sobre la sociedad. De esto podemos deducir que el campesino, según Marx es una clase o más precisamente se le niega este carácter desde el punto de vista político, como hace el propio Marx no formando una clase incapaz de defender sus propios intereses a partir de acciones políticas concretas, debiendo ser representados y accesoriamente constituyendo un sector social de vocación reaccionaria. Por lo tanto existen campesinos que se aíslan en su parcela aferrándose a ella, no tendiendo a participar en acciones políticas, pues su único interés es conservar su status parcelario para poder sobrevivir, haciéndose representar por otros que muestran actitudes y comportamientos alevosos al grado de obtener beneficios económicos, políticos y sociales a título particular.

Algunos autores justifican la corrupción no solo de los comisariados ejidales sino de toda autoridad, ya que es una forma recíproca de control entre el poder político y económico, que permite la estabilidad del sistema y la movilidad pacífica de su élite político.

La organización interna del ejido, será imposible de lograrse, en cuanto que subsista un campesinado ignorante y desvalido que en su mayoría vive prácticamente al margen de la civilización, incapaz de sumarse a ella. En realidad por el bajo nivel cultural de los campesinos, la elección de sus autoridades internas se convierte en un problema ya que estas necesitan saber leer y escribir dadas las funciones que tienen que desempeñar como representantes del ejido, además de ser personas con cierta instrucción y que en el medio rural no abundan. Se corre el riesgo de que los comisariados por falta de candidatos idóneos caigan en manos de gentes poco aptas o irresponsables ocurriendo que comisariados y consejos de vigilancia se turnen cada seis años por algún tiempo en tanto que nuevas generaciones de ejidatarios lleguen a la posibilidad de tomar esos puestos.

Depende el estado que esta situación no subsista realizando programas en las escuelas rurales a nivel nacional relativas a organización y funcionamiento de ejidos, democratizando la vida interna de ejido y otorgando participación a las minorías en el manejo de asuntos de interés general, introduciendo controles al procedimiento agrario, mediante el establecimiento de términos perentorios a los trámites correspondientes así como la imputación de responsabilidad de los funcionarios, que violen o no lo hagan a tiempo.

CONCLUSIONES.

I.- *La Legislación Agraria desde sus inicios reconoció personalidad jurídica al ejido y a la comunidad, designando a la asamblea general de ejidatarios o comuneros como la máxima autoridad de los núcleos agrario.*

II.- *La Ley de 1915, fue omisa respecto de la Administración interna de los ejidos.*

III.- *La Comisión Nacional Agraria reconoció formalmente el problema de la administración interna de los ejidos, instituyendo a los Comités Particulares Administrativos para ello, conforme la circular número 22.*

III.- *Asamblea general, comisariado ejidal y consejo de vigilancia son autoridades internas subordinadas, que en muchos casos se utilizan como instrumentos de intermediación de fuerzas externas y ajenas a los intereses de los propios ejidos y comunidades.*

IV.- *Con la Ley de 1925, se faculta al Comité Ejecutivo a distribuir las parcelas, haciéndolo de una manera arbitraria, originando corrupción entre los líderes locales, ya que entregaban las mejores parcelas a familiares y amigos, volviéndose un arma de presión política.*

V.- *La Ley de 1925 instituyó una nueva designación al órgano interno del ejido denominándolo Comisario Ejidal.*

VI.- *El Reglamento del Patrimonio Ejidal del 4 de marzo de 1926 fue el único ordenamiento que señaló remuneración económica al Comisariado Ejidal, para alentar el desarrollo de su trabajo.*

VII.- El Comisariado Ejidal, es una institución que surgió a la vida por la necesidad imperiosa de una organización en la administración interna de los ejidos.

VIII.- El Comisariado Ejidal es un órgano de administración y representación del núcleo ejidal.

IX.- El Ejido es un organismo jurídico, con patrimonio propio que tienen como órgano supremo la asamblea general de ejidatarios, con órganos administrativos y autoridades internas denominados comisariados ejidales y consejo de vigilancia.

X.- Asamblea general, comisariado ejidal y consejo de vigilancia son órganos internos subordinados, que en muchos casos se utilizan como instrumentos de intermediación de fuerzas externas y ajenas a los intereses de los propios ejidos y comunidades.

XI.- La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, reguló con mayor orden el sistema de gobierno que internamente debía darse en los ejidos y comunidades, dándole un sentido empresarial y más democrático.

XII.- Las reformas al artículo 27 constitucional y la creación de la nueva ley agraria de 1992 cambio radicalmente una tradición legislativa en materia agraria, perdiendo el carácter social y transformándose en una empresa de carácter comercial.

XIII.- Proponemos establecer en la Ley Agraria vigente una remuneración económica para las personas que integran el comisariado ejidal como incentivo a sus funciones. .

XIV.- Derivado de las amplias funciones administrativas del comisariado ejidal, proponemos que estas sean garantizadas conforme a derecho.

XV.- Dado el bajo nivel de cultura en el campo proponemos que se les asigne personal de apoyo capacitado a los campesinos para defender los intereses del ejido, propiciando así su desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Barta Roger, "Campesinado y Poder Político en México", Editorial Era, México, 1982.
- 2.- Bassols Narciso, Obras, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- 3.- Calderón Salazar Jorge A." Reforma Agraria y Colectivización Ejidal en México, la Experiencia Cardenista". Univesidad Nacional Autónoma de Sinaloa, Primera Edición, México, 1990.
- 4.- Calva José Luis, "La Disputa por la Tierra", Primera Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1987.
- 5.- Cervantes Medina José Ramón, "Derecho Agrario", Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A, México, 1975.
- 6.- Cordova Arnaldo, "La Política de masas del Cardenalismo", Editorial, Era, México 1974.
- 7.- Cuadros Caldas Julio, "Catecismo Agrario", Segunda Edición, Puebla México, 1932.
- 8.- Chávez Padrón Martha, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1970.
- 9.- Chávez Padrón Martha, "El Proceso Social Agrario en México", Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1970.

10.- De Ibarrola Antonio "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, 1975.

11.- Delgado Moya Rubén, "El Ejido y su Reforma Constitucional", Editorial Pac, S:A de C.V, México 1993

12.- Diaz Polanco Hector, "Teoría Marxista de la Economía Campesina" Juan Pablo Editor S.A, México, 1988.

13.- Duran Marco Antonio, "El Agrarismo Mexicano", Editorial Siglo XXI, México, 1967.

14.- Eckstein Salomón, "El Ejido Colectivo en México", Fondo de Cultura Económica, México, Edición 1966.

15.- Fabila Manuel, "Cinco Siglos de Legislación agraria en México", México, 1941.

16.-Hinojosa Ortiz José, "El Ejido en México, Análisis Jurídico", Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1983.

17.- Ibarra Mendivil José Luis, "Propiedad agraria y Sistemas Políticos en México", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, 1989.

18.- Lemus García Raúl, "Derecho Agrario Mexicano", Editorial Limas, México, D.F. 1978.

19.- López Betancourt Eduardo, "Manual de Derecho Positivo Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1984

- 20.- Mendieta y Nuñez, "El Problema Agrario de México", Editorial Porrúa S.A, Edición Décimo Sexta, México 1979.
- 21- Mesa Andraca M. y Emilio Paiño, "La Agricultura en México, Problemas Agrícolas e Industriales en México", Vol. III, Número 1, México 1952.
- 22.- Nava Hamiltón, "Los agraristas", Editorial Era, México 1983.
- 23.- Portes Gil Emilio, "La Crisis Política de la Revolución y la próxima Elección Presidencial", Editorial Botas, México, 1957.
- 24.- Rojas Coria Rosendo, "Tratado de Cooperativismo Mexicano", Editorial Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, México 1989.
- 25.- Rincón Serrano Romeo, "El Ejido Mexicano", Centro Nacional de Investigaciones Agrarias", México, 1980.
- 26.- Rouaix Pastor, "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Consitución Política de 1917", Puebal, Pue. 1985.
- 27.- Silva Herzog Jesús, "Agrarismo y Política Agraria en México", Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F.1959
- 28.- Soto y Gama Antonio, "La Cuestión Agraria en México", Editorial el Caballito, Segunda Edición, 1976.
- 29.- Vazquez Alfaro Guillermo, "La Ley Agraria de 1915", Cuerpo Consultivo de la Reforma Agraria, México, 1963

LEGISLACION

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porúa S.A, México 1993.

2.- Ley Agraria, Editorial Sista s.a de c.v México, 1993.

3.- Ley Federal de la Reforma Agraria, Dirección General de Información Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria.

4.- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1925, Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, Archivo General de la Nación.

5.- Cuadros Caldas Julio, Reglamento del Patrimonio Ejidal, Catecismo Agrario, Puebla México, Segunda Edición, 1932.

6.- Ley de Aguas Nacionales, Editorial Sista,s.a. de c.v, México, 1992.

7.- Reglamento Agrario, Editorial Sista, s.a de c.v., México, 1992.

8.- Ley de Patrimonio Ejidal, Recopilación completa de leyes, reglamentos, circulares, machotes, contabilidad etc. en materia agraria, Puebla Mexico, 1932.