

24-91



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios profesionales
ACATLAN



El Procedimiento de Reconocimiento y
Titulación de Bienes Comunales y el
de Exclusión de Propiedades Particulares

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta :

Jesús Gómez González



Acatlán, Edo. de México

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION

PÁG.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. La propiedad rural durante la Colonia	1
2. Situación socio-económico-política de México a principios del Siglo XIX.	22
2.1. El Sistema Agrario en el período independiente	24
2.2. La propiedad eclesiástica	29
2.3. Efectos económico-políticos de la amortización de los bienes eclesiásticos	33
3. La Desamortización	35

C A P I T U L O II

MOTIVOS, CONTENIDO Y EFECTOS DE LA LEY DEL 25 DE JUNIO DE 1856

1. Motivos de la expedición de la Ley del 25 de junio de 1856	39
2. Contenido de la Ley	41
3. Sus efectos	45
4. Circular del 9 de octubre de 1856	49
5. El Artículo 27 de la Constitución Política Mexicana de 1857.	51

C A P I T U L O III

EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO
Y TITULACIÓN DE BIENES COMUNALES

Capacidad de las Comunidades Agrarias para disfrutar de las tierras, bosques y aguas	57
2. Iniciación del Procedimiento	94
3. Investigación.- Realización de trabajos técnicos e informativos.	96
4. Dictámen	103
5. Resolución Presidencial	104
5.1. Efectos jurídicos que genera	105

C A P I T U L O IV

RECONOCIMIENTO LEGAL DE LA PROPIEDAD PARTICULAR
EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO Y
TITULACIÓN DE BIENES COMUNALES

1. Concepto de pequeña propiedad en la Legislación Agraria vigente	117
2. El procedimiento de reconocimiento de propiedades particulares que se establece en el Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, del 6 de enero de 1958	125

	PAG.
3. La exclusión de propiedades particulares enclavadas en bienes comunales, en la Ley Federal de Reforma Agraria	132
4. El procedimiento de exclusión de propiedades particulares y su consecución en la práctica . . .	137
4.1. Diversas formas con las que se pret <u>e</u> nde demostrar el derecho real de propie <u>d</u> ad o, en su caso, el de posesión sobre predios rústicos, para el efecto de obtener su exclusión de la superf <u>i</u> cie de terreno perteneciente a una co <u>m</u> unidad agraria	147
5. ¿Existen realmente en la materia agraria los medios de prueba suficientes para poder leg <u>i</u> timar el derecho sobre propiedades particula <u>r</u> es incluidas en terrenos comunales? - Criterios de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación	150
C O N C L U S I O N E S	163
B I B L I O G R A F I A	174

INTRODUCCION

En la realización del presente tema me he señalado como objetivo, amén de cumplir con una de las formalidades esenciales para obtener el título de Licenciado en Derecho, el de analizar algunas figuras jurídicas en materia de tenencia de la tierra, a través de los procedimientos agrarios que las regulan, lo cual considero resulta de mayor relevancia que el simple hecho de cumplir con un requisito meramente académico.

En el desarrollo del tema, me propongo consignar anomalías y deficiencias procedimentales que se provocan al tramitarse el expediente agrario de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, así como en el de Exclusión de Propiedades Particulares y, en lo posible, tratar de establecer algunos planteamientos que bien pudieran solventarlas, los que, de llegar a materializarse, en la práctica se vería beneficiada la población campesina, pues su objeto fundamental sería otorgarles certeza jurídica respecto de la propiedad y usufructo de sus tierras.

Como es bien sabido, con la Revolución Mexicana se transformó el concepto de propiedad que se venía manejando tradicionalmente. Para tal efecto, se le confirió al Estado facultad de rectoría al consignar en el artículo 27 de nuestra Carta Magna que la propiedad de las tierras, bosques, aguas y demás recursos naturales, comprendidos dentro de los límites de nuestro territorio, corresponde originariamente a la Nación, teniendo el derecho de transmitir su dominio a los particulares, instituyendo así la propiedad privada y reservándose la potestad de imponerle las modalidades que dicte el interés público.

A partir de este principio innovador adoptado por el Constituyente de 1917, surgen diversas formas de propiedad, todas bajo el dictado de una función social, originándose la propiedad ejidal, la comunal y la pequeña propiedad, con el propósito de hacer llegar la justicia social - distributiva de nuestras riquezas a los trabajadores del campo, como base estructural de su desarrollo. Se elimina el latifundio como antiguo sistema de explotación; se instauran los mecanismos materiales y jurídicos para alcanzar los fines preestablecidos, protegiendo y tutelando los intereses de los núcleos de población campesina contra cualquier forma de corrupción de que puedan ser víctimas.

La ley del 6 de enero de 1915, expedida por Venustiano Carranza, es el antecedente inmediato del artículo - 27 Constitucional y de la Reforma Agraria que instaura los tres tipos de tenencia de la tierra ya citadas, instituciones éstas que son síntesis, las corrientes ideológicas que convergieron en la lucha revolucionaria, las cuales fueron recogidas, respetadas y establecidas. De esta manera dieron respuesta a las necesidades imperantes en ese entonces (sin negar que hasta nuestros días tales necesidades siguen siendo el factor determinante del problema agrario en México), las que, en el mejor de los casos, son las que originaron, fortalecieron y culminaron tan importante movimiento armado.

La propiedad ejidal y la comunal son concebidas como el conjunto de tierras, bosques y aguas que constituyen el patrimonio de los núcleos de población campesina, a quienes se les otorga personalidad jurídica propia para poseerlos y explotarlos lícita e íntegramente bajo un régimen de democracia política y económica.

Ahora bien, por lo que corresponde a la Ley Federal de Reforma Agraria, se puede ver que ésta impone a la propiedad ejidal o comunal y a los derechos inherentes a ellas, a fin de salvaguardar los legítimos intereses de los trabajadores del campo, importantes modalidades, como son: Que los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población son inalienables, imprescriptibles inembargables de intransmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, con excepción de los casos que la propia Ley estipula. Por lo tanto, declara inexistentes todos los actos, operaciones y contratos que se lleven a cabo en contravención a lo dispuesto por el citado Ordenamiento Legal.

Por lo que atañe a la pequeña propiedad, el mismo artículo 27 de nuestra Constitución Política la eleva a la categoría de garantía individual, confiriéndole su respeto absoluto (inafectabilidad para ella), siempre y cuando se demuestre que está en explotación, determinando a la vez sus límites. Asimismo, ordena expresamente que el Estado deberá procurar su desarrollo.

Cualesquiera que sea el tipo de tenencia de la tierra, se debe tratar, en todo momento, de terminar con las desigualdades económicas, sociales y culturales que subsisten en el agro, mediante la idea de dar a la propiedad y al empleo de la tierra una función en beneficio de la sociedad en general. Actualmente, dadas las condiciones económicas y sociales que prevalecen en el medio rural, se debe entender y aceptar que el reparto de la tierra es el primer paso y que las acciones agrarias deben estar enfocadas siempre a darle certidumbre a la tenencia y usufructo de la misma, para promover la organización campesina en el mejoramiento de sus condiciones de vida como elemento indispensable para incrementar la productividad del campo.

Dentro de este marco de referencia, es imprescindible mencionar que los procedimientos y trámites agrarios - juegan un papel determinante en la impartición de justicia en el campo, pues con ellos se trata de dar soluciones eficaces a los problemas que se han venido acumulando en el transcurso de los años por diversas causas, las que, en la mayoría de las veces, obstaculizan la marcha de lo que se ha venido denominando "Reforma Agraria". Este cúmulo de problemas distrae a las autoridades agrarias, imposibilitándolas, materialmente, para darles una pronta solución, la que se hace exigible si en realidad se quiere coadyuvar a incrementar los rendimientos de la tierra. De no ser factible, dichos impedimentos seguirán deteriorando los propósitos de organización en los ejidos y comunidades.

En consecuencia, es urgente e inaplazable encontrar la manera de superar, mediante tales instrumentos jurídicos (los que deben de renovarse constantemente, de acuerdo con las circunstancias de la época), los innumerables problemas que impiden el pleno desarrollo de la productividad en el agro Mexicano, tan indispensable para satisfacer las necesidades alimenticias de nuestra población.

Independientemente de lo señalado en los párrafos que anteceden, cabe agregar que el motivo fundamental de la elaboración del presente trabajo tiene como finalidad el plasmar, en su oportunidad, la inquietud que sobre determinado tema tiene todo estudiante, con el cual desea contribuir, modestamente, a dar, si no soluciones prácticas, por lo menos ideas que, aún cuando no se encuentren debidamente estructuradas tanto técnica como jurídicamente, en algún momento dado puedan influir, aunque sea en una mínima parte, en quienes tienen a su cargo la labor de encontrar las directrices adecuadas para solventar el cúmulo -

de dificultades surgidas en todos los ámbitos de nuestra -
sociedad. De ahí el ánimo que se le imprime a este traba-
jo, esperando que no pase desapercibido para toda persona
que tenga el vivo interés de comparar y proyectar nuevas -
ideas, logrando con lo anterior, se estima, uno de los más
valiosos premios que un estudiante puede obtener de seme-
jante empresa, reconfortante y honroso a la vez, para todo
aquél que conceptúa el estudio como uno de los más precia-
dos tesoros.

Espero que con este trabajo se satisfagan algunas
inquietudes en relación con el tema que en materia agraria
estoy tratando.

ABREVIATURAS EMPLEADAS

Art., Arts.	Artículo, Artículos
C. A.	Código Agrario
C. A. M.	Comisión Agraria Mixta
C. C. A.	Cuerpo Consultivo Agrario
Correl.	Correlativo
Fracc., Fraccs.	Fracción, Fracciones
H. S. C. J. N.	H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
L. F. R. A.	Ley Federal de Reforma Agraria
P. D. O. F.	Publicación hecha en el "Diario Oficial" de la Federación
Reg. de 1958 ^r	Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales de 1958.
Rel.	Relacionado, en relación
S. R. A.	Secretaría de la Reforma Agraria

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1. LA PROPIEDAD RURAL DURANTE LA COLONIA

Antes de iniciar nuestro análisis en relación con las diversas formas de tenencia de la tierra que se establecieron durante la época colonial, es importante el estudio y conocimiento de las existentes en la etapa inmediata anterior, para así poder determinar el origen, naturaleza y estructura de la propiedad comunal de los indígenas, que es el motivo fundamental del presente trabajo.

Al concretarnos a considerar la organización agraria de la cultura Azteca, es por el solo hecho de que fue uno de los pueblos cuya civilización alcanzó uno de los mayores grados de desarrollo en su tiempo, en comparación con otras culturas; un pueblo (primordialmente guerrero) cuya evolución, tanto social como política y militar, sería el ejemplo a seguir por otros, muchos de los cuales estaban bajo su yugo. Por eso, no es de extrañar que su influencia se haya extendido hasta el momento de la Conquista Española y la Colonización de Nueva España.

En cuanto a su origen, tenemos que la fundación de Tenochtitlan inicialmente se integró por cuatro barrios, formados cada uno de ellos por pequeños grupos emparentados entre sí y en cada uno la autoridad máxima recaía en el más anciano o pariente mayor. Posteriormente, conforme

(*) Nota: Las citas bibliográficas aparecen al final de cada capítulo.

el pueblo azteca se asentó en Tenochtitlan, creció, evolucionó e inició su poderío; su vieja organización de base se transformó, dando como resultado la creación de un poder central donde la máxima autoridad o jefe supremo (llamado Tlacatecutli), era designado en forma democrática, mismo que era seleccionado tomando en consideración sus virtudes personales y su trayectoria militar; en torno a éste se encontraban las clases privilegiadas, como eran los nobles, los guerreros y los sacerdotes. Finalmente, se encontraba el resto de la población, la que soportaba todo el peso de los grupos antes citados.

La distribución de la tierra era entonces un fiel reflejo de la diferencia de clases imperantes en ese momento, de tal forma que los Technocas tenían clasificada la tenencia de la tierra en tres grupos: Tierras del jefe supremo y de los señores, tierras públicas y tierras comunales (1). En esta última clase, encontramos el antecedente más remoto de la propiedad comunal perteneciente a los indígenas actualmente.

Entre los aztecas solamente el jefe supremo tenía el pleno dominio de las tierras con su triple atributo: Usar, gozar y disponer de las mismas sin limitación alguna; cuando las dejaba para sí, se llamaban Tlatocalli (de tlatoa: Mandar; calli: Casa), o las transmitía en todo o en parte por donaciones y darlas en usufructo a los señores que le prestaban sus servicios en forma directa, creándose así:

a) Las Pillalli.- Tierras dadas en posesión a los Pipiltzin, que eran los hijos, nietos y biznietos de los nobles. Estas tierras podían transmitirse de padres a hijos.

b) Las Techpillalli.- Se conferían a los señores Tecpantlaca, que eran las personas que prestaban sus servicios en el palacio del jefe supremo.

Estos dos tipos de tierras nunca salían del dominio del jefe supremo, el que en todo momento podía revocar la concesión otorgada a los señores, de tal forma que éstas podían volver a su poder cuando así lo deseara. (2)

Con relación a estas tierras, Angel Caso (citado por Antonio de Ibarrola) señala que la institución más cercana a la propiedad privada era la formada conjuntamente por las "Pillalli" y las "Tepillalli", para él "la inexistencia de un concepto claro de propiedad a nuestro estilo, en aquel entonces era una consecuencia inmediata de la organización social y política de la época". (3) -

Las tierras públicas se distinguían de las demás por tener una finalidad más de tipo político que social, ya que la función principal del producto de su explotación era el sostenimiento de las instituciones gubernamentales que prestaban un servicio público y son, a saber:

a) Tecpantlalli.- Estas tierras eran explotadas para cubrir los gastos originados para la conservación y buen funcionamiento del palacio del Tlacatecutli, quien era el jefe supremo.

b) Tlatocallalli.- Tierras del jefe supremo que eran trabajadas para el sostenimiento del Tlatocan o Consejo de Ancianos (consejeros y autoridades de alto rango).

c) Mitchimalli.- Tierras del ejército. Los pro

ductos percibidos de su explotación se destinaban a sufragar los gastos originados por las guerras y para manutención del ejército.

d) Teotlalpan.- Tierras de los dioses. Los frutos provenientes de las mismas eran empleados para solventar las necesidades derivadas de la actividad de tipo religioso y del culto público.

Como bien puede verse, la distribución anterior - se realizaba en función de las instituciones que se sostenían con su usufructo; dichas tierras eran cultivadas por macehuales o peones de campo, labradores asalariados y - aparceros o mayeques.

Por último tenemos a las tierras comunales que se clasifican principalmente en las denominadas "Calpulli" - (calli: Casa, pulli: Agrupación) y las "Altepetlalli". Las primeras pertenecían a un grupo perfectamente determinado, que al decir de Don Antonio de Zurita (citado por - Lucio Mendieta y Núñez) significa "Barrio de gente conocida o linaje antiguo" (4); esta institución adquiere gran relevancia dentro de la organización política y social - del pueblo Azteca. El requisito esencial para pertenecer al calpulli, más que el de residencia, es el de parentesco entre las gentes de un mismo barrio.

Respecto a su estructura, tenemos que las tierras pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del calpulli; a cada jefe de familia se le adjudicaba una fracción de terreno para que sostuviera a ésta con el producto de su explotación; estos lotes se encontraban - perfectamente delimitados con cercas de piedras o mague--

yes y recibían la denominación de "Tlalmilli", por lo que puede decirse que su explotación era de carácter particular; era transmisible de padres a hijos, pero no podían gravarse ni enajenarse. Su posesión se encontraba sujeta a varias condiciones esenciales para poder conservarla; la primera era la de cultivar las tierras constantemente; si dejaba de hacerlo sin causa legítima durante dos años consecutivos, las perdía irremediablemente, volviendo éstas al calpulli; lo mismo ocurría si el poseedor abandonaba el barrio para vecindarse en otro. Quedaba prohibido el arrendamiento de parcelas; si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía al calpulli.

Como resultado de esta organización, únicamente quienes pertenecían al barrio y sus descendientes estaban capacitados para poder disfrutar de la propiedad comunal del calpulli. Los aztecas utilizaban una especie de registro y en mapas especiales se señalaban las superficies de terrenos que pertenecían a cada barrio; asimismo se anotaban a las familias que los tenían en posesión.

Como puede verse, el calpulli era una especie de pequeña propiedad, la cual tenía una función social que cumplir, pues era de carácter comunal y pertenecían al barrio al cual habían sido asignadas. En cuanto al usufructo, tenemos que algunas de sus características son consideradas por nuestra legislación agraria vigente, para sancionar la suspensión o pérdida de derechos que tenga el ejidatario o comunero, como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal.

Por lo que se refiere a las tierras denominadas "Altepetlalli", éstas pertenecían al pueblo en general -

y se trabajan en forma colectiva, independientemente de las que cada familia poseía; con los productos obtenidos de su explotación se efectuaban obras para los servicios públicos y pago de tributos, entre otros fines.

Es oportuno mencionar a otra de las grandes culturas que se desarrollaron en esta misma época, nos referimos a la Maya. Entre ellos tampoco se conoció la propiedad privada, donde se distinguía la sociedad por castas. Un pueblo que desde su fundación siempre estuvo rodeado por situaciones adversas, por el terreno mismo, por la carencia de tierras cultivables, falta de ríos, siempre azotado por hambres; por ello es fácil entender el por qué del tipo de explotación colectiva de sus tierras, el poco sedentarismo de sus pobladores y la baja producción agrícola; de ahí la posesión precaria que tenía con relación a sus tierras. (5)

En cuanto a los tipos de tenencia de la tierra que se crean en el período que inicia con la conquista de América, es preciso determinar los alcances y la influencia que tuvo la "Bula Noverint Universi" expedida en el año de 1493, por el máximo representante de la iglesia católica en este tiempo, el Pontífice Alejandro VI, mediante la cual donó a la corona española las islas y tierras firmes que fueran descubiertas en el nuevo mundo. Esta Bula adquirió relevante importancia, ya que vino a constituir un verdadero título con el que se trató de proteger el derecho de propiedad de los reyes católicos sobre los territorios recién descubiertos.

La referida Bula Alejandrina, en su parte relativa, otorgó a los reyes españoles "... todas las islas y -

tierras halladas y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Artico, que es el Septentrional al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado islas y tierras firmes, ora se hallen hacia la India o hacia cualquier parte la cual línea diste de cada una de las islas que vulgarmente se dicen Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía. Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la línea hacia el Occidente y Mediodía, que por otro rey o príncipe cristiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos y noventa y tres, cuando fueron por nuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de las dichas islas: Por la autoridad del Omnipotente Dios, a nos en San Pedro concedida, y del Vicario de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes - la damos, concedemos y asignamos perpetuamente a vos y los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores: Y hacemos, construimos y depuramos a vos y a los dichos vuestros herederos y sucesores señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción: Con declaración que por esta nuestra donación, concesión y asignación no se entienda, ni pueda entender que se quite, ni halla de quitar el derecho adquirido a ningún príncipe cristiano, que actualmente hubiere poseído las dichas islas y tierras firmes hasta el susodicho día de navidad de nuestro Señor Jesucristo, y Allende de esto, os mandamos en virtud de santa obediencia, que así como también -

lo prometeis, y no dudamos por vuestra grandísima devoción y magnanimidad real, que lo dejareis de hacer, procureis - enviar a las dichas tierras firmes e islas hombres buenos, temerosos de Dios, doctos y sabios y expertos que instru-- yan a los susodichos naturales y moradores en la fé católi ca y les enseñen buenas costumbres, poniendo en ello toda la diligencia que convenga..." (6).

De esta forma, los propios Reyes de España eran - los dueños absolutos y directos de todas las tierras que - en América les correspondían; por consiguiente, también tu vieron a su arbitrio el reparto de las mismas, reservándo- se en todo momento la soberanía y jurisdicción de éstas co mo derecho intransmisible.

Desde luego que en el descubrimiento tuvo especial importancia el factor económico, esto tomando en considera ción que la conquista se efectuó en gran parte con fondos de particulares; de ahí la protección y el interés por par te de la corona española respecto de los territorios recién descubiertos.

En relación con las Bulas Alejandrinas, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez nos indica que notables juristas de - la época afirman que la Bula expedida por Alejandro VI, dió a los reyes católicos la propiedad absoluta y la plena ju- risdicción sobre los territorios y los habitantes de las - Indias, y manifiesta que: "Cualquiera que sea la interpre tación genuina que deba darse a estos documentos, es eviden te que el Papa no tenía derecho alguno para disponer del - continente descubierto: Así pues, como documentos jurídi- cos no tienen valor alguno". Pero si la Bula de Alejandro VI no es título bastante para justificar el dominio de los reyes españoles sobre las Indias (cita los conceptos verti

dos por el Lic. Silvestre Moreno Cora), "el hecho es que los soberanos de Castilla y Aragón se apropiaron las tierras que poseían los pueblos sometidos a sus armas, en virtud del derecho de conquista aceptado como legítimo en aquellos tiempos cuando se ejercía en tierras de infieles; y que a este título unieron el de primeros ocupantes en aquellas comarcas injustas y desiertas y solo recorridas por tribus nómadas y salvajes". (7).

Sobre el particular, Martha Chávez Padrón señala: "... sin embargo, el derecho de conquista era en un principio de derecho público y de derecho de gentes en aquellos años; y por ser un derecho vigente, tanto en los pueblos vencedores, como en los vencidos, parece ser el argumento más fuerte que explica la propiedad en la época que nos ocupa". (8).

Durante la época colonial, la estructura de la propiedad territorial se clasificaba de acuerdo con la persona que detentaba la posesión de la tierra, pudiendo entenderse esto en virtud de la diferencia de clases existente, de tal forma que la propiedad de las tierras adoptaría diversas modalidades, como son: Propiedad individual y colectiva de los españoles, la propiedad comunal de los indígenas, la del clero y las tierras Realengas.

La propiedad individual de los españoles se origina con los primeros repartos de tierras realizados por los conquistadores, mediante los cuales se concedían permisos precarios y revocables de ocupación y posesión de tierras y que posteriormente se otorgaban y confirmaban por disposición real en forma de gracia (por voluntad de los reyes de España), con la finalidad de recompensar a aquéllos

que habfan contribufdo, de una u otra forma, al descubri-
 miento y conquista del nuevo mundo; tales repartos serfan
 a la postre el punto de partida del surgimiento de la pro-
 piedad individual en el Continente. Cabe mencionar que en
 un principio los reyes españoles se oponfan a esta forma -
 de arreglar la propiedad, pues su intención era la de respe-
 tar las tradiciones de los indfgenas con respecto de ésta
 (9); más con el tiempo estas intenciones se irfan desechan-
 do conforme se iba fortaleciendo el coloniaje español, dan-
 do como resultado el surgimiento de diversas figuras median-
 te las cuales se regularfa la tenencia de aquélla, como lo
 fueron:

La Merced Real.- Como su nombre lo indica, era una
 gracia concedida por disposición emanada del soberano, a -
 través de la cual se concedfan tierras a aquéllos que ha-
 bfan contribuido a la conquista o que habfan prestado sus
 servicios a la corona, ya fuera como recompensa, ó a títu-
 lo de mera liberalidad o bien se confirmaba y daba validez
 a los repartos de tierras efectuados con anterioridad por
 los capitanes a sus soldados. Con el tiempo, dicha facul-
 tad se otorgarfa a los virreyes, presidentes de audiencias,
 gobernadores o subdelegados, previa opinión de los cabil-
 dos.

Raúl Lemus García señala que el fundamento, forma-
 lidades y condiciones de La Merced, los encontramos en la
 recopilación de las leyes de los Reynos de Indias, en su -
 Ley I, Título XII, Libro IV, Tomo Segundo, en donde expre-
 sa "... porque nuestros vasallos se alienten al descubri-
 miento y población de las Indias, y puedan vivir con la co-
 modidad y conveniencia que deseamos: Es nuestra voluntad,
 que se pueden repartir y repartan casas, solares, tierras,

caballerías, y peonías a todos los que fueren a poblar -- tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fueron de -- menos grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, aten -- ta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la la -- branza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y la -- bor, y residido en aquellos pueblos quatro años, les conce -- demos facultad, para que de allí en adelante las puedan -- vender, y hacer de ellas a su voluntad libremente, como co -- sa suya propia; y assimismo conforme su calidad, el gover -- nador, ó quien tuviere nuestra facultad, les encomiende -- los Indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de su aprovechamiento y demoras, en conformidad de las ta -- sas, y de lo que está ordenado". (10)

Tomando en consideración lo anterior, podemos seña -- lar que las mercedes se otorgaban en distintas extensiones de tierras, las que debían entregarse sin perjuicio de los indios y de conformidad con los servicios prestados a la -- corona, atendiendo a la calidad de la tierra y cualidades del beneficiario; tales repartos se daban en un principio en forma provisional, mientras el titular de este derecho cumplía con los requisitos previamente establecidos para -- obtener el carácter de propietario, algunos de los cuales eran: El beneficiario debía tomar posesión de las tierras dentro de los tres meses siguientes al otorgamiento de la merced, teniendo la obligación de realizar ciertas obras -- dentro de la superficie mercedada (edificar, sembrar y -- plantar árboles, etc.), y residir en aquella por lo menos cuatro años; una vez cumplidas tales condiciones, se le -- concedía la facultad para que en lo futuro dispusieran de ella como cosa de su propiedad y según su conveniencia, -- tal calidad de propietario se le otorgaba previa confirma --

ción del reparto otorgado, teniendo todas las características de la propiedad plena.

La confirmación debía hacerse ante el rey, pero ésta tenía el inconveniente de la distancia, lo costoso y dilatado del trámite a seguir, por eso, a partir de la -- Real Instrucción del 15 de octubre de 1754, bastó que el reparto fuese confirmado por el Virrey; la Real Cédula -- del 23 de marzo de 1798 modificó nuevamente el procedimiento y la confirmación se tramitó ante la Junta Superior de Hacienda. (11).

No obstante lo anterior, se puede decir que ningún habitante de América tenía la propiedad definitiva de sus tierras, pues aunque estuviesen amparadas por mercedes reales, la corona española podía revocar en todo momento sus decisiones, de tal suerte que cuando así lo desease tales bienes volvían al patrimonio de ésta; pero que de cualquier manera, en la práctica, jamás se revocaron las tierras por el hecho de que no se cumpliera con la función social a - que estaban destinadas.

Se dice que en un principio, junto con la repartición de tierras, se daban los repartos de hombres y, en una época posterior, ambas instituciones se dividieron, esto - es, un reparto de tierras no implicaba forzosamente el re - parto de indígenas.

La Caballería.- Era esta una medida agraria que - fue utilizada para repartir mercedes a los soldados de a - caballo, de quienes se decía habían prestado una mayor uti - lidad en la conquista; esta superficie de terreno abarcaba una extensión aproximada de 609.408.00 varas cuadradas, -- que equivalen a 42 hectáreas, 9 áreas y 53 centiáreas.

La Peonía.- Al igual que la caballería, era una medida agraria cuyo uso se destinaba para hacer reparto de tierras a los soldados de a pie, infante o peón. Equivalía a la quinta parte de una caballería; aproximadamente a 8 hectáreas y 42 áreas.

Hubo, desde luego, conquistadores de un grado superior a soldado, quienes recibieron mercedes de varias caballerías, en especial a aquéllos que tuvieron distinciones en la conquista. Es de verse que al conquistador se le premiaba no sólo con tierras, sino con una cantidad enorme de indios aparentemente para que los instruyesen en la religión católica, pero más que nada para que se sirvieran de ellos en la explotación de las tierras repartidas y les cobrase el tributo del rey; a este tipo de acto se le denominó repartimiento y a los repartos que precedían a éste se les denominó encomiendas. (12)

Suertes.- Las suertes eran tierras de propiedad y usufructo individual en los pueblos españoles de reciente fundación; acontecía que a la entrega de cada solar destinado para fincar el hogar, correspondía una suerte de terreno de labor para su explotación y equivalía a la cuarta parte de una caballería (10-09-88 Has., aprox.).

Otras de las formas en que se detentaba la tenencia de la propiedad individual, que no revisten la importancia de las figuras analizadas anteriormente, pero que es conveniente el mencionarlas para que no pasen desapercibidas, son:

La Compra-venta.- Este era uno de los modos más simples en que los particulares podían adquirir tierras de la Nueva España; éstas regularmente pertenecían al patrimonio

nio Real.

La Confirmación.- Este era un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de la tierra en favor de alguien, que carecía de título sobre ellas, o le habían sido tituladas en forma indebida.

La Prescripción.- Mediante ésta se adquiría la titularidad de la tierra por el simple transcurso del tiempo; la prescripción positiva normalmente operaba sobre tierras realengas y el término variaba de acuerdo con la buena o mala fe del poseedor.

Existían otras figuras intermedias que comprendían propiedades de tipo individual y propiedades de tipo colectivo, a saber:

LA COMPOSICION: Era este un procedimiento mediante el cual la Corona Española autorizaba la regularización para titular sus tierras a aquellas personas que habían de tentado o usurpado más de las que les pertenecían, es decir, se titulaban los excedentes de tierras que una persona venía poseyendo como suya y que no estaban consignadas en su título original, mediante el pago de una determinada cantidad de dinero. Sólo podían ejercitar esta acción las personas que tuvieran cuando menos 10 años de poseer las tierras y lo acreditaran mediante testimonial, siempre que de su solicitud no se derivara perjuicio para indios y pagarán la suma moderada que se fijara como valor a la tierra.

Desde la real instrucción del 15 de octubre de 1754, dicho procedimiento se agilizó, siendo verbal ante los Ministros Subdelegados de las Audiencias y nombrándose comisiones para valuar las tierras. Una ordenanza del 4 -

de diciembre de 1786, señaló a los Intendentes como autoridades para conocer de estos asuntos y a la Junta Superior de Hacienda como Tribunal de Confirmación, Revisión y Apelación.

Las composiciones podían ser de tipo individual o colectivo, debiéndose admitir preferentemente las solicitadas por comunidades indígenas, las que por su extrema ignorancia no se acogían a los beneficios que se les otorgaban.

CAPITULACIONES: Para que los españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos y se les otorgaran tierras de uso individual y colectivo. La capitulación se le asignaba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago a esta empresa se le dotaba de determinada cantidad de tierras, las que debían repartirse del modo siguiente: El capitulador obtenía para sí las tierras que escogiese a título particular y en cantidad suficiente; a los colonos se les adjudicaban suertes o tierras de repartimiento; al resto de la población se les otorgaba tierras de tipo colectivo para crear el ejido, casco o fundo legal del pueblo, propios, etc.

Cualquier que haya sido la forma de adquirir la propiedad de las tierras en la Nueva España, se tomaba en consideración su calidad, la que podía ser de tres tipos: De pan sembrar o de cultivo de trigo; de pan coger o de riego y de pan llevar o de temporal.

Ahora bien, es oportuno mencionar que la propiedad colectiva de los españoles no revistió la importancia que tuvo respecto de la individual; no obstante esto, algunas de las instituciones vigentes en España fueron in--

troducidas en la fundación de los pueblos de la Nueva España, los que se constituyeron con su zona urbana, suertes, ejido, dehesa, propios y otras tierras de índole comunal.

En relación con la propiedad de los indígenas en esta época, es necesario también establecer la distinción entre la individual y la comunal, ya que a diferencia de la propiedad de los españoles, la que predominaba en los indígenas era la comunal; tan es así que, al llevarse a cabo la conquista, la Corona Española consideró pertinente ordenar el respeto a las propiedades y posesiones de los pueblos de indios. Lo anterior sólo quedaría en buenos propósitos porque en realidad, a la postre, la propiedad de los indígenas sufriría fuertes ataques, ya que, a partir de la conquista y a raíz de la fundación de pueblos españoles, sólo en casos excepcionales fue posible conceder reparto de tierras entre los colonos sin lesionar el patrimonio de los indios, pero que, al decir de algunos historiadores, la propiedad más respetada en esta etapa era la que pertenecía al Calpulli.

Así tenemos que, cuando se empezó a legislar sobre la propiedad, se ordenó respetar la de los indios y, por medio de diversas disposiciones, se procuró organizarla sobre las mismas bases generales que la sustentaban antes de la conquista, a saber, en la forma de propiedad comunal. De esta forma, la mayor parte de los pueblos indígenas quedó, por tanto, como en la época precolonial.

Al fundarse los nuevos pueblos en la época de la colonia, vemos que en su estructura, según las disposiciones que establecían las leyes españolas, se distinguían diversos tipos de propiedad comunal, distintas unas de otras

en cuanto a su naturaleza y aplicación. Así se originó el Fundo Legal, el Ejido, la Dehesa, los Propios y las Tierras de Repartimiento.

En los primeros años de la Conquista, el principal empeño de los Reyes de España, aparte de preocuparse para coordinar las necesidades económico-políticas de la Corona, fue el de instruir a los indígenas en la fe católica, inculcándoles el evangelio, pero eran muchos los obstáculos que se opusieron a este fin; por tal motivo, se consideró pertinente, para facilitar esta tarea, concentrar a los indígenas que vivían separados y divididos por grandes distancias, montes y sierras, en pueblos específicos para que vivieran en concierto y policía (buen orden). En un principio, a tales pueblos de fundación indígena se les denominó Reducciones, a quienes debía de otorgárseles tierras para su explotación y cultivo, para que pudieran vivir de su aprovechamiento. (13)

Las Reducciones de indios debían tener, al igual que los pueblos de españoles, casco o fundo legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

FUNDO LEGAL.- El fundo legal era la superficie de terreno donde se asentaba la población, es decir, era el lugar reservado al caserío del pueblo en donde quedaba incluida la iglesia, el mercado, templos, escuelas y demás edificios públicos; se encontraba dividido en manzanas, -- las que a su vez se subdividían en solares. El Fundo Legal tuvo su origen en la Ley VII, Título VII, Libro IV de las Leyes de Indias, dictada por Felipe II, en donde se ordenó que lo primero que se sacaría al trazar un poblado se

rían los solares del pueblo.

Con relación a esto, el Lic. Lemus García nos indica que el nombre de Fondo Legal no se usó en la Legislación Colonial, pues dicha expresión aparece por primera vez en una Ley de 1894.

En la Cédula del 26 de mayo de 1567, el Virrey Marqués de Falces, Conde San Sebastián, señaló que para el Fondo Legal debían medirse quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos; la Real Cédula del 4 de junio de 1687, aumentó a seiscientas varas la medida, según esto para que los indios vivieran y sembraran sin limitación ni escasez y que incluso tal cantidad podía aumentarse tomando en consideración las necesidades de vecindad de la población. Al respecto, hubo múltiples protestas por parte de los españoles que se negaron a la aplicación de dicha cédula, la que se modificaría mediante la Cédula Real del 12 de julio de 1695, en que se dispuso que las seiscientas varas se contaran del centro de los pueblos, a partir de la iglesia, y no desde la última casa, como se venía haciendo, quedando esta medida como definitiva. (14)

De esta forma, el Fondo Legal medido hacia los cuatro puntos cardinales, debía unirse al término de estas medidas con otras seiscientas varas, de lo que resultaba un cuadrado perfecto que tenía por lado 1,200 varas mexicanas y una superficie total de 1,440.000 varas cuadradas. (15)

Por su origen, el Fondo Legal tenía el carácter de inajenable e imprescriptible, pues de otorgaba al pueblo como entidad y no a personas particularmente designadas.

EL EJIDO.- El Ejido Español era un solar situado en la salida de las poblaciones (16), en el cual estaba es trictamente prohibido construirse, labrarse o plantarse, - ya que su uso y disfrute estaba destinado a la población - en general, en donde se realizaban diversas actividades, - como eran: Area para trillar grano, campo de recreo, para el paso de ganado, etc. Tenía el carácter de comunal, por lo tanto no sera susceptible de ser adjudicado en propie-- dad a persona alguna; también tenía el carácter de inalie-- nable e imprescriptible.

No se tiene la certeza de las dimensiones que éste debía tener, pues no existía disposición alguna que así lo determinara, pero que cuando se introdujo en la Nueva Es pa ña se señaló su extensión en una legua cuadrada (actualmen-- te equivale a 5,572.00 m²); en España su medida variaba, - pues era fijada en cada caso concreto.

LA DEHESA.- En España era el lugar detinado para pastar el ganado, en lotes perfectamente acotados, institu-- ción creada con la naturaleza señalada para el ejido, ya - que algunas disposiciones de carácter legal así lo determi-- nan, al establecer que el ejido es el lugar donde la gente puede recrearse y la dehesa confine con éste.

Como puede verse, el ejido y la dehesa fueron dos instituciones similares que se implantaron en la Nueva Es pa ña; sin embargo, con el transcurso del tiempo el término dehesa dejaría de utilizarse por la legislación agraria, - siendo lógico entender el por qué de este hecho, ya que -- los españoles concedieron poca o ninguna importancia a la propiedad comunal de los pueblos frente a las grandes ex-- tensiones de tierras que detentaban en su calidad de par--

ticulares; en cambio, los indígenas se aferrarían a éstas como las únicas disponibles a que podían aspirar y que pudieran salvarse del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron sobre ellas. Por eso, en la legislación posterior dejó de mencionarse a la Dehesa y el Ejido se transformaría no sólo en campo de recreo o lugar común del pueblo, sino además en lugar donde pastaba el ganado de los indios para que no se revolviera con el de los españoles. Esta disposición aparece en la Ley VIII, Título III, Libro IV de las Leyes de Indias (17). Posteriormente, al ejido se le otorgaría un mayor significado tanto social como económico.

PROPIOS.- Institución también de origen español, la cual estaba compuesta por aquellas fracciones de terreno que pertenecían a los Ayuntamientos, destinándose el producto de su explotación a cubrir determinados gastos públicos (sostener casas de cabildo, de beneficencia, cárceles, etc.). Martha Chávez Padrón nos dice que esta figura conserva rasgos similares con lo que fue el Altepetlalli Mexicano, pues su finalidad era la misma, esto es, los productos de ambas instituciones se aplicaban a sufragar los gastos públicos.

El Propio también tenía la característica de inajetable y en América se cultivaba colectivamente; en cambio, en España era administrado por el Ayuntamiento, quien lo otorgaba a los particulares en arrendamiento o en censo.

TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO.- Cuando se fundaron los pueblos indígenas se dispuso que los mismos tenían derecho, además de fundo legal o casco, ejido y propios, a que se les repartieran parcelas para que las trabajaran, cultivaran y pudieran sostener a sus familias con sus pro-

ductos. A estos terrenos se les conoció como tierras de común repartimiento, de comunidad o parcialidades indígenas; éstas se daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos y se encontraban sujetas a un régimen análogo al Calpulli, pues el titular del usufructo tenía la obligación de trabajar en forma permanente esas tierras; si dejaba de hacerlo por un término de tres años, o habiéndose ausentado del pueblo, perdía ese derecho en forma definitiva, de tal manera que los lotes que quedaban vacantes se repartían nuevamente a las familias recién constituidas.

En relación con estas tierras, tenían el carácter de comunales, pero su disfrute era individual, además de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables; por lo tanto no podían ser objeto de ningún gravamen (18). Los ayuntamientos eran los encargados de administrar dichos bienes y, en general, de todos aquéllos que se relacionaban con la propiedad agraria de las poblaciones indígenas.

En cuanto a los pastos, montes y aguas que tienen una relación directa con las instituciones que anteceden, estaban sujetos a un régimen especial que los declaraba comunes a todos los habitantes en general, incluyendo a españoles e indios, determinándose que estaba prohibido el poner cualquier tipo de obstáculo que impidiera el libre acceso a tales recursos naturales.

Otro tipo de propiedades que se originaron en la misma época colonial, fueron la propiedad del tesoro real y la eclesiástica. La propiedad del tesoro real o bienes realengos, eran aquellas tierras reservadas exclusivamente para el Rey, quien podía disponer de las mismas conforme a su voluntad. Estas tierras eran producto de la conquista

que se guardaban a favor del soberano y que no estaban destinadas a un fin determinado, ni cedido bajo ningún concepto a un particular o corporación.

LA PROPIEDAD ECLESIASTICA.- Con el descubrimiento de América y con los conquistadores llegaron los frailes - para propagar la doctrina católica a los pueblos sojuzgados; a estas personas y sociedades religiosas, desde la antigüedad, se les había venido impidiendo, a través de las disposiciones legales, el adquirir bienes territoriales -- que les permitieran acrecentar su poder tanto económico como espiritual. En un principio sólo se les permitió tener aquellos bienes que fueran necesarios para cumplir con su labor de propagación religiosa.

Con el tiempo, tales instituciones llegarían a acumular grandes extensiones de terrenos que adquirirían a lo largo de tres siglos, que llegarían a compararse con la -- propiedad individual de los españoles.

2. SITUACION SOCIO-ECONOMICO-POLITICA DE MEXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XIX

Desde que se implantaron, durante la Colonia, los diversos tipos de propiedad en la tenencia de las tierras en la Nueva España, se puede observar que su evolución es casi nula, pues no obstante el sinnúmero de leyes y disposiciones que al efecto emitía la Corona Española para su regulación, no surtían los efectos deseados, esto en virtud de que en la mayoría de las veces se aplicaban y en otras se omitieron, siempre en favor de los intereses de los conquistadores, de los colonos y descendientes de ellos. En cambio, los derechos de los pueblos indígenas

en todo momento habían sido burlados. Pues bien, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, esta situación -prevalecía, ya que la riqueza continuaba mal distribuída -entre las clases que componían la estructura de la sociedad. Por un lado, los españoles o blancos que constituían la minoría de ésta eran quienes detentaban la mayor parte de la propiedad territorial; por otro, los indios y castas (ya no decir de los esclavos), eran los que componían el grueso de la población, era la clase desheredada que sólo podían subsistir con la fuerza de su trabajo en las grandes extensiones de tierras que poseían los grupos privilegiados y que, mediante esta forma de dependencia económica, estaban hundidos en la mayor de las miserias, de la ignorancia y humillación.

Como ya se ha dicho, desde que se creó la propiedad privada en la Nueva España, surgió una desigualdad absoluta para la adquisición de bienes raíces entre estas --clases sociales, ya que por una parte facilitó el acrecentamiento de la propiedad individual de los españoles y por la otra motivó la decadencia de la propiedad individual, -tan raquítica, y después la comunal que detentaban los indígenas, mismas que poco a poco fueron siendo absorbidas -por aquéllos y, aún cuando ésta última siempre fue de las más protegidas como un derecho inalienable, esto no representó obstáculo alguno para que fueran privados de ellas. Además, vale decir que los bienes raíces a que tenían derecho de recibir y poseer (fundo legal, ejido, tierras de --común repartimiento, montes, pastos y aguas) siempre estuvieron, en cuanto a extensión y calidad, muy por debajo de las necesidades primordiales de la población indígena.

Estas y otras circunstancias se prolongarían y con el tiempo se gestó el acaparamiento de la propiedad raíz.

El maestro Lemus García nos hace la siguiente observación: "Desde el período de la Colonia se operó sistemáticamente el fenómeno de la concentración de la propiedad raíz, dando lugar a dos tipos de latifundio, el Laico y el Eclesiástico".

"El latifundio Laico individual, se inicia con los primeros repartos de tierras entre los soldados conquistadores, hechos mediante las mercedes reales, crece a través de las capitulaciones, composiciones, confirmaciones, compraventa y remates, instituciones legales éstas que sirvieron a conquistadores y colonizadores para adquirir tierras y aumentar sus propiedades".

"Paralelamente al latifundio laico, surgió el eclesiástico a pesar de las taxativas legales que siempre se habían impuesto, de esta manera, como lo hemos expresado anteriormente, los pueblos indígenas fueron materialmente reducidos a una condición de miseria, servidumbre y dependencia total en medio del sistema latifundista, a raíz del despojo de su tierra de que eran objeto". (19)

Este fenómeno constituiría alguna de las características de las que se vió rodeado el problema agrario de principios del siglo XIX y sería uno de los principales motivos de la guerra de Independencia, como más adelante veremos.

2.1. EL SISTEMA AGRARIO EN EL PERIODO INDEPENDIENTE

Se ha afirmado que el problema agrario constituyó una de las causas fundamentales de la Revolución de Independencia, que contribuyó al "éxito" de dicho movimiento, además de las razones de tipo político y social de la época

ca. Este motivo, de carácter agrario, fue provado sin lugar a dudas por la defectuosa distribución de la tierra, - los despojos reiterados de la propiedad comunal de los indios, así como de los métodos de explotación inhumana y de trabajo agrícola a que estaban sometidos en las postrimerías de la Colonia, mientras observaban cómo se reducían - al mínimo su propiedad tanto individual como comunal.

Los tipos de latifundio que se habían creado, el laico y el eclesiástico, se consolidaron y se fomentaron mediante vínculos que sujetaban las tierras al dominio perpetuo de los particulares o de la iglesia. En efecto, a través del mayorazgo se perpetuaba el latifundio laico en el hijo mayor, quien recibía prohibición terminante de disminuirlo y la recomendación de aumentarlo ilimitadamente, operándose con esto un fenómeno de acumulación indefinida. Por otra parte, la amortización eclesiástica que vinculaba los bienes al perpetuo dominio de la iglesia, con prohibición de enajenarlos, salvo raros casos de excepción, promovió su concentración territorial en forma inmoderada. (20)

Por lo anterior, no es de extrañar que ya iniciado el movimiento de Independencia en 1810, el Gobierno Español dictara algunas medidas para tratar de remediar la situación injusta que se había producido.

Llegada la Independencia (17 de septiembre de - - 1821, con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad - de México), y en el transcurso de ese siglo, una de las -- principales medidas que tomaron los gobiernos independientes para resolver el problema agrario que seguía latente, fue el de colonizar las tierras despobladas. Desde los -- primeros años de vida independiente nos encontramos con -- una serie de decretos, órdenes y acuerdos para enfrentar -



los males heredados de la Colonia, que consistían en una defectuosa distribución de tierras y una defectuosa distribución de habitantes. En los lugares poblados el problema agrario se apreciaba observando una propiedad indígena individual y comunal casi desaparecidas y una propiedad enorme en manos de españoles, de sus descendientes y del clero, siempre en forma creciente. En los lugares despoblados el problema era diverso, pues se trataba de regiones en donde la tierra era de mala calidad, impropias para el cultivo, de ahí la escasez de pobladores. El error del gobierno -- fue el no haber atacado el aspecto de distribución de tierras, ya que pensó que el País, lejos de necesitar un reparto equitativo de las mismas, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores; así pues, creyó que -- con la colonización solucionarfa el problema agrario, y más aún, si redistribuía la población indígena, levantarfa su nivel cultural mezclándola con colonos europeos que establecieran nuevas industrias y explotaran las riquezas naturales del suelo. (21)

Entre las principales leyes y decretos expedidos en materia de colonización y sus disposiciones más relevantes, tenemos las siguientes:

Por "Decreto de 14 de octubre de 1823", el Congreso Mexicano dispuso la creación de la provincia de "El Istmo", cuya capital sería Tehuantepec, promoviendo así la colonización de los terrenos baldíos de ese territorio. Dicho decreto establece, en su Artículo Séptimo, que tales terrenos debían dividirse en tres partes: La primera se -- destinarfa a repartir lotes a los militares retirados y -- personas que habían prestado servicios a la Patria, variando su extensión en cada caso particular. La segunda fracción se otorgarfa a inversionistas nacionales y extranje--

ros. La tercera parte se daría a los vecinos que carecieran de propiedad, por conducto de la diputación provisoria. Se dice que el principal defecto de esta Ley es que a los verdaderos campesinos se les otorgó una tercera parte de los baldíos, mientras que los militares e inversionistas se vieron favorecidos con las dos terceras partes restantes.

La "Ley del 18 de Agosto de 1824", es considerada como la primera Ley General sobre Colonización. Eran objeto de esta Ley los terrenos de la Nación que, no siendo particulares ni de corporación alguna o pueblo, podían ser colonizados y, aunque el Artículo Primero otorgaba garantías a extranjeros, el Artículo Noveno ordenó atender con preferencia, en la distribución de las tierras, a los ciudadanos mexicanos sin hacer distinción alguna entre ellos, sino únicamente aquella a que den derecho los méritos particulares y servicios hechos a la Patria, en igualdad de circunstancias. Asimismo, estableció la vecindad como requisito para conservar sus tierras; además, prohibió el latifundismo y la adquisición por parte del Clero de esos terrenos, entre otros.

La "Ley del 6 de Abril de 1830", segunda Ley expedida en materia de colonización, facultó al gobierno para nombrar comisionados visitadores a las colonias establecidas en las fronteras para comprobar que éstas se ajustaban a la Ley; las familias mexicanas, interesadas en colonizar, recibirían por este hecho tierras suficientes, útiles de labranza, manutención por un año, además de gastos para su traslado; para ello se destinó la suma de quinientos mil pesos. Se prohibió la entrada ilegal de extranjeros en la frontera norte y la colonización de familias de países limítrofes en las zonas colindantes con ellos.

Lo más interesante de esta Ley fue el interés que el gobierno tuvo para conservar la integridad del territorio mexicano, la colonización con mexicanos, la implantación del pago de viáticos, refacción agrícola y manutención por un año.

"Reglamento de 1846".- El 27 de noviembre de de 1846, Don José Mariano Salas, Presidente Interino de la República, emite un decreto mediante el cual se crea la Dirección de Colonización, subordinada al Ministerio de Relaciones. Posteriormente, el 4 de diciembre del mismo año - se expide el Reglamento para esa Dirección, en el cual, en tre otras disposiciones, se estipularon las siguientes:

- a) Inventar y planificar todos y cada uno de los terrenos de la República que sean susceptibles de ser colonizables.
- b) La medición de los terrenos baldíos en lotes regulares de una milla cuadrada.
- c) Los terrenos debían venderse en remate público al mejor postor.

"Ley General del 16 de Febrero de 1854", expedida por Don Antonio López de Santa Ana, la que consigna en sus puntos más sobresalientes: El ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, entre otras atribuciones - tendrá la de nombrar agentes en Europa para promover la inmigración de colonos procedentes de ese Continente a la República; de esta forma, el Gobierno trató, por todos los medios, la total colonización del País a cualquier precio. Asimismo, trató de levantar el nivel cultural de los indígenas. (22)

Como conclusión, puede decirse que las Leyes de Colonización expedidas en el período comprendido entre los años de 1821 a 1854, en su intento por atacar el problema agrario no dieron en forma alguna los resultados de ellas esperados, ya que la propiedad de los españoles continuó siendo respetada por este proceso legislativo y, en cierto modo, dió la pauta para seguir acrecentándolas; la del clero en similar forma (aunque se veía tambaleante con algunos intentos del gobierno por la afectación de tales bienes). Lo anterior vino a significar la continuación de una distribución desigual de la propiedad territorial injusta para el indígena, pues con estas leyes no recuperaron los terrenos perdidos, ni fueron a poblar otras tierras para obtenerlas, ya que al dictar dichas leyes no se tuvieron en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana, que vivía arraigada a su lugar de origen y nunca iban a salir del mismo.

En virtud de las observaciones apuntadas, podemos manifestar que la estructura de la tenencia de la tierra, que caracteriza al período acabado de analizar, se integró por tres clases: La propiedad de los españoles, la propiedad del clero y la propiedad de los indígenas, ésta última a punto de extinguirse.

2.2. LA PROPIEDAD ECLESIASTICA

El análisis de la misma es de vital importancia para así poder determinar el grado de participación que tuvo en el problema agrario de México a través de tres siglos.

Como ya hemos señalado en anteriores incisos, con la conquista del Nuevo Mundo y durante la dominación española, el Clero jugó, desde luego, un papel predominante en

la vida económica-política y social de la Nueva España. - Junto con los conquistadores y colonizadores, llegaron los representantes del Clero con el propósito inmediato y directo de convertir a los naturales a la fé católica. Pues bien, desde un principio encontramos que a estas sociedades religiosas se les prohibió, de manera expresa, el adquirir propiedades raíces, según se desprende de diversas disposiciones legales; no obstante, la anterior prohibición, desde su llegada las instituciones religiosas comenzaron a adquirir grandes extensiones territoriales, sin duda alguna por el espíritu religioso (de soldados y colonos) que prevalecía en la época, ya que recibían, por diferentes conceptos, limosnas, donaciones, diezmos, etc., de tal forma que con el tiempo lograría acumular una gran fortuna.

La iglesia, como organismo concentrador de la propiedad, disponía de varios recursos para atraerse cuantiosas riquezas, que dieron origen al latifundio eclesiástico, entre los que se señalan como característicos: Las donaciones, limosnas, primicias, diezmos, capellanías, patronatos y memorias, entre otros.

Los primeros bienes que en la Nueva España obtuvo la iglesia fue a través de donativos y limosnas que sentaron las bases de su opulencia.

Diezmos: Era la décima parte de los frutos y productos que pagaban los fieles a la iglesia.

Primicias: Los primeros frutos de las cosechas que entregaban los fieles a la iglesia.

Capellanías: Son las fundaciones que en favor de alguna Capilla hacían las personas, con la obligación de

ésta de celebrar anualmente determinadas misas.

Patronatos: Son los derechos que corresponden a los particulares que han construido, fundado o dotado de bienes materiales o económicos a algún templo con la aceptación del obispado.

Las Memorias: Son actos en virtud de los cuales la iglesia obtenía considerables ingresos económicos, mediante solemnidades de aniversario que constituían los particulares para conservar su memoria.

Como resultado de la concentración excesiva de bienes inmuebles en manos del clero, se originó su amortización, motivando no sólo que afectara a la economía de la Nueva España, provocando el consiguiente malestar social, sino que además afectó al Erario Público. Este fenómeno continuaría hasta la época independiente, ya que, a pesar de las taxativas legales que le fueron impuestas, la iglesia siempre había disfrutado de diversas exenciones fiscales. A raíz de tales circunstancias, las autoridades españolas se vieron en la necesidad de dictar diversas providencias para restringir tal concentración territorial, que alimentaba el poder eclesiástico y que amenazaba con exterminar al sistema. Siendo así, dictó disposiciones más estrictas con la finalidad de evitar que aquéllos siguieran adquiriendo bienes raíces, lo que perjudicaba gravemente a la economía del País.

Entre las medidas adoptadas para lograr este fin, entre otras tenemos: La prohibición expresa de no transmitir bienes civiles a la iglesia ni a otra persona eclesiástica, so pena de perderlas definitivamente; gravó los bie-

nes raíces con un impuesto especial cuando el adquirente fuese un representante del clero; la confiscación de los bienes del mismo cuando no se cumpliera con las cargas fiscales impuestas. Finalmente, en épocas posteriores se llegaría a la desamortización y nacionalización de sus bienes.

Sobre el particular, Raúl Lemus García (al citar - a Lucio Mendieta y Núñez), nos señala: "Desde la antigüedad, el Estado ha adoptado una actitud firmemente opuesta al proceso de amortización eclesiástica. Los antecedentes directos para nuestra República, en esta materia, los encontramos en España y la Nueva España. A principios del - siglo XII, Alfonso VII prohibió la transmisión del dominio de bienes civiles a iglesias y monasterios. Igual criterio se sustentó en la Real Cédula de 27 de octubre de 1535 respecto a las colonias españolas de América, que formó la Ley X, Título VII, Libro IV, de la recopilación de Leyes - de los Reinos de Indias. En el siglo XVIII, el Gobierno - Español celebró un contrato con la Santa Sede, por el cual los bienes de la iglesia perdían las exenciones de impuestos que gozaban. En 1767, Carlos III expulsa a los Jesuitas de sus territorios, confiscando sus bienes y creando - en México una Depositaria General para Resguardo y Manejo".

"El 19 de Septiembre de 1798, Carlos IV ordenó la enajenación de bienes pertenecientes a hospitales, cofradías, casas de expósitos, hospicios, memorias y otras, para que con su producto se hiciera frente a deudas derivadas de gastos de guerra. El propio Carlos IV, con el visto -- bueno de la Santa Sede, ordenó en 1805 la venta de bienes de la iglesia. Napoleón Bonaparte ordenó la reducción de los conventos de España a una tercera parte". (23).

Una vez consumada la Independencia, se continuarían aplicando ordenamientos de este tipo, en un intento del gobierno para evitar que la iglesia siguiera aumentando su poderío económico.

2.3. EFECTOS ECONOMICOS Y POLITICOS DE LA AMORTIZACION -- ECLESIASTICA.

Históricamente, señala Raúl Lemus García: "En el período colonial se operó en forma constante y ascendente el fenómeno de la concentración territorial que dió origen al latifundio eclesiástico. Consumada la Independencia, las sociedades religiosas continuaron acrecentando sus cuantiosos bienes, con notorio perjuicio para la economía de la Nación, que se veía languidecer, y de la del Gobierno afectada de raquitismo crónico. Esta realidad socioeconómica de la época preocupó hondamente a intelectuales y políticos contemporáneos, dando lugar a una serie de estudios, proyectos e iniciativas de Ley tendientes a resolver los problemas derivados de la concentración eclesiástica, los cuales fueron creando una conciencia nacional y preparando el camino para llegar a la expedición de las Leyes de Reforma. En esta etapa, se va integrando una fuerte corriente de opinión pública, que postula la absoluta separación de la iglesia y el Estado".

"Las Leyes que auspiciaban la amortización (apunta Jovellanos, citado por Raúl Lemus García), une el derecho de aumentar la propiedad a la prohibición de disminuirla, favoreciendo una acumulación indefinida que puede, con el tiempo, absorber toda la riqueza territorial del Estado, promoviendo la miseria en el campo, el encarecimiento y la falta de inversión territorial; en otros términos, el envi

lecimiento y aniquilamiento de la agricultura". (24)

En relación con lo anterior, el maestro Mendieta y Núñez expresa, al referirse a la propiedad eclesiástica: "Los capitales fincados o impuestos sobre propiedades raíces, en vez de ser objeto de operaciones comerciales y dar vida a industrias y empresas, permanecían estancados; las transacciones sobre bienes raíces eran cada vez más escasas y, por consiguiente, los derechos que por este concepto debía percibir el Gobierno, disminuyeron considerablemente en perjuicio de éste, pues los inmuebles que eran adquiridos por alguna corporación o fundación religiosa, en excepcionales casos eran transmitidos a otra persona".

Y continúa diciendo: "La situación económica del País empeoraba cada día a consecuencia, entre otras causas, de la amortización eclesiástica, y otro tanto puede decirse de las circunstancias políticas. Realizada la Independencia, la iglesia y el Estado continuaron unidos, pero entre ambos empezaron a surgir diferencias profundas". (25)

A raíz de este conflicto de intereses, el Gobierno Mexicano se vió obligado a dictar medidas drásticas encaminadas a solucionar el problema mencionado que tanto le afectaba; es en este momento cuando se empiezan a manejar, en forma más insistente, los primeros proyectos de afectación de los bienes de la iglesia, que serían los antecedentes legales y políticos de las Leyes de Desamortización y de Nacionalización.

En cuanto al significado que se le da al concepto de amortización eclesiástica, el maestro Raúl Lemus García nos comenta: "La Amortización es acción y efecto de amortizar; amortizar significa reducción o extinción de gravá-

menes, pero también vinculación a perpetuidad de bienes a ciertas personas, familias e instituciones. En este último sentido, utilizamos el término cuando aludimos a la - - amortización eclesiástica, porque la propiedad que pasa a manos muertas sale del comercio y de la circulación económica, quedando encadenada a perpetuidad a la iglesia, causando graves males, trastornos e inquietudes a la sociedad y al estado". (26)

3. LA DESAMORTIZACION

Hacia el año de 1856, se dice que la amortización eclesiástica era, en gran parte, una de las causas del lamentable estado económico que imperaba en el País, ya que el Gobierno dejaba de percibir los derechos que le correspondían por las traslaciones de dominio, toda vez que éstas eran cada vez más escasas, como consecuencia de la defectuosa distribución y regulación de la propiedad raíz, - en donde el clero obtenía el mayor de los beneficios de esta situación, pues concentraba en sus manos gran parte de los bienes inmuebles y en raras ocasiones salían de su dominio. El comercio y la industria eran perjudicados directamente por la excesiva concentración, debido a que la - - amortización eclesiástica significaba el estancamiento de capitales.

Por este motivo, el Gobierno Mexicano se vió en la imperiosa necesidad de expedir la Ley del 25 de junio de - 1856, de cuyas disposiciones se esperaba que fueran efectivas, encaminadas a resolver los problemas ocasionados por la amortización en manos del clero, como el remedio para - - movilizar la propiedad y tratar de normalizar los impuestos como única solución (señala en su considerando único) para poder erradicar uno de los mayores obstáculos para la

prosperidad y engrandecimiento de la Nación, por la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública.

Desde el punto de vista exclusivamente agrario, esta ley tuvo vital importancia al haber combatido el monopolio eclesiástico que impedía la equitativa distribución de la propiedad rústica, ya que (afirman algunos historiadores), hasta el año de 1856, la iglesia era uno de los terranientes más poderosos de la República Mexicana.

Finalmente, para dejar establecida la interpretación que se le da al término Desamortización, tenemos la que nos señala el maestro Lemus García: "Desamortización es el acto de dejar libres los bienes amortizados, e implica un fenómeno económico cuyos efectos son contrarios al acto amortizador".

Para Antonio de Ibarrola: "Desamortización consiste en devolver al tráfico aquella propiedad cuya acumulación en determinadas manos instituye un peligro, económica mente hablando, para el desenvolvimiento del derecho de propiedad". (28)

C A P I T U L O I

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1): Lemus García, Raúl. DERECHO AGRARIO MEXICANO (Si--nopsis Histórica), 3a. Ed., México, Edit. LIMSA, 1978, P. 91-95.
- (2): Chávez Padrón, Martha. EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, 6a. Ed., México, Edit. PORRUA, 1982, P. 146.
- (3): De Ibarrola, Antonio. DERECHO AGRARIO, México, - - Edit. PORRUA, P. 49.
- (4): Mendieta y Núñez, Lucio. EL PROBLEMA AGRARIO EN -- MEXICO, 17a. Ed., México, Edit. PORRUA, 1977, P. 16.
- (5): De Ibarrola Antonio, Op. Cit., P. 49.
- (6): Fabila Manuel. CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA, Tomo I, México, Edit. S. R. A. - CEHAM, 1981, P. 2-3.
- (7): Mendieta y Núñez Lucio, Op. Cit., P. 35-36.
- (8): Chávez Padrón Martha, Op. Cit., P. 155-156.
- (9): Ibidem. P. 162.
- (10): Lemus García Raúl, Op. Cit., P. 116.
- (11): Chávez Padrón Martha, Op. Cit., P. 163.
- (12): Mendieta y Núñez Lucio, Op. Cit., P. 52-53.
- (13): Chávez Padrón Martha, Op. Cit., P. 166.
- (14): Ibidem., P. 17.
- (15): Mendieta y Núñez Lucio, Op. cit., P. 67-68.

- (16): Ejido, del Latín "Exitus", que significa salida.
- (17): Chávez Padrón Martha, Op. Cit., P. 167-168.
- (18): Ibidem.
- (19): Lemus García Raúl, Op. Cit., P. 153.
- (20): Ibidem.
- (21): Chávez Padrón Martha, Op. Cit., P. 196.
- (22): Consúltese: Lemus García Raúl, Op. Cit., P. 176-180.
- (23): Ibidem., P. 193.
- (24): Lemus García Raúl, Op. Cit., P. 189.
- (25): Mendieta y Núñez Lucio, Op. Cit., P. 110.
- (26): Lemus García Raúl, Op. Cit., P. 192.
- (27): Ibidem., P. 193.
- (28): De Ibarrola Antonio, Op. Cit., P. 108.

CAPITULO II

MOTIVOS, CONTENIDO Y EFECTOS DE LA LEY DEL

25 DE JUNIO DE 1856

1. MOTIVOS DE LA EXPEDICION DE LA LEY DEL 25 DE JUNIO DE 1856

El objetivo esencial que perseguía Ignacio Comonfort, Presidente de la República Mexicana, al expedir la Ley del 25 de junio de 1856 (Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas), se encuentra fundamentado en la breve exposición de motivos de dicho decreto, en el cual se pone de manifiesto: "Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública..." (29)

También se explica claramente el propósito que el Gobierno pretendía al decretar la Desamortización, en el criterio sustentado por Miguel Lerdo de Tejada, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, en la Circular emitida el 28 de junio de ese mismo mes y año, la cual iba dirigida a los Gobernadores y Autoridades del País, instruyéndolos para que secundaran las providencias contenidas en la Ley, poniendo para ello todos los recursos de su autoridad, ya que dicha Ley se dictó: "Primero, como una Resolución que va a hacer desaparecer uno de los errores económicos que más han contribuido a mantener entre nosotros estacionaria la propiedad e impedir el desarro

llo de las artes e industrias que de ella dependen; y segunda, como una medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hasta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario, uniforme y arreglado a los principios de la ciencia, movilizando la propiedad raíz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos". (30)

Varios autores coinciden en que los fines de esta Ley y su Reglamento fueron exclusivamente económicos, ya que el Gobierno no solamente trató de privar al clero de su inmensa fortuna, sino el cambiar la utilidad de éstas, con el objeto de que no estorbaran y sí en cambio favorecieran el progreso del País, impulsando el comercio, la industria y las artes y, sobre todo, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el fomento de la agricultura, ya que estimó que la mano muerta poco hacía en favor de sus mismas propiedades y que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual.

Cabe mencionar que desde febrero de 1856, Ignacio Comonfort había convocado al Congreso de la Unión para la elaboración de una nueva Constitución Política; en el Congreso así constituido, Ponciano Arriaga, en su discurso -- (23 de junio de 1856), relacionado con el capítulo de la Reforma Agraria, se pronunció en favor de la expedición de una Ley Agraria que consolidara definitivamente el derecho de propiedad perfeccionado por medio del trabajo, manifestándose en favor de los puntos siguientes: La tierra debía ser repartida en manos de muchos en pequeñas porciones que cada quien atienda con su trabajo, debiéndose señalar los límites a la propiedad rural, y la dotación a pueblos y rancharías, expropiándose mediante indemnización las tie

rras y repartiendo a censo enfitéutico esos solares entre los vecinos, todo esto para beneficio familiar, social y nacional. En ese discurso señaló: "... El sistema económico actual de la sociedad mexicana no satisface las condiciones de la vida material de los pueblos y cuando un mecanismo económico es insuficiente para su objeto preciso, debe perecer..."

De lo anterior, es preciso agregar que la ideología imperante en esos momentos por el control del poder, las pasiones políticas, los intereses de partido, etc., impidieron que estos proyectos fueran llevados a la práctica, los que probablemente pudieron haber significado soluciones concretas tendientes a resolver los problemas que en materia agraria sacudían a México en todo momento. Tales proyectos fueron desechados y, como única respuesta que -- las condiciones políticas permitían, a los dos días de aquel discurso se decretó la Ley de Desamortización.

2. CONTENIDO DE LA LEY

Por lo que se refiere al contenido de la Ley de -- Desamortización, dentro de lo más relevante de su artículo do mencionamos lo siguiente:

De conformidad con los Artículos Primero y Segundo, "Todas las fincas rústicas y urbanas que tienen o administran las corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicarán en propiedad a los arrendatarios o enfitéutas, por el valor correspondiente a la renta o canon que paga actualmente, calculando como rédito al 6% anual". El Artículo - 3º determinó cuáles eran las corporaciones que quedaban incluidas en la Ley: "Bajo el nombre de corporaciones se --

comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, hermandades, parroquias, congregaciones, colegios, ayuntamientos y aquellos establecimientos de duración perpetua o indefinida". El contenido de este artículo se interpretaría en perjuicio de las comunidades agrarias, las que fueron tratadas como corporaciones civiles y, como consecuencia de esto, los bienes que eran administrados por los ayuntamientos se regularon por conducto de esta Ley.

Continúa, cuando sean varios los inquilinos, las fincas urbanas se adjudicarán al que pague más renta, y en igualdad de circunstancias al más antiguo; respecto de las rústicas, se adjudicará a cada arrendatario la parte arrendada (Art. 4°). Los inmuebles que no se encuentren arrendados se adjudicarán en subasta pública al mejor postor -- (Art. 5°). El precio de la adjudicación quedará impuesto al 6% anual y a censo redimible sobre las mismas fincas, pudiendo los adquirentes redimirlo en todo o en parte; sólo se exceptúan de la enajenación aquellos bienes destinados directa e inmediatamente al servicio de la institución, como son los ejidos de los pueblos (Art. 7° y 8°). Los arrendatarios deberán promover la adjudicación de las fincas rústicas y urbanas en su favor, dentro del término de tres meses contados desde la publicación de la Ley, en cada cabecera de partido (Art. 9°). Si el arrendatario, dentro del plazo señalado, no promovía la adjudicación, entonces se autorizaba el denuncia y al denunciante se le otorgaba como premio la octava parte del precio de la finca -- (Arts. 10° y 11°). Las adjudicaciones que se efectuaran debían constar en escritura pública, siendo otorgadas por los representantes de las corporaciones; en caso de rebelión, por la primera autoridad política o el Juez de Prime-

ra Instancia del Partido, causando una alcabala del 5%, cuyo pago, al igual que los gastos de remate o adjudicación, estaría a cargo del comprador (Arts. 27, 29, 32 y 33). -- Por otra parte, el Artículo 25 declaró que, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces, con la -- única excepción a que se refiere el Artículo 8°, respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al -- servicio u objeto de la institución. Así pues, "Todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder -- por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz". (Art. 26). En relación con los alcances legales y la formalización de las ventas y adjudicaciones, se establece lo siguiente: Los que por remate o adjudicación adquirieran fincas rústicas o urbanas en virtud de esta Ley, podrán en todo tiempo enajenarlas libremente y disponer de ellas como de una propiedad legalmente adquirida, quedando tan solo a las corporaciones a que pertenecían los derechos que conforme a las Leyes corresponden a los censualistas por el capital y réditos (Art. 21). En el Artículo 22 se estipuló que todos los que en virtud de esta Ley adquirieran la propiedad de fincas rústicas, podrán dividir los terrenos de ellos, para el efecto de enajenarlas a diversas personas, sin que las corporaciones censualistas puedan oponerse a la división, sino sólo usar de sus derechos para que se distribuya el reconocimiento del capital sobre las fracciones en proporción de su valor, de modo que queda asegurada la misma suma que antes reconocía toda la finca.

La Ley en comento fue ratificada mediante Decreto del 28 de junio del mismo año (1856), y en esta misma fecha, como ya lo hemos señalado, el Vicepresidente Miguel Lerdo de Tejada expidió una Circular que iba dirigida a -- los Gobernadores y autoridades del País, instruyéndolos para que adoptasen las medidas que fueran necesarias para hacer cumplir las providencias ordenadas en la reciente Ley, para el efecto de poder alcanzar las finalidades en ella proyectadas.

Para el 30 de julio siguiente se expide el Reglamento de la Ley de Desamortización (31), cuyo contenido, -- más que nada, se refiere al procedimiento que debía agotarse para la obtención de las adjudicaciones o remates, pero que independientemente de lo anterior, este Reglamento reviste una importancia muy significativa en materia agraria, por las siguientes razones: Si bien es cierto que la Ley del 25 de junio de 1856 hizo la inclusión, en su Artículo 3º, a la propiedad de los pueblos de indios, al considerar a estos como corporaciones civiles, también lo es que en su Artículo 8º determinó que, de las propiedades pertenecientes a los Ayuntamientos se exceptuarían los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, y en ninguna parte del texto de la Ley se hace referencia alguna de las tierras comunales ni a las de repartimiento; en cambio, en el Artículo 11º del Reglamento que apuntamos, se incluyó, en forma categórica dentro de las corporaciones civiles, a las comunidades y parcialidades indígenas, las que, al ser consideradas con ese carácter, en lo sucesivo se provocarfa que éstas fueran privadas de la personalidad jurídica de que estaban investidas, perderían sus derechos y, lo más grave -- de todo, se fraccionarían y perderían sus tierras. (32)

Con la aplicación de la Ley del 25 de junio de -- 1856 y su Reglamento, las tierras de las comunidades indígenas dejarían de ser de su propiedad, se dividirían con la finalidad de que se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas, quienes, como veremos más adelante, no pudieron aprovecharse de los beneficios que les otorgaba dicho ordenamiento legal.

3. SUS EFECTOS

Aún cuando los propósitos originales que motivaron la expedición de la Ley del 25 de junio de 1856, fueron los de suprimir la amortización eclesiástica y privar de esta forma al clero de personalidad jurídica para tener o administrar fincas rústicas o urbanas y otorgándole únicamente la oportunidad de que continuara poseyendo su cuantioso patrimonio, pero ahora sólo en numerario y siempre y cuando fuese invertido en la Industria, en el Comercio o en la Agricultura (Art. 26 de la Ley), esto es, se le dió facilidades para que pudieran invertir su patrimonio y de esta forma contribuyera en la creación de la infraestructura que requería el País, esperando que se produjera una corriente económica favorable para el mismo y, a la vez, tratar de sanear las finanzas públicas. Pero, a pesar de los esfuerzos del Gobierno, los resultados que arrojó la Ley de Desamortización, en la práctica, su aplicación e interpretación, fueron muy diferentes a lo que se esperaba de ella.

"No obstante la actitud conciliadora del Gobierno y su ley de Desamortización, el clero no quiso vender voluntariamente sus propiedades, ni entregar los títulos --

correspondientes a las mismas y desde el púlpito amenazó, a quienes compraran sus bienes, con la excomunión. Por esta actitud clerical, los efectos de la Ley de Desamortización, más que económicos, fueron políticos".

"El arrendatario, que era el sujeto a quien la -- Ley deseaba beneficiar, teniendo en contra el pago completo del precio de la finca, el pago de la alcabala, los réditos; también eran por cuenta del adjudicatario los gastos de la adjudicación, con la amenaza de excomunión, sus prejuicios morales y religiosos, se dejó presionar por todo esto, a tal grado que fueron contados los casos en que estas personas se quedaron con las fincas que arrendaban" (33).

En relación con esto último, la mayoría de los autores consideran que no fue la clase popular la que se benefició con la aplicación de la Ley, ya que independientemente de la capacidad económica de los arrendatarios y enfiteutas, no fue a estos a quienes se les adjudicaron las propiedades eclesiásticas que venían usufructuando, no obstante la prioridad que se les concedía para su adquisición, pues más que nada fueron los prejuicios morales y religiosos tan rigurosos que imperaban en el País, los que impidieron que estos hubiesen aprovechado los beneficios que les otorgaba la Ley de Desamortización, ya que el clero, en defensa de sus intereses, amenazó con excomulgar a todas aquellas personas que compraran bienes de su propiedad, muchas de las cuales, lógico es, se abstuvieron de realizar en su favor los trámites consignados en la Ley para poder obtener la adjudicación del inmueble arrendado.

Por tales hechos, los denunciantes se encontraban dentro de la Ley en un lugar privilegiado, ya que por el -

solo hecho de hacer el denunció, automáticamente les - - correspondía como premio la octava parte del precio de la finca y los gastos de adjudicación eran más leves cuando - el procedimiento se seguía en rebeldía. Tenían, además, - ventaja considerable en las subastas sobre otros competi- dores.

Por estas y otras circunstancias, y porque los de nunciates eran gentes con solvencia económica y carentes de prejuicios religiosos que trataban de invertir sus capi tales en algo tan seguro como la propiedad raíz, resultó - que los bienes de la mano muerta, en lugar de quedar total mente a beneficio de sus respectivos arrendatarios, pasaron en su mayor parte a poder de los denunciates, quienes des vanecían la amenaza de la excomuni6n mediante el pago que hacían a la iglesia de una Contenta, que no es otra cosa - que el pago en cantidades de dinero que daban los denuncia tes o adjudicatarios de bienes eclesiásticos para quedar - libres de toda responsabilidad religiosa (34). Estas per sonas absorberían, con el tiempo, los cuantiosos bienes de la iglesia, fortaleciéndose así el Latifundio Laico.

Otro de los efectos de la Ley fue que las fincas de manos muertas pasaron a poder de los arrendatarios y de los denunciates en la extensión que tenían las fincas, ya que en dicha Ley se cometió el error de no coordinar la -- desamortización con el fraccionamiento y la fijaci6n de lí mites en la propiedad rústica, aún cuando aquélla facultaba a los arrendatarios para fraccionar las fincas arrenda das y enajenar las fracciones. El plazo perentorio que se les concedía para obtener la adjudicaci6n, y los gastos que implicaba el fraccionamiento, fueron circunstancias que im pidieron los grandes beneficios que habría producido esta disposici6n si la Ley hubiese tomado como fin primordial,

al mismo tiempo que la desamortización, el fraccionamiento de las extensas propiedades agrarias del clero (35).

Por lo que hace a las tierras comunales de los -- pueblos, exceptuando las de los ejidos, quedaron sujetas - al proceso desamortizador en condiciones por demás desventajosas en relación con los arrendatarios, enfiteutas y de nunciantes, pues como se ha dicho, el estado de ignorancia y miseria que imperaban en la población indígena, con lo - complejo de la Ley, de su procedimiento y las distintas in- terpretaciones que se le daban, impidieron que los usufruc- tuarios de bienes comunales no gestionaran la adjudicación dentro del término de tres meses que fijaba dicho Ordena- miento Legal. Dicha situación fue aprovechada por los de- nunciantes para apropiarse de las mejores tierras de común repartimiento, originando con ello el que algunos pueblos indígenas se inconformaran por este tipo de actitudes, com- plicándose aún más la situación social, de por sí tan crí- tica que prevalecía en la República Mexicana, pues perso- nas extrañas a sus pueblos se estaban apoderando de sus -- propiedades.

Otra de las consecuencias que derivaron de la - - aplicación de la Ley del 25 de junio de 1856, fue la defec- tuosa titulación de los bienes raíces objeto de la misma. Las adjudicaciones de los bienes del clero se efectuaron, en la mayor parte de las veces, en rebeldía, en virtud de que las sociedades religiosas se negaron rotundamente a su- jetarse a dicha Ley; así también, se negaban a exhibir los títulos primordiales de propiedad y a firmar las escrituras de adjudicación correspondientes (36). A esto obedeció la incertidumbre en el Agro Mexicano por la deficiencia de la nueva titulación, en la que los linderos y demarcaciones -

de las tierras adjudicadas no pudieron señalarse con precisión, fomentándose así la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

4. CIRCULAR DEL 9 DE OCTUBRE DE 1856

Como consecuencia de la aplicación de la Ley de Desamortización, de las distintas interpretaciones que se le daban y con las imperfecciones de la misma, se estaban originando perjuicios a dos sectores de la población, principalmente a la clase media (arrendatarios modestos) y más aún a las poblaciones indígenas. Lo anterior fue determinante para que el Gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda, emitiera una Circular con fecha 9 de octubre de 1856, con la que pretendió atenuar tales errores y, por otro lado, hacer extensivos los beneficios contenidos en la Ley a dichas clases sociales, reconociéndose expresamente el perjuicio que las Leyes de Desamortización estaban causando a los pueblos de indios y en donde se señala: "... se está abusando de la ignorancia de los labradores y en especial de los indígenas, para hacerles ver como opuesta a sus intereses la Ley de Desamortización, cuyo principal objeto fue por el contrario el de favorecer a las clases más desvalidas, a lo cual se agrega que gran parte de los arrendatarios no han podido adjudicarse...", poniéndose de manifiesto que la Ley quedaría nulificada en uno de sus principales fines, que es el de la subdivisión de la propiedad rústica si no se impediese la consumación de los hechos tan reprobados y con tal fin, así como el de facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo, se dispone:

"... Todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos conforme a la base de la Ley del 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a la Desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar de recho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación pues para constituirlos dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de la Oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan". (37).

En virtud de esta disposición, con la que el Gobierno pretendió remediar el mal al ordenar que la Desamortización se hiciese reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores, y adjudicar las fincas, cuyo valor no excediese de 200 pesos, a quienes las tenían en arrendamiento. Esta medida resultó contraproducente, pues se provocó con esto la Desamortización de los bienes inmuebles hasta entonces propiedad de los pueblos de indios, también así la de los bienes de los Ayuntamientos, provocando desastrosas consecuencias, ya que personas extrañas a los pueblos comenzaron a apoderarse de las propiedades de los mismos obrando como denunciantes, dando origen a una propiedad privada demasiado pequeña de los indígenas, junto a la gran propiedad privada también, pero proveniente de la Desamortización de los bienes del clero, obtenida generalmente por los denunciantes, quienes sin límite alguno las adquirían. (38)

En relación con lo anterior, Martha Chávez Padrón nos hace la siguiente observación: "Pero ni el decreto del

9 de octubre, ni en la Ley de Desamortización, ni en ninguna Ley conexas a ésta, se consignaron normas que produjeran la división de la propiedad rústica o fijaran límites en la adquisición de la misma. En consecuencia, un denunciante podía adquirir una o varias fincas, sin más límite que su propia capacidad patrimonial. Estos hechos propiciaron un fenómeno que se contempló en los años subsecuentes: -- Las pequeñísimas propiedades cuyo valor era menor de doscientos pesos desaparecerán frente a las grandes fincas rústicas que por sus ilimitadas extensiones y el proceso de absorción que ejercieron sobre esas pequeñísimas propiedades, se convertirán en los latifundios de finales del siglo XIX". (39)

5. EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA MEXICANA DE 1857

Como ya ha sido comentado, desde los inicios del año de 1856 el Gobierno había convocado y reunido al Congreso Constituyente para el efecto de crear y dotar a la Nación con una Ley fundamental, en donde quedara plasmada "La voluntad del pueblo mexicano". Esto ocurrió el 5 de febrero de 1857 al expedirse la Constitución Política de la República Mexicana, siendo en ésta en donde se consagra definitivamente el Derecho sobre la propiedad raíz como garantía individual, normándola en su Artículo 27 bajo los siguientes principios:

"Art. 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".

"La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse".

"Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución". (40)

Ahora bien, con la promulgación de la Constitución de 1857, se sentaron las bases de una Legislación Agraria posterior que estuviera acorde con la realidad de los problemas que sobre esta materia existían en el País, desde luego, con las situaciones adversas propias de la época. Sobre el particular, el Maestro Rabasa nos dice: "Los autores de la Constitución, aparte de las dificultades con que tropezaron para plantear libremente sus ideas, estuvieron siempre sometidos a poderosas causas que perturbaban su criterio. Cuando los días no eran serenos, no podían estar serenos los espíritus. Los errores de la Ley de 57 no son precisamente numerosos, los errores son pocos, pero hieren puntos esenciales que producen el desconcierto general de todo sistema". (41)

Al referirse al concepto de la propiedad que se concibió en la Constitución de 1857, el Maestro Raúl Lemus García nos comenta: "En nuestro País, con notables excepciones, en el siglo XIX impera la tesis de la filosofía liberal-individualista, a la que no pudieron sustraerse los Constituyentes Mexicanos de 1856-1857, muy a pesar de las brillantes ideas sociales manejadas por Arriaga, Olvera y Castillo Velazco, por cuya razón el concepto que en materia de propiedad se consagró en el Código Político de 1857, es el clásico o romanista con sus atributos tradicionales de uso, goce y disposición, elevado a rango de garantía individual; por ello el texto constitucional, con una clari-

dad meridiana, señala que la propiedad no puede ser ocupada sin el consentimiento de sus titulares, mediando causa de utilidad pública y previa indemnización". (42)

Por cuanto corresponde a las repercusiones ocasionadas con la aplicación de los postulados consagrados en la Constitución aludida, tenemos que, los funcionarios que juraron guardar y hacer guardar los preceptos que de ella emanaban (Tribunales, Funcionarios Públicos, etc.), una vez más, en el criterio que adoptaron en relación con el texto de su Artículo 27, y al igual que en el Artículo 25 del Reglamento de la Ley del 25 de junio de 1856, reiteran la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir y administrar bienes raíces, basándose en un argumento que privaría a las comunidades agrarias de los derechos que tenían para proteger sus propiedades. En éste se razonaba que, habiendo la Ley decretado la Desamortización de los bienes comunales y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad, aquéllas debían considerarse inexistentes como personas jurídicas.

En relación con ese criterio que adoptaron los tribunales, y en lo referente al origen y existencia de las comunidades agrarias, Wistano Luis Orozco, citado por Antonio de Ibarrola, señala: "... La formación o reconocimiento de las comunidades indígenas obedeció al propósito de reducir a los vencidos a la práctica de la fe católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana y a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales. Siempre tuvo la corona como mira la organización, servicios, derechos y obligaciones de los indios con fines muy distintos y más altos que el solo aprovechamiento de sus tierras". (43)

Como resultado de la interpretación que se le dió a los preceptos legales antes citados, las comunidades - agrarias dejaron de ser dueñas de sus bienes y, si hasta entonces los ejidos no habían sido incluidos en la Desamortización, con la aplicación del Artículo 27 de dicha Constitución ya no fue posible que siguieran subsistiendo como propiedades comunales de los pueblos, los cuales hasta entonces tenían el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que, en el futuro, sólo se confirmaba la entrega de las tierras a quienes las detentaban, - pero ahora con la calidad de propiedad particular. Lo más grave de todo fue que tales acontecimientos propiciaron el despojo y el denuncia de los terrenos comunales como baldíos y, aún cuando el Gobierno previó sus consecuencias, - ya no fue factible para los núcleos de población el que pudieran defender sus derechos territoriales bajo el régimen comunal al haberseles desconocido su personalidad jurídica; en cambio, estos despojos contribuirían a fomentar el problema agrario que se constituiría en una de las grandes -- preocupaciones de la Revolución Mexicana en el siglo XX.

C A P I T U L O II

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- (29): Ley del 25 de junio de 1856, Consúltese: Fabila Manuel, Op. Cit., P. 103.
- (30): Circular del 28 de junio de 1856, Consúltese: "Leyes de Reforma", Ed. Empresas Editoriales, México, 1955, P. 37.
- (31): Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856 sobre - Desamortización de Bienes de manos muertas, Consúltese: Fabila Manuel, Op. Cit., P. 109-115.
- (32): Chávez Padrón Martha, Op. Cit., P. 221.
- (33): Ibidem., P. 223.
- (34): Ibidem., P. 224.
- (35): Mendieta y Núñez Lucio, Op. Cit., P. 122.
- (36): Lemus García Raúl, Op. Cit., P. 207.
- (37): Circular del 9 de octubre de 1856, Consúltese: Fabila Manuel, Op. Cit., P. 115.
- (38): Mendieta y Núñez Lucio, Op. Cit., P. 124.
- (39): Chávez Padrón Martha, Op. Cit., P. 224.
- (40): Artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de - 1857, Consúltese: Fabila Manuel, Op. Cit. Pp. 118-119.
- (41): Citado por Martha Chávez Padrón en, de Rabassa Emilio, LA ORGANIZACION POLITICA DE MEXICO, P. 81 y 96.

(42): Lemus García Raúl, Op. Cit., P. 208.

(43): De Ibarrola Antonio, Op. Cit., P. 120.

- ** -

C A P I T U L O I I I

EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES

1.- CAPACIDAD DE LAS COMUNIDADES AGRARIAS PARA DISFRUTAR - DE LAS TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS.

En el período comprendido entre los años 1856 y 1910 - el problema agrario continuó agudizándose. El clero había dejado ya de ser poseedor de bienes raíces, en virtud de la expedición de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, reiterándose tal prohibición con el Artículo 27 de la Constitución de 1857 y el Decreto de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1859); con esta última se declara la absoluta separación entre la - iglesia y el Estado. En cuanto a las poblaciones indígenas vemos que al darse la Desamortización y al emitirse la Constitución de 1857, con las disposiciones contenidas en su - Artículo 27, éstas también perdieron sus tierras y su capacidad jurídica para poseer, administrar y defender sus derechos sobre las mismas, las que antes habían pertenecido al régimen de propiedad comunal y que mediante la aplicación de tales ordenamientos legales fueron convertidas a - propiedad particular, quedando así desprovistas de medios que procurasen su desarrollo y subsistencia.

Con la propiedad particular así estructurada, pronto - sería absorbida por los grandes terratenientes, dando origen al latifundio, ya que como es bien sabido, los indígenas, al tener libre la disposición de sus bienes, muy pronto

concertaron su venta y enajenaron los mismos. Por este motivo, muy pronto hubo un exceso de hombres del campo desprovistos de toda propiedad, quienes se vieron en la necesidad de vender lo único que les quedaba, su fuerza de trabajo en las haciendas, cuya jornada de trabajo resultaba inhumana y mal retribuida, que apenas les permitía cubrir sus mínimas necesidades.

Por lo que corresponde a las comunidades agrarias para poseer y disfrutar de las tierras, bosques y aguas; con la reglamentación que se les dio en los ordenamientos legales posteriores al año de 1910 debemos señalar, en forma precisa, los alcances y los aspectos más trascendentales de ellos

Como ya se ha dicho, a raíz de la expedición de la Ley de Desamortización de 1856 y de la Constitución de 1857, los pueblos, comunidades, congregaciones y rancharías, quedaron impedidos para seguir poseyendo y administrando la propiedad comunal que tenían, al ser privados de la personalidad jurídica que venían detentando sobre sus tierras, por haber sido considerados como corporaciones civiles, así mismo, con los sucesos que se originaron a partir de la Revolución Mexicana iniciada en el año de 1910, se hizo necesaria la expedición de Leyes Agrarias que favorecieran una nueva distribución de tierras, mediante la cual se concretarían las inquietudes y esperanzas de la población rural y así justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario establecido a la vez, las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado y proteger así a la auténtica pequeña propiedad.

Con la Ley del 6 de enero de 1915, se inicia en México una nueva etapa en materia de tierras, que sentaría las bases de una reestructuración total en el sistema agrario, lo que más tarde se denominaría " Reforma Agraria Mexicana ", considerándose como a uno de los precursores de la misma al Lic. Luis Cabrera, quien fue el autor de la Ley invocada.

Entre las consideraciones más sobresalientes de la exposición de motivos de la Ley del 6 de enero de 1915, se -
relata sucintamente la historia del problema agrario de México al expresarse : " Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856, y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad -
privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores ... "

Y continúa, " que el despojo de los referidos terrenos se realizó no solo por medio de enajenaciones efectuadas -
por las autoridades políticas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para -
favorecer a quienes hacían los denuncios de excedencias o demasías, y a las mismas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales -
tenían estos la base de su subsistencia ".

" Que siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos conforme al Artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, pues aún cuando las Leyes de baldíos dieron facultad a los síndicos de los ayuntamientos para defender los bienes comunales de los pueblos, no lo hicieron por falta de interés o por las circunstancias políticas " .

" Que privados los pueblos indígenas de las tierras, - aguas y montes que el Gobierno Colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de población de los campos otros recursos para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía " .

"En vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres; siendo probable, que en algunos casos, no pueda efectuarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la Ley, ya por que los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin, por cualquier otra causa.

Siendo así, el único modo de proveer a la necesidad que - acaba de apuntar, es el de facultar a las autoridades militares para que efectúen las expropiaciones indispensables, y el reparto de tierras que estimen suficientes, a los pueblos que carezcan de ellas, y realizar así uno de los grandes principios inscritos en el programa de la Revolución "

"De todo lo anterior, se deduce la conveniencia de proporcionar el modo que los numerosos pueblos recobren los - terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesitan para su bienestar y desarrollo, haciéndose la men-ción de que no se trata de revivir las antiguas comunidades ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa - tierra a la población rural que necesita de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librar-se de la servidumbre económica a que está sometida, también se hace la advertencia de que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común de los pueblos, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, con las limitaciones necesarias para evitar que personas extrañas a las poblaciones, particularmente extranjeras, puedan acaparar esa propie - dad ". (44)

Del contenido de los preceptos torales que se invocan en el Decreto del 6 de enero de 1915, tenemos los siguientes :

El Artículo 10., en su fracción I, declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por las autoridades locales de los estados en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás disposiciones relativas.

Declara igualmente nulas todas las concesiones, composiciones y ventas de esos bienes, efectuadas por las autoridades federales a partir del 10. de diciembre de 1870, con las cuales se hayan ocupado ilegalmente los mismos (Fracc. II).

En la fracción III, declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadas o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, si con ellas se invadieron ilegalmente las tierras, aguas y montes de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Además señala que, los pueblos que necesitando los carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, ya sea por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados (Art. 3o.)

Cabe hacer mención que cuando se habla de la creación o reconstrucción de los ejidos en la Ley del 6 de enero de 1915, a éste se le da un significado moderno y diferente apartado de la concepción tradicional que se le dio en la Ley que lo creó en la Nueva España, el cual se entendía formado por terrenos pastales y de monte, con extensión de una legua cuadrada, " Destinados a los Ganados de los indios para que no se revuelvan con los de los españoles ", en cambio, para el autor de la Ley del 6 de enero de 1915, el ejido es la tierra destinada a sostener la vida de los -

pueblos, y señala que los ejidos aseguran al pueblo su -
subsistencia, estableciendo así el carácter de la función
social que debía cumplir. Esta y otras corrientes ideoló -
gicas de los autores mexicanos se verán reflejadas en la
Legislación posterior.

Para los efectos de la Ley, en la Resolución de todas
las cuestiones agrarias se creó : Una Comisión Nacional
Agraria, una Comisión Local Agraria para cada Estado o Te -
rritorio de la República, los Comités Particulares Ejecuti -
vos que en cada Estado se necesiten (Art 4o.); estos -
últimos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agra -
ria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Co -
misión Nacional Agraria (Art 5o.)

En los Artículos del 6 en adelante se alude al proce -
dimiento que debía seguirse en las acciones agrarias de res -
titución y dotación de tierras mismo que debía concluir con
un dictamen de la Comisión Nacional Agraria, que resolvería
la procedencia o improcedencia, en su caso, de la acción
intentada.

Es conveniente decir que en el Artículo 8o. de la Ley -
se establece el que las Resoluciones de los Gobernadores o
Jefes Militares tenían el carácter de provisionales, mismos
que debían ejecutarse de inmediato por conducto del Comité
Particular Ejecutivo. En el Artículo 10o. se le otorga la
oportunidad a aquellas personas que se creyeran perjudicadas
en sus intereses con motivo de la Resolución emitida por el
encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, para ocurrir -
ante los Tribunales a deducir sus derechos dentro del térmi -
no de un año, contando a partir de la fecha de la resolu -
ción. Pasando ese término, ninguna reclamación sería admi -
tida.

El Maestro Mendieta y Nuñez, al referirse a los resultados que se esperaban con la aplicación de la Ley de 1915, estima que, las pasiones políticas, los intereses de partido, el deseo de los caudillos de engrosar las filas revolucionarias con el contingente de los pueblos rurales, fueron otros de los motivos y circunstancias que constituyeron a menudo, respecto a las dotaciones y restituciones, verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, no alcanzando así los fines que la Ley perseguía. Se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y restituciones era el punto débil de la Ley, porque dejaba en una situación de incertidumbre tanto a los pueblos como a los hacendados; en tal virtud y por decreto de 19 de septiembre de 1916, se reformó la Ley en sus Artículos 7, 8 y 9, en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, para cuyo efecto se ordenó que no se llevara a cabo providencia alguna en definitiva, sin que los expedientes fueran revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo. (45)

Debemos agregar que en el decreto del 26 de enero de 1916, que se relaciona con la aplicación de la Ley del 6 de enero de 1915, se expresa que la misma "...se refiere exclusivamente a la restitución de los ejidos de los pueblos que actualmente existen en la República, o a la dotación de ellos a los que no los tengan, y de ninguna manera a los fraccionamientos de tierras que no forman parte de ejidos, lo que constituye otro aspecto del problema agrario, sobre el cual el Ejecutivo de la Unión aún no Legisla..." (46).

La importancia que tuvo el Decreto del 6 de enero de 1915 es que, al triunfo de Venustiano Carranza, fue la primera Ley Agraria del país que sería uno de los antecedentes más sólidos y trascendentales en el proceso de la Reforma -

Agraria en los años subsecuentes y, a la vez, una realidad para el campesinado de México, en la solución de los problemas relacionados con sus tierras y ellos, pero, por ser éste uno de los primeros pasos de la Legislación sobre la materia, el citado decreto contiene una serie de imperfecciones, mismas que con el tiempo se irían corrigiendo para dar origen a una vigorosa y constante legislación que reglamentara la tenencia de la tierra para poder otorgar la seguridad en la misma a los trabajadores del campo.

El Decreto invocado es elevado al rango de Ley Constitucional por el Artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1917, conservando esta calidad hasta el 10 de enero de 1934, cuando fue reformado dicho precepto legal, quedando expresamente abrogado, pero cuyas disposiciones más importantes fueron incorporadas al texto del artículo que se menciona.

Con la Constitución Política proclamada el 5 de febrero de 1917, se dan los lineamientos, la infraestructura, la razón misma de vivir, proceder y actuar a los habitantes de la República Mexicana, esto es, nos otorga el conjunto de libertades, los derechos y las garantías sociales que hemos logrado conquistar a lo largo de nuestra historia, haciéndolas extensivas a todos los individuos.

Al respecto, el Maestro Lemus García, en su obra "Derecho Agrario Mexicano", manifiesta que "ninguna Constitución vigente en el mundo hasta 1917, consagraba a nivel supremo los derechos sociales en favor de los intereses campesinos y obreros ..." y continúa: "Naturalmente que esta actitud del Constituyente Mexicano, que mucho le honra vino a señalar nuevos rumbos al Derecho Constitucional Moderno, toda vez que, de acuerdo con la concepción tradicional, la-

Constitución Política se concretaba exclusivamente a regular dos campos : uno, conocido como la parte dogmática, en que se consagran las garantías individuales y en otro, constituido por la parte orgánica, donde se establece la organización Política del Estado, estructurando sus diversos órganos administrativos. La constitución Política Mexicana de 1917 rompe definitivamente con este molde clásico y abre un nuevo perfil al Derecho Constitucional ".(47)

En cuanto a los principios rectores de la Reforma Agraria, como los llama el Maestro Lemus García, se consignan primordialmente en el Artículo 27 Constitucional (48); con dicho artículo y sus disposiciones insertas, se establecen las bases rectoras para resolver las cuestiones agrarias, -tratando de solucionarlas por medio de principios generales que servirán de norma para la correcta redistribución del territorio nacional y poder otorgar así el equilibrio de la propiedad rústica.

En efecto, el Artículo 27 Constitucional establece un principio jurídico fundamental. Tal principio consiste en afirmar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la que ha tenido y tiene el Derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir así la propiedad privada, pudiendo imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

El Maestro Lemus García considera que sin lugar a dudas, uno de los párrafos más importantes y trascendentales del Artículo 27 Constitucional, por sus proyecciones económico-sociales, así como por las amplias facultades que otorga el Estado Mexicano para lograr la justicia distri -

butiva, es el tercero, cuyo texto vigente, a partir de la - Reforma publicada en el " Diario Oficial " de 10 de diciembre de 1934, es el siguiente :

" La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destino de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación ". (49).

Con las reformas efectuadas a este párrafo, se suprimen las categorías políticas a que se refería anteriormente (tales como rancherías, congregaciones, comunidades, etc.) al introducir el concepto de " Núcleos de población " que comprende a dichas calidades.

Es pertinente destacar el carácter social de que se enviste al concepto de propiedad, que en lo futuro le dará sentido dinámico al derecho, transformándose así la concepción clásica o romanista de la propiedad, la que deja de ser un derecho absoluto establecido exclusivamente en beneficio del propietario para concluir con su ejercicio de que, si por una parte debe reportar al dueño cierto provecho, por encima de éste se haya el interés de la colectividad, es decir, de la sociedad, a la que necesariamente se debe atender cuando se trate de reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad. Este nuevo concepto de propiedad, como función social, establece que su ejercicio debe redundar en provecho de todos. Con tal objeto, el derecho de usar, disfrutar y disponer de una porción de tierra tiene como condición, ante todo, atender a las necesidades humanas, buscando el beneficio social por encima del interés particular de cada persona.

Como puede verse en el norma Constitucional descrita en los párrafos anteriores, se advierte, ante todo, la necesidad de anteponer el interés colectivo al individual, sin menoscabar los derechos personales, tendientes a lograr el bien común como una de las metas supremas del sistema jurídico mexicano, insistiéndose, una y otra vez, sobre el dominio que la Nación tiene respecto de las tierras y aguas y sobre muchos otros recursos naturales cuyo derecho es inalienable e imprescriptible.

En este orden de ideas, el Artículo 27 sienta las bases de la Reforma Agraria dirigida a consolidar el derecho del campesino para disfrutar de la tierra que trabaja. Los causes Constitucionales para este propósito, entre otros, son :

a).- La desaparición del latifundio, antiguo sistema creador de enormes desigualdades económicas, sociales y culturales en la vida rural mexicana.

b).- El establecimiento de límites así como el respeto absoluto a la pequeña propiedad.

c).- La dotación de tierras a los núcleos de población carentes de éstas

d).- La restitución de tierras a los núcleos de población que de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, otorgándoles capacidad jurídica para disfrutarlas. y

e).- El respeto a la propiedad privada; su ocupación sólo podrá efectuarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Por lo que hace a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, consideramos que otro de los puntos de singular importancia para nosotros, que tiene relación directa con el tema que estamos desarrollando, es el párrafo séptimo del Artículo 27 de la Constitución. Efectivamente en dicho párrafo se alude a la capacidad jurídica de las personas físicas y morales para adquirir y disfrutar de aquéllas y el cual se integra en el texto original, por siete fracciones, en donde se establecen diversas prescripciones para su consecución. Citaremos

sucintamente algunas de sus principales disposiciones y, en forma muy especial, las que se refieren al régimen comunal.

La fracción primera establece el principio de que únicamente los mexicanos por nacimiento o naturalización, así como las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones para explotar minas, aguas, combustibles, minerales y otros recursos naturales. El Estado puede otorgar la misma prerrogativa a los extranjeros en forma limitada, a condición de que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y de no invocar la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a estos bajo pena de perderlos en beneficio de la Nacionalización. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las zonas costeras, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

Esta restricción se funda en la nefasta aplicación que se le dio a las Leyes de Colonización surgidas con motivo de la guerra de independencia, por medio de las cuales los extranjeros se estaban apoderando del territorio nacional sin limitación alguna, ya que las mismas les otorgaban facilidades para ello.

En la fracción II, se niega a las asociaciones religiosas, denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos. Los que tuvieren actualmente, por sí o por interposita persona, entrarán al dominio de la Nación; los templos destinados al culto público son propiedad de la misma, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su propósito.

Con esta norma Constitucional se reitera la prohibición que tienen las asociaciones eclesiásticas para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y que como ha sido señalado en su oportunidad, los antecedentes de esta disposición se remontan más allá de la época colonial, siendo los más recientes la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, el Artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1857 y la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos expedida en el año de 1859, negándose en dichos ordenamientos legales, capacidad jurídica a las instituciones religiosas para tener o administrar bienes inmuebles.

En la fracción IV se dispone el que las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Solo las sociedades de esta clase que se constituyan para explotar cualquier industria dada en concesión, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos en la extensión estrictamente necesaria para realizar su propósito social y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.

Los Bancos debidamente autorizados, señala la fracción V, conforme a las Leyes de Instituciones de Crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo a las prescripciones contenidas en dichas Leyes, los que no podrán tener en propiedad o administrar más bienes raíces que los estrictamente necesarios para su objeto directo.

Las fracciones VI y VII, en su texto original, implantan la capacidad de los núcleos de población para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas, al consignarse :

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

La fracción VII señala que, fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.

En el párrafo tercero de esta fracción se reiteran las diversas nulidades contenidas en el Artículo 10. del Decreto del 6 de enero de 1915, nulidades que se refieren a todas las diligencias, disposiciones, resoluciones, operaciones de deslinde, concesiones, transacciones, etc. que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856. De igual forma, se declaran nulas aquellas disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan los mismos efectos.

Asimismo se determina que todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas con apego a la Ley del 6 de enero de 1915, y solo en el caso de que esta vía no procediera, se les adjudicará las tierras en calidad de dotación, debiendo asignárseles las que sean necesarias. Se exceptúan de la nulidad anterior, únicamente aquellas tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley del 25 de junio de 1856, o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso de esta superficie será devuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario.

El último párrafo del Artículo 27 declara revisables los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando implique perjuicios graves para el interés público.

Es oportuno aclarar que el Artículo 27 de nuestra Ley fundamental, a partir de su promulgación en el año de 1917 ha sufrido diversas reformas y adiciones que han perfeccionado el texto vigente. Las innovaciones introducidas respetan en esencia la intención original del citado precepto; nosotros nos ocuparemos de aquéllas que tienen relación directa con el presente capítulo, que contempla la capacidad de los núcleos de población para disfrutar de sus bienes comunales.

Por Decreto fechado el 24 de noviembre de 1937 (50), la fracción VII fue reformada y actualmente se integra de -

la siguiente manera :

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

" Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la Resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de Resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial "

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

Con las reformas efectuadas a esta Fracción, se le otorgan facultades al Ejecutivo de la Unión para conocer de los conflictos que por límites de bienes comunales se susciten entre los núcleos de población y resolverlos en forma definitiva cuando los interesados estén conformes con la Resolución planteada. En caso contrario, las partes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de justicia de la Nación, mediante el juicio de inconformidad.

Cabe agregar que anteriormente ya habfa sido modificado el multicitado Actfculo 27, mediante Decreto del 30 de -

diciembre de 1933, (51) con el que se transformó la organización de las autoridades agrarias, siendo la suprema autoridad en esta materia el Presidente de la República habiéndose creado además una dependencia directa de éste, la cual se encargará de la aplicación de las Leyes Agrarias y su Ejecución (Fracc. XI del Art. 27 Const.)

Para cumplir con lo estipulado en dicha fracción, se expidió el decreto del 15 de enero de 1934 (52), por medio del cual se crea : El Departamento Agrario, hoy Secretaría de la Reforma Agraria, un Cuerpo Consultivo, que actualmente se integra por cinco titulares, y es presidido por el Secretario de la Reforma Agraria. Este Cuerpo Colegiado tiene el carácter de órgano técnico, de opinión y consulta de dicha Dependencia, la que absorbe las funciones de la entonces Comisión Nacional Agraria. Las Comisiones Locales Agrarias son substituidas por las Comisiones Agrarias Mixtas funcionando una en cada Estado, las que se integran por un Presidente, un Secretario y tres vocales; el Presidente de la Comisión Agraria Mixta será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, quien reside en el Estado de que se trate; el primer vocal es nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y segundo vocal lo son por el Ejecutivo Local y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, es designado por el Ejecutivo Federal.

Con el Decreto publicado en el " Diario Oficial " de la Federación el 3 de febrero de 1983, se adicionó con dos fracciones más al Artículo 27 en vigor (actualmente consta de 20 fracciones). Consideramos que la número XIX revisa la importancia, ya que la misma se refiere a la impartición de la Justicia en el Agro Mexicano y literalmente expresa :

" Fracción XIX.- Con base en esta Constitución el Estado dispondrá las medidas necesarias para la exéclita y honesta impartición de la Justicia Agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal a los campesinos "

Con lo expresado a lo largo del presente inciso, se puede constatar que es con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los lineamientos consagrados en su Artículo 27, conforme a los cuales las comunidades agrarias adquieren nuevamente y en forma definitiva, personalidad jurídica para poseer y disfrutar de las tierras, bosques y aguas, personalidad ésta, de la que habfan sido privados en el siglo pasado.

La anterior afirmación se prueba tomando en consideración el criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en concordancia con la fracción VII del Artículo 27 de la Constitución Federal reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal para disfrutar de sus tierras, bosques y aguas tal y como es de verse en la jurisprudencia que se inserta :

" COMUNIDADES AGRARIAS DE HECHO Y DE DERECHO, PERSONALIDAD DE LAS .- En relación con la distinción entre comunidades de hecho y de derecho y comunidades, verdaderas copropiedades sujetas al derecho civil, cabe efectuar las siguientes consideraciones : La propiedad de los indios sufrió muchos ataques a partir de la conquista española, pero, al decir de algunos historiadores, la propiedad más respetada fue la que pertenecía a los barrios (calpulli) propiedad comunal de los pueblos. Sin embargo, cuando se empezó a legislar sobre la propiedad, se ordenó respetar la de los indios y por medio de varias disposiciones se procuró organizarla sobre las mismas bases generales que la sustentaban

antes de la conquista, a saber, en la forma de propiedad comunal. La mayor parte de la propiedad de los pueblos indígenas quedó, por tanto, como en la época precolonial. Algunos de esos pueblos vieron confirmada su posesión inmemorial, anterior a la colonia, por los Reyes de España durante el virreinato; otros recibieron tierras, por orden de dichos monarcas durante el gran proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos, que se efectuó en cumplimiento, entre otras, de las Cédulas de 21 de marzo de 1551 y 19 de febrero de 1560. En la Ley de 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, uno de los considerandos decía: "Que según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos conforme al Artículo 27 de la Constitución Federal de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos". En la 61a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente de Querétaro, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917, se presentó una iniciativa, suscrita por varios diputados, referente a la propiedad en la República. Entre los párrafos importantes de la exposición de motivos de la iniciativa, se encuentran los que a continuación se transcriben: "Los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida. Aparte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, incapaces todavía, por falta de desarrollo evolutivo, de solicitar y de obtener concesiones expresas de derechos determinados. Por virtud de la independencia se produjo en el país una reacción contra todo lo tradicional y por virtud de ella, se adoptó una legislación civil incompleta; porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, tal cual se encuentra en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas. Aunque desconocidas por las Leyes desde la Independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas, seguían, si no de derecho, si de hecho regidos por las leyes coloniales; pero los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de la justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, si favorecieron la formación

de la escasa propiedad pequeña que tenemos, privó a los indígenas de nuevas tierras, puesto que a expensas de las que antes tenían, se formó la referida pequeña propiedad. Precisamente el conocimiento exacto de los hechos sucedidos, nos ha servido para comprender las necesidades indeclinables de reparar errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la ley constitucional fuente y origen de todas las demás que habían de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias. Así, pues, la nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error para que aquellos trastornos tengan fin. Volviendo a la legislación civil, como ya dijimos, no conoce más que la propiedad privada perfecta; en los Códigos Civiles de la República, apenas hay una que otra disposición para las corporaciones de plena propiedad privada permitidas por las leyes constitucionales: en ninguna hay una sola disposición que pueda regir ni la existencia, ni el funcionamiento ni el desarrollo de todo ese mundo de comunidades que se agita en el fondo de nuestra constitución social: las leyes ignoran que hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etc.; y es verdaderamente vergonzoso que, cuando se trata de algún asunto referente a las comunidades mencionadas, se tienen que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial, que no hay cinco abogados en toda la República que conozcan bien. En lo sucesivo, las cosas cambiarán. El proyecto que nosotros formulamos reconoce tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de posesiones de hecho, cualquiera que sea el motivo y condición. A establecer la primera clase, van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI y VII de la proposición que presentamos: a restablecer la segunda, van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VIII; a incorporar la tercera con las otras dos van encaminadas las disposiciones de la fracción XIII. La iniciativa anteriormente citada, previo dictamen y discusión, se aprobó con modificaciones y pasó a ser el Artículo 27 de la nueva Constitución. La fracción IV de la iniciativa pasó a ser la fracción VI del texto, que fue aprobado en los siguientes términos: "VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporacio

nes de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras ". Mediante reforma publicada en el Diario Oficial del 10 de enero de 1934, la fracción VI pasó a ser fracción VII con la siguiente redacción : " VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren ". En el dictamen emitido por las Comisiones Unidas, la Agraria, 2a. de Puntos Constitucionales y la de Gobernación y Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, únicamente se dice que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del artículo 27 Constitucional y que " El punto de categoría política, por ejemplo, ha quedado totalmente eliminado, y en el texto que hoy se propone se habla genéricamente de núcleos de población en lugar de hacer la enumeración, posiblemente restrictiva de pueblos, rancherías, etc. ". En la reforma publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1937, la fracción VII del Artículo 27 Constitucional se adicionó y desde esa fecha ha tenido la misma redacción. Los breves datos históricos y jurídicos aquí expuestos, en punto a las comunidades indígenas, permite concluir que por comunidad de derecho el constituyente quiso referirse a aquellos grupos de indígenas que vieron confirmada su posesión por los Reyes de España durante la época colonial, o que recibieron tierras durante el proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos, durante dicha época, o que por cualquier otro título tuvieran reconocido su derecho a determinadas tierras, bosques y aguas; y atribuyó existencia jurídica a las comunidades de hecho, al reconocerles existencia jurídica constitucional a las posesiones respetadas por los monarcas españoles, aun cuando no tuvieran título o aquellas posesiones que a partir de la conquista adquirieron algunos pueblos. Y por último, el aceptar la tesis de una tercera categoría de comunidades, sin personalidad para comparecer ante una autoridad judicial es regresar al estado que guardaban las comunidades en el período comprendido entre la consumación de la Independencia y la Constitución de 1917, y que se agravó por la ley de 25 de junio de 1856. Finalmente, el Artículo 27, fracción VII, Constitucional, reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, sin hacer distinción entre las que tengan títulos coloniales o de la época independiente y las que no tengan título alguno y si la norma fundamental no distingue, el intérprete tampoco puede hacer distinción ".

" Amparo en revisión 68/71.- J. Isabel Lara Velázquez y otro.- 11 de octubre de 1971.- Unanimidad de 4 votos.- ponente : Carlos del Rfo Rodríguez ", " Amparo de revisión 2506/72.- Mancomunidad Rancho " Los Ruices ", Municipio - Dr. Belisario Domínguez, Chich.- 13 de Octubre de 1972.- Unanimidad de 4 votos- Ponente : Carlos del Rfo Rodríguez ".

" Amparo en revisión 4079/74.- Andrés Antelo Esquer y otros.- 13 de marzo de 1975.- Unanimidad de 4 votos .- Po - nente : Carlos del Rfo Rodríguez ". " Amparo de revisión 4878/74.- Jesús Alvidrés Vitolas y otros.- 30 de agosto de 1976.-Unanimidad de 4 votos.- Ponente : Antonio Rocha Corde ro ".

" Amparo en revisión 3437/73 .- Juan Gutiérrez Anguiano y coags.- 9 de septiembre de 1976 .- Unanimidad de 4 votos.- Ponente : Carlos del Rfo Rodríguez ".(53).

Por otra parte, para el logro de los propósitos señalados en el texto del Artículo 27 Constitucional, a partir de su vigencia se hizo indispensable la creación de una Legislación Agraria Reglamentaria de este precepto, que respetara sus principios y lineamientos, respondiera a la vez, a la solución de las necesidades nacionales (Problema Agrario) para que sus acciones, procedimientos e instituciones resultaran eficaces.

Es así como surgen : La Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920 bajo el régimen del General Alvaro Obregón y es considerada como la primera Ley Agraria que se expide a partir de la Constitución Federal; Decreto del 22 de noviembre de 1921; Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922; primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del -

19 de diciembre de 1925; Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927; Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927; Ley que refundió en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, las Reformas y Adiciones a la misma contenidas en el Decreto del 17 de enero de 1929, expedida el 21 de marzo de 1929; Decreto del 23 de diciembre de 1931 que prohibió el amparo en Materia Agraria; Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo de 1934. Es conveniente señalar que no obstante la buena intención del Legislador por tratar de estructurar Leyes Agrarias que efectivamente respondieran a la realidad de los problemas en el campo, y que, a pesar de las reformas, adiciones y modificaciones a que fueron sometidas, no les era posible cumplir con su cometido, pues las imperfecciones, así como los defectos de fondo y forma, se hacían evidentes en ellas. (54)

Ahora bien, siguiendo el mismo orden cronológico del párrafo anterior, en lo que corresponde al capítulo que estamos tratando, al entrar al análisis del procedimiento que en la Legislación Agraria vigente se denomina de Reconocimiento y titulación de Bienes Comunales es conveniente precisar que, si bien es cierto que en la Constitución Política de 1917, en las disposiciones contenidas en algunas de las diversas Circulares Administrativas que estaban destinadas a lograr la correcta interpretación y aplicación de las normas del Artículo 27, y en sus Leyes reglamentarias, ya se mencionaban principios generales tendientes a agilizar el trámite de las solicitudes que presentaban los núcleos de población que guardaban el estado comunal respecto de sus terrenos, para el efecto de que les fuera acreditada tanto la posesión, así como el derecho sobre sus bienes comunales, también lo es que en ninguno de ellos existía expresamente descrito un procedimiento formal con el cual se resolvieran estas pretensiones.

No es sino hasta la expedición del segundo Código Agrario de fecha 23 de septiembre de 1940 (55) en donde se reglamenta, por vez primera, el procedimiento relativo a la titulación, deslinde y conflictos de bienes comunales, el cual se instituye sobre las siguientes bases :

a).- En el capítulo I, del Libro Quinto, se incluye el procedimiento para la Titulación y Deslinde de Bienes Comunales. Los plazos para la tramitación del expediente son reducidos al mínimo.

b).- Se establece la iniciación de oficio o a petición de parte del citado procedimiento, siempre y cuando no existan conflictos de linderos.

c).- La iniciación del procedimiento y la realización de trabajos técnicos a cargo del Departamento Agrario, y en caso de resultar procedente la acción intentada, formulará el proyecto de resolución definitiva, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario se llevará a consideración del Presidente de la República, quién como suprema autoridad agraria emitirá la Resolución correspondiente.

d).- También es reglamentado el procedimiento para los conflictos por límites entre el poblado gestor y otros núcleos de población, el que se compone de dos instancias. En la primera, falla el Ejecutivo Federal y en caso de inconformidad se abre la segunda instancia en donde conoce y resuelve la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El procedimiento de Reconocimiento y Titulación se describe en los Artículos del 272 al 277, el cual debía sujetarse a las formalidades que en seguida se mencionan :

" Artículo 272.- El Departamento Agrario de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para titular correctamente las propiedades que no tengan conflictos de linderos ".

" Artículo 273.- Presentada ante el Departamento Agrario la solicitud de titulación, o iniciado el procedimiento de oficio, el poblado interesado por mayoría de votos, elegirá dos representantes, uno propietario y otro suplente, que intervendrán en la tramitación del expediente respectivo aportando los títulos de propiedad de la comunidad y demás documentos que estimen pertinentes ".

" Artículo 274 .- El Departamento Agrario recabará la información necesaria para comprobar la exactitud de los títulos que determinen la localización de las tierras y la precisión del área, lo que comprobado debidamente sobre el terreno, motivará la orden para la inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Público de la Propiedad de la Localidad ".

" De no existir títulos o, que no determinen el área o localización de la propiedad, el Departamento Agrario, por medio de su personal técnico, recabará los datos necesarios para la planificación correspondiente e informes para que puestos a la vista de los interesados y del Departamento de Asuntos Indígenas, expresen, en un plazo de diez días lo que a sus intereses convenga "

" Si transcurrido el plazo anterior, no se presentan objeciones, el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará para que se formule el proyecto de Reconocimiento de Derechos al poblado gestor y se lleve al acuerdo del Presidente de la República ".(56)

En el Artículo 275 se especifican los estudios que deberá realizar el Departamento Agrario con respecto a los bienes comunales, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera :

1.- Económico - social de la comunidad de que se trate, incluyendo los avalúos para los efectos de la tributación - fiscal.

2.- Sobre los conflictos de linderos entre núcleos de población comprendidos en los terrenos comunales o con los colindantes de estos.

3.- Los necesarios para resolver sobre las dotaciones complementarias o adquisición de bienes que satisfagan las necesidades de la comunidad;

4.- Sobre los fraccionamientos que puedan existir dentro de los terrenos comunales: y

5.- Sobre fundos legales y zonas de urbanización.

De haber objeciones a los estudios practicados serán tomadas en cuenta por el Departamento Agrario, haciendo el proyecto de Resolución que se someterá a la consideración del Presidente de la República (Art. 276 C. A. 1940).

De surgir dificultades de linderos, expresa el Artículo 277, con otro núcleo de población distinto a los interesados en la tramitación del expediente, se suspenderá el procedimiento para continuarse teniendo en cuenta la nueva dificultad surgida, y si el conflicto de linderos es con particulares, el expediente se continuará por la vía de restitución de acuerdo con este Código.

Los Artículos del 278 al 296 se refieren al procedimiento con sus dos instancias, para los conflictos por límites de terrenos comunales entre si o de terrenos comunales con ejidos, en los siguientes términos : El Departamento Agrario se avocará de oficio, o a petición de parte para conocer en primera instancia sobre los conflictos por límites, debiendo efectuar los trabajos indispensables, y recabando todos los elementos de prueba que juzgue pertinentes. Concluida esta etapa, fijará a las partes un término que no exceda de 60 días para rendir toda clase de pruebas; una vez transcurrido este término, formulará un proyecto de Resolución definitiva y previo Dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, se llevará al acuerdo del Presidente de la República, dándolo a conocer de antemano al Departamento de Asuntos Indígenas para que en un plazo de cinco días formule su opinión sobre el particular.

El Ejecutivo Federal dictará la Resolución definitiva correspondiente. Si los pueblos en litigio estuvieren conformes con ella, se decidirá la controversia planteada, teniendo ésta al carácter de irrevocable y se mandará a inscribir tanto en el Registro Agrario Nacional como en el Público de la Propiedad de la jurisdicción en que se encuentren los terrenos en litigio. Las Resoluciones se ejecutarán por conducto del Departamento de Asuntos Indígenas.

En el caso de no aceptar el poblado en conflicto la Resolución propuesta por el Ejecutivo Federal, podrá acudir ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, promoviendo el juicio de inconformidad, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se le hubiere notificado la Resolución abriéndose así la segunda instancia, en la que deberá recaer la sentencia que al causar ejecutoria pondrá fin al litigio cuestionado.

Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.- Este Código, que es el tercero, fue expedido en la fecha que se indica por Manuel Avila Camacho, Presidente Constitucional en esa época. Es en lo general un Código mejor estructurado que el de 1940, aunque con un sinnúmero de modificaciones y adiciones, ya que era imperativo ponerse a tono con el ritmo que exigía la Regormá Agraria.

En cuanto al procedimiento para la Titulación, deslinde y conflictos de Bienes Comunales, el Código Agrario de 1942 lo reglamentó en forma similar a como se hizo en el de 1940, tal y como puede verse :

" ARTICULO 306 .- El Departamento Agrario, de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales cuando no haya conflictos de linderos, así como los que correspondan individualmente a los comuneros, teniendo en cuenta lo que se dispone en el Artículo 66 ".(57).

En este Artículo, que es el correlativo del 272 del anterior Código Agrario, se observa una adición que se refiere al Reconocimiento de derechos por parte de las autoridades agrarias, respecto de bienes comunales pertenecientes individualmente a los comuneros. Esta disposición se estipuló tomando en consideración que, dentro de los terrenos de la comunidad, pueden existir enclavadas porciones de tierra propiedad de los comuneros en particular, cuya adjudicación y posesión les fue otorgada mediante cualquier otro título diferente a éste, como lo es el caso en que los comuneros en particular se hayan acogido a los "beneficios" que perseguían las Leyes de Desamortización, mismos que provocaron la individualización de la propiedad comunal convirtiéndola en privada y que, mediante este procedimiento, podían

solicitar el respeto de la misma frente a los bienes de la comunidad en general.

Los Artículos del 307 al 310, del C.A. de 1942, tienen el mismo contenido de fondo que sus correlativos, el 273 y 274 del Código Agrario de 1940, como puede observarse:

" ARTICULO 307.- Presentada ante el Departamento Agrario la solicitud de titulación o iniciado el procedimiento de oficio, el poblado interesado, por mayoría de votos, el girá dos representantes, uno propietario y otro suplente, que intervendrá en la tramitación del expediente respectivo aportando los títulos de propiedad de la comunidad y las - pruebas que estimen pertinentes ".(58)

" ARTICULO 308 .- El Departamento Agrario recabará - las pruebas necesarias sobre la exactitud de los títulos que determinen la localización de las tierras y el área de éstas, y en caso de que aquélla y ésta queden debidamente verificadas sobre el terreno, dictará orden para la inscripción del bien comunal en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente ".

" ARTICULO 309 .- Si no existieran títulos o no pudiera determinarse el área de localización de la propiedad comunal, el Departamento Agrario recabará los datos necesarios para levantar la planificación correspondiente, así como - las pruebas conducentes. Aquéllas y éstas serán puestas a la vista de los interesados y del Departamento de Asuntos Indígenas, por un plazo de 10 días, para que exponga lo que a sus intereses convenga ".(59)

" ARTICULO 310 .- Transcurrido el plazo anterior, dictaminará el Cuerpo Consultivo Agrario y el Departamento Agrario

formulará el proyecto de Resolución Presidencial que corresponda, que será puesto a consideración del Presidente de la República ".(60)

El Artículo 311 (al igual que el Art. 299 del C.A. de 1940), señala que la ejecución de las Resoluciones Presidenciales por las que se reconozca la propiedad de comunidades, " se efectuará por el Departamento de Asuntos Indígenas "; además establecen que deberán deslindarse los terrenos reconocidos y señalado las fracciones que posean los individuos en lo particular, haciéndose la designación del Comisariado y Consejo de Vigilancia, en caso de que estos no existan.

Con la adición a este Artículo se complementa la disposición contenida en el Artículo 306 antes citado, en relación con las fracciones de terreno que posean los comuneros en particular, y en reconocimiento de tal derecho por parte de las autoridades agrarias al momento de ejecutarse la Resolución Presidencial respectiva.

Por la misma circunstancia, el texto del Artículo 313, correlativo del 275 del Código anterior, fue adicionado únicamente en su fracción IV, de la cual anotaremos entre paréntesis la parte que le fue agregada :

" ART. 313. - - - - - ".

" IV.- Sobre los fraccionamientos que existan dentro de los terrenos comunales, (Haciendose el levantamiento de conjunto de las pequeñas propiedades)... "

Por cuanto se refiere a los conflictos por límites que pueden suscitarse durante la tramitación del expediente de

titulación de bienes comunales, el Artículo 312 (en relación con el 207 del C.A. de 1940), señala en una forma más completa y precisa, los dos supuestos que dan motivo a la suspensión de dicho procedimiento, expresando las vías, para uno y otro caso, en que deberá continuarse el trámite para su Resolución correspondiente, que decidirá el conflicto, a saber :

A).- Cuando el conflicto por límites sea con un particular, se suspenderá el procedimiento de titulación de bienes comunales, el cual se continuará en la vía de restitución, y

B).- En cambio, si el conflicto es con otro núcleo de población propietario de ejido o de bienes comunales, el procedimiento se tramitará en la vía de conflicto por límites.

En el Artículo 314 y siguientes, se expresa (al igual que en el Art. 208 del C.A. de 1940), el trámite a seguir en el procedimiento de conflicto por límites ya mencionado, manteniendo en esencia las disposiciones que derivan de la segunda parte de la fracción VII, del Artículo 27 Constitucional, que es su fundamento legal.

De este Código Agrario, al igual que del anterior, podemos decir que contiene una serie de deficiencias, lagunas y confusiones en infinidad de sus disposiciones las que trataron de corregirse a través de una serie de reformas y adiciones, tendientes a formar así una codificación que hiciera frente a los problemas relativos a la tenencia de la tierra.

No obstante sus limitaciones, el Código Agrario de 1942

representa, en forma innegable, una nueva etapa en el proceso formal y técnico del desarrollo jurídico de la Reforma Agraria, pues es claro el intento de perfeccionarlo, no logrando del todo sus objetivos a pesar del tiempo que estuvo en vigor (29 años). Por estas razones señaladas, se hizo indispensable renovarlo y actualizarlo de acuerdo con las circunstancias que la época exigía.

Antes de iniciar el análisis de fondo de las disposiciones que regulan el procedimiento de reconocimiento y titulación, previsto en nuestra legislación actual, es imperativo establecer las causas concurrentes que motivaron la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, con cuyo ordenamiento jurídico se trata de revisar, renovar y perfeccionar las instituciones agrarias fundamentales - después de casi tres décadas de vigencia del Código Agrario de 1942, y facilitar así la solución de los nuevos problemas del campo que la anterior legislación no tuvo la oportunidad de prever.

La Exposición de Motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria, estableció claramente el propósito de dar un instrumento jurídico que reuniera la experiencia, fortaleciera e impulsara la Reforma Agraria conforme a los principios del Artículo 27 Constitucional.

Señala que el problema de la tierra ha sido factor esencial en el desarrollo político social de México y reconoce la necesidad de una justa distribución de la tierra, haciendo llegar la riqueza nacional a la clase campesina y combatiendo así la acumulación del patrimonio territorial.

" La denominación de Ley Federal de Reforma Agraria - que se propone para el nuevo ordenamiento legal, no carece_

de intención. No es Código porque no se limita a recoger - disposiciones preexistentes; es federal porque su mandato - emana del Artículo 27 Constitucional y se refiere a la Re - forma Agraria, por ser una institución política y de la Re - volución Mexicana ".(61)

Este Ordenamiento Legal así contemplado reconoce y - regula los tres regímenes de propiedad rural : el ejidal, el comunal y la pequeña propiedad. Declara nulas las enaje - naciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías o congregaciones que se hayan invadido u ocupado ilegalmente, y previene las medidas necesarias - para la afectación de latifundios y la creación de nuevos centros de población ejidal.

El Ejido lo concibe constituyéndolo como patrimonio de un núcleo de población campesina, con todos los recursos - naturales que lo componen, otorgándole personalidad jurídica para explotar lícita e integralmente el conjunto de tie - rras, bosques y aguas. Considera el avance en la creación de modernas instituciones jurídicas y lo finca en el fomen - to del desarrollo rural apoyado en las aspiraciones de la democracia económica. Hace destacar que las prerrogativas - y preferencias que se otorgan a los ejidatarios, se hacen - extensivas tanto a comuneros como a los auténticos pequeños propietarios, ya que su identidad de condiciones económicas sociales y culturales, justifican plenamente la adopción - de tal medida.

Se expresa que la iniciativa de Ley tiende a fortalecer simultáneamente al ejido, a las comunidades y a la auténtica pequeña propiedad, para concluir que estas tres institu - ciones revolucionarias deben gozar de cabal protección jurí - dica y del apoyo a la Nación entera, para que en armónica

convivencia alcancen los más altos niveles productivos.

De esta forma se dice que, la nueva legislación propuesta ha sido elaborada con base en la realidad y consultando previamente a todos los sectores sociales comprometidos con los problemas agrarios vigentes, observando los criterios sustentados en las ejecutorias que durante los últimos años ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con base en el criterio de que, por tratarse de una norma de carácter social, ésta debe brindar primordialmente impulso y protección debida a la clase campesina, que fue la que mediante la lucha armada de 1910-1917 consiguió en el Congreso Constituyente de Querétaro la elevación a norma fundamental de un estatuto mínimo de garantía, en los que quedaban comprendidos los comuneros, ejidatarios y auténticos pequeños propietarios.

Por lo anteriormente expuesto, podemos precisar que, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, queda de manifiesto la continuación de la Reforma Agraria Mexicana, la cual significó el principio de un nuevo trato a las masas rurales tratando, el mismo tiempo de corregir las fallas arrastradas desde el pasado. Así mismo sienta los fundamentos del Derecho Agrario y Derecho Procesal y coordina, clasifica y disuelve un sinnúmero de confusiones jurídicas y administrativas. Dicha Ley Federal de Reforma Agraria, emitida el 22 de marzo de 1971 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 16 de abril del mismo año, entró en vigor el día 10. del mes siguiente y se integra por un total de 480 artículos, más 8 transitorios, distribuidos en 7 libros, 17 títulos y 63 capítulos.

En relación a esta ley es oportuno mencionar que las más recientes reformas y adiciones a que ha sido sometida,-

son las contenidas en el Decreto de fecha 30 de diciembre de 1983, publicado en el " Diario Oficial " de la Federación el 17 de enero de 1984, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan algunas de sus disposiciones (las que lleguen a citarse las haremos notar con un asterisco). - Tales reformas, adiciones, etc., se dice eran necesarias para dotar a la Ley de agilidad, claridad y congruencia, en la impartición de la Justicia Agraria. Por lo que a nuestro análisis corresponde, expresaremos solo aquéllas que sean aplicables al procedimiento que nos ocupa.

En el Libro Quinto de la Ley es en donde se establecen y reglamentan los procedimientos agrarios y concretamente en el capítulo I de su título cuarto, se regula el Procedimiento de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, el cual deberá de ajustarse a las prescripciones que serán detalladas.

El ejercicio de la acción que tienen las comunidades agrarias para solicitar el reconocimiento y titulación de sus bienes comunales, se encuentra fundamentado en la Fracción VII del Artículo 27 Constitucional que dispone : - " Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en comun de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan..", este mismo principio se reitera en el Artículo 267 de la L.F.R.A., (al igual que en el 128 del C.A. de 1942), de tal forma que cuando existe un núcleo de población que posee títulos, o sin ellos, pero que está en posesión de tierras y no tiene conflictos de linderos con otros núcleos de población, ya sea ejidal o comunal, o con un particular, procede la acción agraria de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

2.- INICIACION DEL PROCEDIMIENTO.

SOLICITUD.- El Artículo 356* de la Ley Federal De Reforma Agraria señala que la Secretaría de la Reforma Agraria (en lo futuro se abreviará con las siglas L.F.R.A. Y S.R.A., respectivamente), por conducto de la Delegación Agraria, - de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer y titular los derechos relativos a bienes comunales sobre la superficie que no presente conflictos de linderos, cuando los terrenos reclamados se encuentren en posesión de los comuneros de la entidad de su jurisdicción.

Cuando dichos terrenos se encuentren dentro de los límites de dos o más entidades, la S.R.A., decidirá que Delegación es competente para conocer del asunto, o en su caso la misma Secretaría se avocará al conocimiento del mismo.

Algo que no menciona la L.F.R.A., en cuanto a la capacidad de los núcleos de población para interponer la solicitud con la que se inicia la acción agraria que se indica, - es aquel requisito que se refiere al número de comuneros - que deben existir para que la solicitud sea procedente. En cambio, el Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales del 6 de enero de 1958, aún vigente (62), establece en su Artículo 4o. que el procedimiento se iniciará a petición de los representantes de la comunidad interesada o por acuerdo del Jefe del Departamento Agrario (hoy Secretaría de la Reforma Agraria), " cuando se lo soliciten por lo menos veinte comuneros ... " Por lo anterior, podemos concluir que para que dicha solicitud sea procedente, es necesario que la promuevan un mínimo de 20 personas, al igual que para ejercitar la acción agraria de dotación o la de Creación de Nuevos. -

Centros de población.

Del reglamento invocado, es necesario establecer que, - aún cuando su denominación se refiere a la Tramitación de - los Expedientes de Confirmación y Titulación, y no al de reconocimiento y titulación de bienes comunales, como lo llama la L.F.R.A., y que en su Artículo 2o. habla del procedimiento para reconocer y confirmar, podemos afirmar que se trata de un solo procedimiento. Lo anterior lo podemos inferir - por el simple hecho de que ni los Códigos de 1942 y de 1940, ni en la legislación anterior a estos, se señalan dos procedimientos distintos para la titulación de bienes comunales, mucho menos del procedimiento de confirmación, considero que simplemente es una cuestión de terminología. Lo anterior no obsta para proponer el que deba legislarse sobre este asunto con la intención de hacer congruente la aplicación del Reglamento aludido en relación con la L.F.R.A., con la finalidad de evitar confusiones en la denominación del expediente agrario de bienes comunales, que es uno solo.

PUBLICACION.- Recibida la solicitud o iniciado el procedimiento de oficio, la autoridad agraria que intervenga - (Delegación Agraria) procederá en un plazo de diez días, a publicar la solicitud o el acuerdo de iniciación del expediente en el " Diario Oficial " de la Federación y en la " Gaceta Oficial " de la entidad donde se ubiquen los bienes que - señale la comunidad. Para cumplir con esta obligación, el delegado que haya iniciado el procedimiento deberá enviar de inmediato copia de la solicitud o del acuerdo de inicio a la S.R.A., (Art. 357 L.F.R.A.).

REPRESENTANTES DE LA COMUNIDAD.- A la solicitud deberá acompañarse los títulos o pruebas en que funden su derecho y a falta de estos, los documentos que comprueben que se trata

de una comunidad, señalando en la misma los nombres de dos representantes, propietario y suplente que, habiendo sido elegidos por mayoría de votos, gestionarán el trámite del expediente (Art. 358* L.F.R.A.).

En relación con lo anterior, hacemos nuestro el criterio sustentado por Martha Chávez Padrón, en el sentido de que la Ley Federal de Reforma Agraria no establece el momento procesal en que deben elegirse los representantes comunales "... lógicamente dicha elección podrá hacerse una vez que se ha levantado el censo general de comuneros ". (63)

TITULOS.- En el supuesto de que los representantes de la comunidad no aporten los títulos de propiedad respecto de los terrenos sobre los que se alegue tener derechos, deberán demostrar que la posesión sobre ellos ha sido a título de dueños, de buena fé y en forma pacífica, continua y pública desde tiempo inmemorial (Art. 267 de la L.F.R.A., en relación con el 3o. del Reg. de 1958)

3.- INVESTIGACION.- REALIZACION DE TRABAJOS TECNICOS E INFORMATIVOS.

La autoridad agraria procederá a realizar los siguientes trabajos, que deberán quedar terminados en un plazo de 30 días (Art. 359* L.F.R.A.):

a).- Localizar la propiedad comunal sobre la que se alegue tener derechos, con títulos o sin estos formulando el plano correspondiente.

Al respecto, el Artículo 9o. del Reglamento de 1958 señala que la identificación de los terrenos se llevará a cabo por el representante del Departamento Agrario (hoy Secretaria-

ría de la Reforma Agraria), acompañado de los representantes comunales del poblado, del de la autoridad municipal y otras, procediendo a hacer la localización de los linderos de acuerdo con los títulos o planos que se presenten o, a falta de estos, conforme al señalamiento que de los mismos hagan los representantes de la comunidad, debiendo en todo caso invitarse a la práctica de esta diligencia, con toda la debida anticipación, a todos los colindantes que señalen los representantes de la comunidad, para que manifiesten su conformidad o inconformidad en relación con los linderos señalados.

Más aún en su Artículo 11 establece el que las autoridades agrarias están obligadas a recabar todas las informaciones y pruebas necesarias, para determinar la validez de los títulos y la exactitud respecto de la superficie y localización de las tierras que amparan. Si no pudiera determinarse el área y localización de la propiedad comunal porque los interesados carezcan de títulos y hasta de un conocimiento exacto de sus derechos, la S.R.A. procederá a realizar los trabajos topográficos e informativos indispensables para precisar la propiedad comunal. Una vez realizado esto, notificará a todos los colindantes para comprobar si están conformes o no con los linderos que lleguen a establecerse.

b).- Levantar el censo de población comunera.- Para los efectos de la Ley, se considera como integrante de una comunidad que solicita el reconocimiento y titulación de sus terrenos, a los mexicanos por nacimiento, hombre o mujer, mayor de 16 años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo, originario o vecino de ella, con una residencia mínima de cinco años, trabaje personalmente la tierra como ocupación habitual; no posea un capital individual en la industria

en el comercio o en la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces al salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente; no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar amapola, mariguana o cualquier otro estupefaciente y que no haya sido reconocido como comunero en ninguna otra resolución de reconocimiento y titulación de bienes comunales (Arts. 200* y 276 de la L.F.R.A.).

El Reglamento de 1958, dispone en su Artículo 7o. un plazo de 15 días para aquellos vecinos que se encuentren excluidos del censo y se crean perjudicados en sus derechos, para que los hagan valer y puedan figurar en el mismo, para lo cual deberán aportar las pruebas y alegatos que estimen necesarios dentro del plazo fijado. Transcurrido dicho plazo, sin que surjan quejas o reclamaciones contra el censo o solicitudes de incorporación al mismo, éste se considerará definitivo.

El censo general de habitantes deberá contener nombre, edad, domicilio y ocupación de cada uno de los miembros de la comunidad, incluyendo el número total de habitantes, número total de jefes de familia y el número total de capacitados.

c).- Verificar en el campo los datos que demuestren la posesión y demás actos de dominio realizados dentro de las superficies que se titulan ; y

d).- Si se presentan títulos, se emitirá dictamen paleográfico en que conste su autenticidad; en su defecto, se valorarán las pruebas que demuestren la posesión de la comunidad.

Con la modificación efectuada al Artículo 359* de la Ley, el término para la realización de los trabajos técnicos informativos que estarán a cargo de la autoridad agraria, se reduce al mínimo (30 días), dándole así mayor celeridad al procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales, ya que anteriormente a las reformas, el plazo que se establecía para la realización de los mismos era de 90 días. Para el mismo fin, se adicionó dicho artículo con el inciso d), que incluye el dictamen paleográfico de los títulos aportados por la comunidad en que funden su derecho.

Los trabajos técnicos e informativos que deberá llevar a cabo la Delegación Agraria en el transcurso del procedimiento incoado, comprenderá además :

- A).- Cédula notificatoria a colindantes.
- B).- Notificaciones personales a colindantes.
- C).- Levantar actas de conformidad o inconformidad respecto de los linderos entre colindantes y comunes.
- D).- Instaurar en su caso, el procedimiento de conflictos por límites cuando surjan durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Es de vital importancia para el buen desarrollo del procedimiento agrario aludido, el que se efectúen los trabajos consignados en los incisos que anteceden, ya que la participación que tengan los colindantes es fundamental, pues de ellos dependerá que el expediente se resuelva lo más pronto posible; de lo contrario, se propiciarán dilaciones en la emisión de la Resolución Presidencial que ponga fin al mismo, o lo menos que podría ocurrir, es que se resuelva en forma parcial. Lo anterior se infiere del texto del Artículo -

366* de la L.F.R.A., el cual indica que si durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales, surgen conflictos por límites respecto del bien comunal, la S.R.A., deberá continuar el trámite del expediente tomando en consideración únicamente los terrenos que no presenten conflictos e iniciará el procedimiento por la vía de restitución, se éste fuere con un particular, o en la vía de conflicto por límites, si aquél es con un núcleo de población ejidal o propietario de bienes comunales, únicamente de los terrenos cuyos límites se encuentren en conflicto.

De esta forma se instaura otro procedimiento paralelo al que originalmente se inició, esto es, al de reconocimiento y titulación y que, lógicamente diferirá el fallo presidencial que legitime el derecho del núcleo de población sobre la superficie total que reclaman, pues únicamente comprenderá aquellas tierras que no presenten conflictos, en cambio, las que sí los tengan serán motivo de otro fallo del Ejecutivo Federal. De ahí estriba la importancia que se le debe dar a la intervención de los poblados y particulares colindantes en la substanciación de dicho procedimiento.

- E).- Igualmente se procederá a hacer el levantamiento de conjunto de las pequeñas propiedades que existan dentro de los terrenos, incluyendo su avalúo;
- F).- La realización de trabajos topográficos para levantar la planificación correspondiente que describa la superficie total de los terrenos en propiedad o posesión de la comunidad;
- G).- Estudios sobre la calidad de las tierras, mencionando la extensión que tenga cada una de ellas;

H).- Levantamiento del plano correspondiente a la zona urbana, señalando también su extensión;

I).- Cálculo de orientación astronómica.

J).- Carteras de Campo.

K).- Levantar plano-proyecto de localización, que comprenda la superficie que está por reconocerse y titularse, señalando sus linderos, medidas y colindancias, ríos, arroyos, lagos, etc., etc.,

L).- El informe de el, o de los comisionados deberá contener los siguientes datos :

Referencia del oficio de comisión respecto de los trabajos que deberán efectuarse en el poblado gestor; antecedentes de la instauración del procedimiento, señalándose en forma clara y precisa. Mencionar las superficies localizadas tanto de la comunidad, como de los terrenos que se encuentren enclavados en la misma, ya sea de propiedades que pertenezcan a otro núcleo de población o a particulares; levantar el plano informativo y plano proyecto de localización de los terrenos susceptibles de reconocerse y titularse y, en general, informar a la autoridad agraria de todas las circunstancias que prevalecen en la comunidad gestora, en relación con sus bienes comunales y los poblados circunvecinos y propietarios particulares colindantes;

LL).- Recabar la documentación, como son, títulos de propiedad, planos y en general todas las pruebas que se estimen necesarias; los alegatos presentados por los propietarios colindantes con los que pudieran surgir conflictos por

límites y levantamiento de actas en donde se haga constar - la conformidad de estos últimos, o de los incidentes que se presenten.

M).- Antecedentes de inscripciones en el Registro Público de la Propiedad, de los títulos de propiedad que se aporten con la finalidad de acreditar ese derecho; y

N).- Recabar la opinión del Instituto Nacional Indigenista dentro del mismo plazo que señala el Artículo 359*.

Los trabajos técnicos informativos deberán de realizarse lo más preciso posible, ajustándose estrictamente a la realidad, pues su importancia radica en que, con base a éstos, se emitirá la Resolución Presidencial que reconozca y titule los bienes del poblado promovente, la cual debe ser un fiel reflejo de ellos. En caso de deficiencias, o que sean falsos los datos que se consignen, lógicamente el Mandato Presidencial estará viciado de origen y consecuentemente provocará el que sea ejecutado injustamente en perjuicio de la comunidad solicitante, lesionando los derechos de otro núcleo de población o de propietarios particulares.

PERIODO DE PRUEBAS .- Una vez realizados los trabajos a que se refiere el Artículo 359*, se pondrán a la vista de los interesados durante un plazo de treinta días para que expongan lo que a sus derechos convenga. Dentro del mismo plazo se recabará la opinión del Instituto Nacional Indigenista (Art. 360 L.F.R.A.).

RESUMEN Y OPINION.- Una vez realizado lo anterior, y si no son objetadas dichas diligencias, el Artículo 361 de la L.F.R.A., señala que si los trabajos han estado a cargo del Delegado Agrario (generalmente es así), éste enviará

el expediente con un resumen del caso y opinión sobre el mismo a la S.R.A., para la prosecución del trámite.

4.- D I C T A M E N .

Una vez concluidos los trámites, la S.R.A., a través de la Dirección General de Tenencia de la Tierra, Subdirección de Bienes Comunales, emitirá opinión respecto de la procedencia de la acción agraria intentada, quien turnará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario para que a su vez formule su dictamen conforme al cual se elaborará un proyecto de resolución que posteriormente se someterá a consideración del Presidente de la República, ya que, por tratarse de un expediente que debe culminar con Resolución Presidencial, es este Cuerpo Colegiado quien debe dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos en forma definitiva por el Ejecutivo Federal (Art. 362* en relación con el 16* Fracción I., 80.* de la L.F.R.A., y 15 del Reglamento de 1958).

El C.C.A., al estudiar la documentación que integra el expediente agrario, elaborará el dictamen que deberá ser aprobado en sesión del pleno (compuesto por cinco titulares). Una vez elaborado, se enviará el expediente con una copia del dictamen a la Subdirección de Derechos Agrarios de la S.R.A., quien por conducto de la Oficina de Resoluciones Presidenciales formulará el proyecto de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, junto con el plano proyecto de localización y nuevamente, con la copia del dictamen, lo devolverá al C.C.A., quién deberá, una vez más, en sesión del pleno opinar sobre su aprobación (Art. 16*. Fracción II, de la L.F.R.A.).

Al ser aprobado el proyecto de Resolución, la Secretaría General del C.C.A. lo enviará al Departamento de Acuerdos Presidenciales para su revisión y firma, tanto del Subsecretario de Asuntos Agrarios como del Secretario de la Reforma Agraria, siendo éste último quien lo someterá a la consideración del Presidente de la República para su aceptación y publicación correspondiente.

5.- RESOLUCION PRESIDENCIAL.

El Ejecutivo Federal es quien sanciona en forma definitiva sobre el expediente agrario que estamos tratando; tal atribución se consigna en el Artículo 8o., en relación con el 2o. de la L.F.R.A., en los que se establece que es el - Presidente de la República la Suprema Autoridad, en tal virtud queda facultado para dictar las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y las Resoluciones definitivas que expida, no podrán en ningún caso, ser modificadas; además se hace la aclaración de lo que se entiende por Resolución definitiva para los - efectos del Artículo 8o., siendo aquella la que ponga fin a un expediente de :

- " I.- Restitución o Dotación de Tierras, Bosques o - Aguas;
- II.- De ampliación de los ya concedidos ;
- III.- De Creación de Nuevos Centros de Población;
- IV.- De Reconocimiento y Titulación de Bienes Comu - nales ... "

De tal manera que al concluirse el trámite de Reconoci - miento y Titulación de Bienes Comunales, deberá recaer en -

éste la Resolución definitiva a cargo del Presidente de la República, que pondrá fin al procedimiento instaurado.

Al expedirse la Resolución Presidencial, se publicará tanto en el " Diario Oficial " de la Federación, así como en la Gaceta Oficial de la entidad correspondiente. Así mismo, se inscribirán en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad, también de la entidad respectiva (Arts. 363 en Relación con el 446 y 449 de la L.F.R.A.).

El Mandato Presidencial deberá señalar con precisión - los antecedentes del caso y los trabajos realizados para su prosecución, tales como : El censo general de comuneros, si aportaron títulos o no, y si estos fueron declarados auténticos; la descripción de los linderos, señalando las propiedades colindantes; la superficie total que se reconoce y titula, indicando la calidad de sus tierras; la superficie en donde se ubica la zona urbana; los terrenos o parcelas - poseídas individualmente por los comuneros mencionando, en su caso, las superficies que, por corresponder a propietarios particulares ajenos a la comunidad, no deban quedar incluidos en el reconocimiento. Deberá contener la mención de - que los terrenos comunales que se reconocen y titulan son inalienables, imprescriptibles e inembargables y que solo para garantizar el goce y disfrute de los mismos por parte de la comunidad a que pertenecen se sujetarán a las limitaciones y modalidades que la Ley Agraria en vigor establece para los terrenos ejidales.

5.1.- EFECTOS JURIDICOS QUE GENERA.

Los Artículos 51 y 52 de la L.F.R.A., prescriben que a partir de la publicación de la Resolución Presidencial en -

el " Diario Oficial " de la Federación, el núcleo de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal, - es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señalen, con las modalidades y regulaciones que esta Ley - establece. Por consiguiente, los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse - en todo o en parte. Tales disposiciones ya se inclufan en el Código Agrario de 1940, en sus Artículos 120 y 121, y en el Código Agrario de 1942, en sus Artículos 130 y 138 respectivamente.

El Artículo 53 de la L.F.R.A., declara inexistentes to dos los actos de particulares y todas las Resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier actos de las autoridades municipales, de los Estados, así como de las judiciales, federales o del orden común que hayan tenido o tengan, por consecuencia, privar total o parcialmente de sus derechos - agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley.

De esta forma, la Ley Federal de Reforma Agraria tutela y protege los derechos de los núcleos de población que - derivan de una Resolución del Ejecutivo Federal, que tiene el carácter de definitiva e inmodificable y que, por lo mis mo, produce los efectos de cosa juzgada, garantizando así la certeza jurídica que deben tener las comunidades agrarias sobre sus bienes reconocidos y titulados.

Se confirma lo anterior con el criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurispru dencia que se inserta, y que aparece publicada en la página

335, Tomo XV, Menchaca Jon O., pág. 142, Tomo XVIII, Cervantes Matilde y Coags., pág. 96, Tomo XIX Gómez Jesús O, pág. 366, Coutlolenc Antonio, pág. 575, Rodríguez Ramón .- del - Semanario Judicial de la Federación :

" RESOLUCIONES AGRACIAS .- Las Resoluciones del Poder Ejecutivo en Materia Agraria, son enteramente firmes, pues participan del carácter de Resoluciones Judiciales que procrean y extinguen derechos, producen los efectos de cosa juzgada, y no pueden ser modificadas ni revocadas ni aún por el mismo Presidente de la República porque violaría derechos creados de carácter patrimonial y no tendrfa estabilidad la propiedad " .

Más aún, la misma H. Suprema Corte ha establecido criterio en cuanto a las Resoluciones Presidenciales de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales en el siguiente sentido :

" BIENES COMUNALES, RECONOCIMIENTO Y TITULACION, RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DE ESE CARACTER, NO SON CONSTITUTIVAS SINO DECLARATIVAS DE LOS DERECHOS CUYA EXISTENCIA RECONOCEN.- En los términos del Artículo 306 del Código Agrario esta segunda sala ha sostenido el criterio de que el procedimiento incoado para reconocer y titular los derechos sobre bienes comunales, cuando no haya conflictos de linderos, constituye una vía de simple jurisdicción voluntaria en la que las autoridades deben constatar o comprobar que el poblado comunal promovente tiene la posesión de las tierras, por lo que las Resoluciones que en estos casos se emitan, no tienen el carácter jurídico de constitutivas, sino declarativas de los derechos del poblado cuya existencia reconocen. ".(64)

" Séptima Epoca, Tercera Parte :

" Volumen 16, pág. 13.- A.R. 1045/69.- Comunidades de Herreras y Pascuales, Mpio. de Santiago Papasquiaro.- Unanimidad de 4 votos " .

" Volumen 33, pág. 16.- A.R. 5732/70.- mesa de Santiago, S.A. y otros (acumulados).- Unanimidad de 4 votos "

" Volumen 34, pág. 13.- A.R. 68/71.- J. Isabel Lara-Velázquez y otro.- Unanimidad de 4 votos "

" Volumen 35, pág. 14.- A.R. 315/71.- Pedro García y García y otros.- 5 votos "

" Volumen 36, pág. 23.- A.R. 4775/69.- Poblado " LA-LOMA " Mpio. de Valle de Santiago, Gto.- 5 votos."

Vale decir que con los criterios que ha sustentado la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los casos concretos que se le presentan, se ha logrado fortalecer, interpretar o en su caso, llenar algunas lagunas que se encuentran en la L.F.R.A. para, de esta forma garantizar el regimen de tenencia de la tierra a las comunidades agrarias. De esta forma les asegura la titularidad y posesión integral sobre la misma repercutiendo así en la impartición de la justicia agraria, tan indispensable para la clase campesina.

Por lo que corresponde a la ejecución material de la resolución presidencial que reconoce y titula la propiedad de la comunidad, tenemos que ésta se efectuará por la Delegación Agraria, deslindando los terrenos reconocidos y señalando, en su caso, las fracciones que posean los comuneros en lo particular. También se deberá designar al Comisariado y Consejo de Vigilancia de Bienes Comunales en caso de que no existan (Art. 364 de la L.F.R.A.).

Sobre este punto, cabe agregar que el artículo décimonoventa del Reglamento de 1958, dispone que la ejecución de las resoluciones de confirmación y titulación de bienes comunales se hara en forma análoga a la de las resoluciones -

restitutorias. Por lo tanto, además de lo señalado en el párrafo anterior, la ejecución de la resolución presidencial de reconocimiento y titulación, comprenderá además, la notificación a los representantes comunales sobre la ejecución, así como a todos los propietarios colindantes y a los que se encuentren dentro de la superficie reconocida, se le levantarán actas de apeo, posesión y deslinde de las tierras concedidas; de la posesión definitiva de las mismas, estableciendo los plazos para levantar cosechas pendientes, para conservar el uso de las aguas, determinar y localizar las tierras no laborables, de la parcela escolar, de la unidad agrícola industrial de la mujer y de la zona de urbanización, determinando los volúmenes de agua que se concedan, etc., etc.

TRABAJOS COMPLEMENTARIOS .- El Artículo 365 de la L.F.R.A., señala que la S.R.A., dentro de los ciento veinte días posteriores a la ejecución de una Resolución Presidencial que reconozca la propiedad de las comunidades, realizará los estudios y trabajos siguientes :

- I.- Económico y Social para el desarrollo rural y bienestar de la comunidad;
- II.- Los necesarios para resolver las dotaciones complementarias o la adquisición de bienes para satisfacer las necesidades de la comunidad ;
- III.- Para la regularización de fundos legales y zonas de urbanización;
- IV.- Para el establecimiento de la parcela escolar y de la unidad agrícola industrial de la mujer ; y

V.- Acerca de la producción, para determinar el porcentaje que dentro del límite legal les corresponda pagar como impuesto predial.

Todos los trabajos a que hemos hecho referencia son, en sí, cada uno de los pasos que necesariamente deben realizarse para la correcta tramitación del procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales. Todos, en conjunto, son esenciales para el momento en que deba emitirse la Resolución Presidencial con la que culmina dicho expediente agrario, ya que considero que al omitirse efectuar alguno o algunos trabajos, se verá reflejado en el propio mandato del Ejecutivo Federal lo que puede repercutir en perjuicio de las comunidades agrarias, creando situaciones de incertidumbre respecto de la propiedad de sus bienes, por los cuales siempre han padecido para conservarlos.

Como hemos podido constatar a lo largo del presente trabajo, el tema de las comunidades agrarias y el procedimiento para reconocer y titular sus bienes es uno de los más difíciles ya que en la práctica el estudio de cada una de ellas presupone un análisis que generalmente se remonta hasta la época colonial en que se originaron la mayoría de ellas y que, lógicamente, su estudio incluye a todas las leyes que las han regido. Labor por demás encomiable, ardua sí, pero indispensable si es que en verdad se quiere procurar impartir justicia a estos núcleos de población que han visto como han sido disminuidos, privados de capacidad legal para adquirir, poseer, administrar o defender sus bienes comunales y perdido sus derechos sobre éstos, los cuales habrían sido otorgados, a muchos de ellos, desde la colonia y heredados con el transcurso del tiempo a sus descendientes. Es por ello que cada día se hace más importante el perfeccionar

Los procedimientos, que como el presente, requieren de una pronta y expedita culminación, que traera, como resultado - seguridad jurídica y tranquilidad a esta clase de poblaciones y más aún, estabilidad en el agro mexicano.

Para concluir el presente capítulo, es imprescindible significar que la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, en su Artículo 366* (antes de ser reformado) establece diversas prescripciones, tendientes a solucionar los conflictos que por cuestiones de límites se susciten durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales, de la misma manera, durante la vigencia de los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, en sus respectivos Artículos 277 y 312, ya se contemplaban tales medidas para los mismos efectos, es decir, si durante la tramitación del procedimiento surgieran conflictos por límites respecto del bien comunal, éste se suspenderá y se continuará en la vía de restitución si el conflicto es con un particular o en la vía de conflicto por límites, si el mismo fuere con un núcleo de población ejidal, o propietario de bienes comunales.

No es sino hasta las reformas efectuadas a la L.F.R.A., publicadas en el " Diario Oficial " de la Federación el 17- de enero de 1984, mediante las cuales, como ya lo mencionamos, se reforman y adicionan diversas disposiciones que regulan el procedimiento de reconocimiento y titulación , concretamente las efectuadas al Artículo 366* que citamos, en donde podemos apreciar una innovación en sus preceptos. En estos encontramos un alto grado de desarrollo en el espíritu del Legislador, tanto técnico y jurídico, así como en su preocupación constante para la pronta impartición de la justicia agraria, al tratar de hacerla más rápida y expedita - en favor de las comunidades agrarias.

El Artículo 366* así reformado dispone :

" si durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales surgen conflictos - por límites respecto del bien comunal, ya fueren con un particular o un núcleo ejidal o comunal, la Secretaria deberá continuar el trámite del expediente respectivo de los terrenos que no presenten conflictos, e iniciará por la vía de - restitución si aquel fuere con algún particular, o en la vía de conflictos por límites, si estos fueren con un núcleo de población ejidal o propietario de bienes comunales, de los terrenos cuyos límites se encuentren en conflicto; igualmente procederá a hacer el levantamiento conjunto de las - pequeñas propiedades que existan dentro de los terrenos incluyendo su avalúo " (65).

Al modificarse de esta forma el Artículo 366*, se deja debidamente establecido que la autoridad reconocerá y titulará la superficie que no presente conflicto de linderos y que solo se suspenderá el reconocimiento con respecto del - área en disputa, todo esto con el objeto de otorgar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a sus legítimos poseedores en donde no exista controversia. De tal forma que con esta nueva disposición se pone fin a la situación por demás absurda, de que por tener conflictos en una pequeña fracción de la superficie total, se dejaba de reconocer otra mayor, hasta en tanto se resolviera la controversia - planteada. Lo anterior trafa como consecuencia que, al dictarse la resolución definitiva, la situación real en el - campo ya habfa variado, esto es, ya se habfan originado - otros conflictos que volvfan a impedir el reconocimiento de la propiedad comunal en su totalidad.

De acuerdo con el Artículo anterior, las dos vfas que establece la L.F.R.A. para resolver los conflictos que por cuestiones de lmites confrontan las comunidades, ya sea con particulares o cualquier otro núcleo de población, son contemplados en los Artículos 272, 274, 275, 279 al 285 en caso de Restitución y en los Artículos 367 al 378 el procedimiento de conflicto por lmites respectivamente.

C A P I T U L O I I I**C I T A S B I B L I O G R A F I C A S**

- (44): Exposición de Motivos del Decreto del 6 de enero de 1915, Consúltese: Fabila Manuel, Op. Cit., P. 270-274.
- (45): Mendieta y Núñez Lucio, Op. Cit., P. 191.
- (46): Fabila Manuel, Op. Cit., P. 283.
- (47): Ibidem., P. 322.
- (48): Texto original, Consúltese: Fabila Manuel, Op. Cit. P. 307.
- (49): Ibidem., P.547-554.
- (50): Ibidem., P. 661.
- (51): Ibidem., P. 550.
- (52): Ibidem., P. 562 y siguientes.
- (53): Jurisprudencia y Ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria, México, Ed. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, S. R. A., 1982, Pp. 72-76.
- (54): Fabila Manuel, Op. Cit., P. 346-514.
- (55): P.D.O.F., el 29 de octubre de 1940.
- (56): Código Agrario de 1940, Consúltese: Fabila Manuel, Op. Cit., P. 696 y siguientes.
- (57): Código Agrario de 1942, P.D.O.F., el 27 de abril de 1943.

- (58): Ibidem.
- (59): Ibidem.
- (60): Ibidem.
- (61): Exposición de motivos del C. Presidente de la República, de la iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria, de fecha 29 de diciembre de 1970.
- (62): "Leyes y Códigos de México", 17a. Ed., México, Edit. PORRUA, S. A., 1978, P. 391-398.
- (63): Chávez Padrón Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, 3a. Ed., México, Edit. PORRUA, 1979, P. 248.
- (64): Jurisprudencia y Ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria, Op. Cit. P. 15.
- (65): Art. 366 de la L.F.R.A., Reformado y Adicionado mediante Decreto publicado en el D.O.F., el 17 de enero de 1984.

C A P I T U L O I V .

RECONOCIMIENTO LEGAL DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD PARTICULAR EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.

Regularmente dentro de los terrenos que pretenden reconocerse y titularse a un núcleo de población que guarda el estado comunal, se localizan extensiones que pertenecen en lo particular a comuneros y otras a personas ajenas a la comunidad. Por lo que respecta a los primeros, no debe de existir problema alguno en relación con sus predios, ya que al haber sido considerados como comuneros en el censo general que al efecto se levante y al momento de ejecutarse la Resolución Presidencial que se dicte en el procedimiento agrario en cita, la Delegación Agraria, al realizar el deslinde de los terrenos reconocidos y titulados, señalará las fracciones que posean los comuneros en particular.

No ocurre lo mismo cuando en la superficie comunal existen porciones de terreno que pertenecen en propiedad o en posesión a personas que las detentan bajo el régimen de propiedad particular, esto es, en el ámbito del Derecho Civil. Algunos de ellos tendrán títulos de propiedad que obtuvieron a raíz de los repartimientos efectuados en base a las Leyes de Desamortización que provocaron la individualización de la propiedad comunal, otros mostrarán títulos que generalmente derivan de contratos de compra-venta y algunos más, tratarán de legitimar su derecho al través de la posesión que han mantenido sobre esos predios. Observese que en estos supuestos existe un derecho por acreditar y una obligación por parte de la autoridad agraria que está conociendo del procedimiento que nos ocupa, para escucharlos y en el momento procesal oportuno, reconocerles ese derecho real respecto a sus predios, -

siempre y cuando reunan desde luego los requisitos exigidos por la Legislación Agraria.

En todo caso, la misma autoridad agraria deberá de tomar en consideración a estos predios y a las personas que los detentan a título de dueños, en la formulación de su dictamen correspondiente toda vez que entrándose de una auténtica propiedad particular en explotación necesariamente deberá reconocerse jurídicamente como tal.

1.- CONCEPTO DE PEQUEÑA PROPIEDAD EN LA LEGISLACION AGRARIA VIGENTE.

Antes de iniciar nuestro estudio que se relaciona con el reconocimiento legal que debe de concederse a la pequeña propiedad, a la auténtica pequeña propiedad y a los titulares de la misma, debemos de expresar un concepto claro y preciso con respecto a lo que debemos de comprender cuando nos referimos a la pequeña propiedad en la materia agraria, ya que, como es bien sabido, éste se maneja frecuentemente como una modalidad más en el régimen de tenencia de la tierra. Por lo tanto se considera conveniente el poder determinar la extensión y límites a que se encuentra sujeta, ya que la autoridad administrativa toma en consideración tales elementos para estar en aptitud de amparar y salvaguardar ese derecho de propiedad.

Como se ha podido constatar en el transcurso de nuestra historia legislativa en el ámbito agrario, la pequeña propiedad individual o particular de las tierras, siempre fué y es motivo de una regulación muy especial con la que se ha pretendido estimularla, asegurándole los medios de defensa para su protección y desarrollo.

A grandes rasgos recordemos que desde la época colonial se concedió todo tipo de facilidades a los conquistadores y colonos para que adquirieran extensiones de tierras sin limitación alguna. En la etapa independiente durante la vigencia de las Leyes de Desamortización cuyas disposiciones fueron incorporadas más tarde al texto del artículo 27 de la Constitución Federal de 1857, quedó garantizado el derecho individual sobre la propiedad de las tierras; también se puso en manifiesto esta tendencia al tratar de hacer extensivo ese beneficio en favor de la población indígena, adjudicándoles de manera particular los terrenos que venían poseyendo bajo el régimen comunal.

Por tal motivo, las tierras de las comunidades indígenas quedaron sujetas al proceso desamortizador al quedar reducidas en propiedad particular, en manos de los que fueron integrantes de las comunidades y de sus sucesores; aunque por algunas circunstancias en lugar de darseles este destino, aquellas tierras fueron objeto de actos ilícitos, pero en la mayoría de los casos, tales adjudicaciones fueron convalidadas y legalmente tituladas con fundamento en las Leyes vigentes de la época.

Con la expedición de la Ley del 6 de Enero de 1915, se prescriben una serie de nulidades, precisamente como consecuencia de los diversos actos ilícitos que provocaron las enajenaciones de terrenos comunales y por ende el despojo de los mismos en perjuicio de los indígenas a quienes les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial.

En la misma Ley se estipula una medida eminentemente proteccionista con el fin de amparar a aquellos propietarios que adquirieron la titularidad de sus predios mediante los repartimientos efectuados con arreglo a las Leyes de Desamor

tización habiendo sido considerados bajo el único caso de -
excepción respecto de las nulidades que en ella se consignan.

Acogiendo los lineamientos de la Ley anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, -
sienta las bases en su Artículo 27 para el establecimiento -
de la extensión y límites de la pequeña propiedad, la que es
objeto de especial protección, puesto que este precepto la -
eleva a la categoría de garantía individual y le otorga su
respeto absoluto. Ese respeto es el único que se opone a -
la acción dotatoria y restitutoria, de tal modo que en con -
cepto del Constituyente, la vida de la pequeña propiedad es
tan importante o más que la distribución de tierras entre los
núcleos de población carentes de ellas. Por eso no solo or -
dena su respeto, sino que dispone expresamente que el Estado
procurará el desarrollo de la misma, como garantía Constitu -
cional; para tal efecto decretó la desaparición del latifun -
dio, antiguo sistema creador de enormes desigualdades econó -
micas, sociales y culturales en la vida rural mexicana.

En la fracción VIII del Artículo que citamos se reitera
nuevamente la medida proteccionista que manejó la Ley del 6
de enero de 1915, para defender los intereses tanto de los -
núcleos de población así como de los propietarios particula -
res, declarando nulas :

" a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y mon
tes pertenecientes a los pueblos, rancherías congregaciones
o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores
de los Estados, o cualquier otra autoridad local, en contra -
vención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y -
demás Leyes y disposiciones relativas;

" b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población ".

" c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población ".

" Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas".

La hipótesis normativa que se describe en el párrafo anterior, se ha venido reiterando en la Legislación secundaria pues formó parte del Código Agrario de 1942, en su Artículo 48 y actualmente en la L.F.R.A., en su Artículo 193, este es el caso de las propiedades que, aún siendo originariamente comunales, son inafectables en el procedimiento restitutorio de tierras, garantizando de esta manera la titularidad sobre la propiedad de las tierras así adquiridas.

En lo concerniente a lo que debemos de estimar como pequeña propiedad, el Maestro Lemus García nos hace el siguiente comentario, "... durante muchos años no se tuvo un concepto o una delimitación precisa de lo que era la pequeña propiedad, hasta que en la Ley reglamentaria primero y después en la propia Constitución, se fijaron sus límites ... " y citando a Lucio Mendieta y Nuñez nos señala: " El Doctor en su Sistema Agrario Constitucional, expone los siguientes cuatro criterios sustentados para definir o determinar la pequeña propiedad: a) pequeña propiedad es la extensión hasta de cincuenta hectáreas que, Constitucionalmente, es inafectable en caso de restitución; b) la pequeña propiedad, es aquella propiedad menos extensa de las inmediatas al pueblo solicitante de ejidos. Aquí se determina la pequeña propiedad comparando la extensión de los latifundios más próximos al núcleo de población solicitante y estimando pequeña propiedad al de menor extensión territorial; c) pequeña propiedad es la extensión máxima que en cada Estado, Territorio o Distrito Federal puede poseer un solo individuo o sociedad de conformidad con la facultad que la Constitución otorga a las entidades federativas sobre este particular; y d) la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en varias de sus tesis señala este concepto: En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que pueda cultivar por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia ". (66)

En la fracción XV, se señala una prohibición tanto para las Comisiones Agrarias Mixtas así como a los Gobiernos Locales y demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, las que no podrán afectar, en ningún caso la propiedad agrícola o ganadera en explotación, se indica que incurrirán -

en responsabilidad, por violaciones a la Constitución en caso de conceder dotaciones que la afecten. De este modo se reitera una vez más la protección a la pequeña propiedad.

Más aún, mediante Decreto publicado el 12 de febrero de 1947 se adiciona la fracción aludida con seis incisos, en los que, fundamentalmente se determina y precisa lo que debe entenderse por pequeña propiedad y la extensión a que se encuentra sujeta, ya sea ésta agrícola o ganadera.

Abundando en lo que señala dicha fracción, podemos estructurar una clasificación respecto de las distintas extensiones de terreno a que se encuentra subordinada la pequeña propiedad, y esta puede ser :

- 1.- En razón de la extensión y calidad de la tierra
 - a).- Se considera pequeña propiedad agrícola - aquella cuya extensión no excede de cien hectáreas de riego o humedad de primera o su equivalente en otras clases de tierra en explotación ;
 - b).- Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo.

Para los efectos de las equivalencias, cita la propia fracción XV, se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

- 2.- En razón de la extensión de la tierra y sus plantaciones o cultivos :

- a).- La superficie de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo.
 - b).- De trescientas hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo de platano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.
- 3.- En razón de la extensión de la tierra y la ganadería .- se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos ; y
- 4.- En razón de la extensión de las tierras y las obras efectuadas en ellas ;
- a).- Cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido certificado de inafectibilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción.

La fracción XVII en su inciso a), faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para que, en sus Jurisdicciones respectivas, expidan Leyes fijando la extensión máxima de la propiedad rural.

Por último, la fracción XIX establece categóricamente - la protección absoluta para la propiedad rural al indicar - que, con base en esta Constitución, el Estado dispondrá de las medidas necesarias para la expedita y honesta impartición de la Justicia Agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la Tenencia de la Tierra tanto para la propiedad ejidal, la comunal y de la pequeña propiedad.

Ahora bien, de la clasificación así elaborada se observa claramente que no existe un criterio uniforme por parte del Legislador para determinar la extensión a que debe ajustarse la pequeña propiedad, ya sea agrícola o ganadera; pues de acuerdo a la finalidad a que está destinada, en algunos - casos suele ser excesiva dicha superficie. En virtud de lo antes dicho, es conveniente buscar la unificación de ese criterio para así poder tener un equilibrio justo entre las diferentes superficies de terreno a que se encuentra expuesta la pequeña propiedad.

De la manera anteriormente analizada se ha visto como - la pequeña propiedad, a la luz del Artículo 27 Constitucional, en su forma original estableció su protección como garantía individual. Con las innovaciones que contiene actualmente se mantiene ese criterio, pero con ciertas modalidades, para ser precisos, solo son respetadas las propiedades agrícolas o ganaderas en explotación; este requisito se puede - decir que es atinado, ya que como se ha dicho, el respeto a la pequeña propiedad se establece en atención a los fines sociales a que se destina. Por el contrario, cuando la pequeña -

propiedad no es explotada, no está desempeñando la función social que se le está encomendando y, consecuentemente, faltando el motivo por el cual se ordenó su protección y respeto, ésta no tiene razón de seguir existiendo. En todo caso, deberá otorgarse al propietario la oportunidad de probar la causa que dió origen a la falta de explotación, antes de ser considerada como afectable su propiedad para satisfacer necesidades agrarias.

Por otra parte, el Artículo 252 de la L.F.R.A., que es correlativo del 66 del Código Agrario de 1942, dispone que :
" ... Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal ".

A este tipo de predios y personas así contempladas en dicho precepto, nos referiremos en este capítulo, al analizar el procedimiento de reconocimiento de propiedades particulares enclavadas en terrenos comunales.

2.- EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE PROPIEDADES PARTICULARES QUE SE ESTABLECE EN EL REGLAMENTO PARA LA TRAMITACION DE LOS EXPEDIENTES DE CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES DEL 6 DE ENERO DE 1958.

Como ya lo he mencionado en un anterior inciso, el Reglamento que aquí se examina se refiere al procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales, y no al de confirmación como lo señala su título, ya que dicho procedimiento es uno solo y es el que regula la Ley Federal de Reforma Agraria.

Una vez efectuada la anterior consideración procederemos a analizar los aspectos importantes que se relacionan con el reconocimiento de pequeñas propiedades particulares, que es regulado por el Ordenamiento Jurídico invocado.

Al iniciarse el procedimiento para reconocer y titular los terrenos comunales que posee un núcleo de población, trae aparejada la obligación por parte de la autoridad agraria para escuchar a aquellas personas que se encuentren vecinadas en la comunidad, que tengan fracciones de terrenos en su calidad de propietarios particulares y no como comuneros.

Siendo así el Reglamento de 1958, nos indica al Tenor de su Artículo sexto : " La Delegación Agraria comisionará personal que trasladándose al pueblo o lugar donde radiquen los comuneros, con intervención de los solicitantes y oyendo los puntos de vista de las autoridades municipales, citará, por lo menos con ocho días de anticipación, a una junta de todos los miembros de la comunidad. El objeto de esa primera junta será designar dos representantes para el levantamiento del censo general de habitantes y recabar la información directa de parte de los comuneros respecto a los títulos de sus terrenos y las superficies, calidad y ubicación de los que correspondan tanto a la comunidad en general como a los vecinos en particular " .

De acuerdo a la interpretación que debemos dar a la última parte de esta norma, y que aunque no lo señale en el Reglamento forma expresa, debemos de considerar como predios particulares a aquellos que, si bien es cierto, se encuentran ubicados dentro de la comunidad, también lo es, que los mismos no forman parte de ella por pertenecer su propiedad a personas vecinadas y que no tienen la calidad de comuneros.

Más aún el Artículo 14 señala en forma por demás acertada " ... Si dentro de las tierras comunales existen enclavadas porciones pertenecientes en lo particular a los comuneros, se hará la localización de ellas, consignándose los siguientes datos : superficie, calidad, uso a que se destinan, si las explota directamente el propietario o no, el título u origen, señalando en especial si antiguamente formó parte de los terrenos comunales y si la comunidad acepta esa adjudicación individual. Lo mismo se hará en caso de que existan enclavadas propiedades de individuos no comuneros. La identificación de los terrenos enclavados que como propiedad reclamen comuneros o particulares, se llevará a cabo en idéntica forma y mediante los procedimientos que se señalen en el Artículo noveno, respecto a la localización de los linderos de los terrenos comunales que se reclamen.

Las diligencias y los trabajos técnicos informativos que se consignan en el Artículo 9o., se llevarán a cabo por conducto de la Delegación Agraria, quien acompañada de los representantes comunales del poblado, por la autoridad municipal, así como de alguna otra persona que juzgue conveniente invitar para la buena realización de tales trabajos. Procederá a efectuar la localización de los linderos de acuerdo con los títulos y planos que se presenten o, a falta de estos conforme al señalamiento que de los mismos hagan los representantes de la comunidad, debiendo en todo caso, invitarse-

a la práctica de esta diligencia con la debida anticipación, a los colindantes que señalen los representantes de la comunidad también así se integrará una acta en la que se anotará, con toda claridad, los incidentes que se presenten lo que manifiesten los colindantes y los títulos de propiedad que se invoquen.

Cuando se hayan agotado todas las diligencias, informaciones y demás trabajos indispensables a que nos hemos referido y, no habiendo surgido conflictos de ninguna especie la Delegación Agraria una vez después de haber formulado su opinión, la enviará junto con el expediente a la Dirección de tierras y aguas, se dice, la que con su estudio y opinión lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, para que dictamine sobre la procedencia del reconocimiento de tales propiedades como particulares (Art. 13 en relación con el 16 del Reglamento).

En el caso de que el reconocimiento de propiedades particulares haya sido sancionado como procedente, en el proyecto de Resolución Presidencial que se formule para reconocer y titular los terrenos de la comunidad, deberán señalarse con precisión, entre otras cosas las siguientes :

" ... Los terrenos o parcelas poseidas individualmente por los comuneros y. En su caso, las superficies que, por corresponder a propietarios particulares ajenos a la comunidad, no deben quedar incluidas en la confirmación " (Art. 15).

Volviendo a insistir que no se trata del procedimiento de confirmación, sino de reconocimiento y titulación previsto y regulado por la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En cuanto a su emisión, es preciso indicar que las Resoluciones que se dicten sobre bienes comunales, por ningún motivo deberán contener disposiciones en virtud de las cuales en términos generales y sin hacer referencia concreta a predios y personas, se reconozcan o dejen a salvo derechos de posibles propietarios o poseedores particulares (parte última del Artículo 15 del Reglamento de 1958).

La finalidad que se busca al determinar estos requisitos, es con el objeto de suprimir disposiciones de carácter general que en un momento determinado pueden originar efectos dilatorios para la culminación de ambos procedimientos (de reconocimiento y titulación, y el de exclusión), en perjuicio de las partes involucradas en ellos, como son el núcleo de población comunal y propietarios particulares, quienes pueden ver lesionados sus derechos por no haber sido deducidos en su oportunidad. O en el peor de los casos, puede generar confusiones con respecto de esos derechos que tal vez ni existan, y que por esa simple declaración de carácter general, está dando la pauta para que cualquier persona ejercite la acción de exclusión e intervenga en el procedimiento sin legitimación alguna, lo cual se puede afirmar, diferirá la culminación de ambos expedientes. Este caso puede darse tomando en consideración lo estipulado por el Artículo 16 del mismo Reglamento, en contraposición a lo consignado por el 15.

Por cuanto hace a la presentación de las solicitudes de exclusión de propiedades particulares y ante quien deberán promoverse, tenemos que existen dos fases en las que normalmente se formulan tales peticiones :

- 1.- Al iniciarse el procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales, que es cuando

se tiene conocimiento de su instauración, por haber sido notificados los propietarios colindantes, para que participen en los trabajos que se llevarán a cabo en la substanciación de dicho expediente.

2.- Posterior a la publicación de la Resolución Presidencial de Reconocimiento y Titulación.

En el primer caso, los particulares que tengan conocimiento de la instauración de el expediente agrario de reconocimiento y titulación de bienes comunales, cuyos predios se ubican dentro de la superficie objeto de esta acción agraria generalmente se dirigen al Delegado de la S.R.A., en el Estado, solicitando se les reconozcan sus derechos que como propietarios particulares detentan sobre aquellos predios; comúnmente estas personas fundamentan sus pretensiones en lo establecido por el Artículo 252 de la L.F.R.A., es decir, intentarán demostrar, o bien, ser propietarios con títulos legalmente requisitados o poseedores de modo continuo, pacífico y público de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable. Desde luego, a estas solicitudes se les dará el trámite correspondiente una vez iniciado el procedimiento multicitado.

Las peticiones de exclusión así presentadas, también tienen su apoyo en el Artículo 360 de la L.F.R.A., quien señala que una vez realizados los trabajos ordenados por el Artículo 359, que se refieren al procedimiento de reconocimiento y titulación, se pondrán a la vista de los interesados durante un plazo de treinta días, para que expongan lo que a sus derechos convenga. Con la solicitud deberá aportarse la documentación y todos los medios de prueba con los que traten de legitimar sus derechos los propietarios par -

ticulares, se integrará en un expedientillo y se enviarán a la Dirección General de Tenencia de la Tierra (Subdirección de Bienes Comunales), quien solicitará la opinión correspondiente a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, sobre la procedencia de la segregación o reconocimiento de tales propiedades como particulares, así como de la validéz jurídica de la documentación aportada para tal efecto; tal atribución es conferida por el Artículo 13o. fracción XII del Reglamento Interior de la Secretaría de la Regormá Agraria (67). - Una vez emitida la opinión correspondiente, se remitirá a la Subdirección de Bienes Comunales, quien posteriormente elaborará el proyecto de dictamen que será sometido a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación.

Como segundo supuesto tenemos las peticiones presentadas en forma posterior a la publicación de la Resolución Presidencial de reconocimiento y titulación de bienes comunales o de la ejecución material de la misma. Este tipo de petición encuentran su fundamento legal en el Artículo 16 del Reglamento para la tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, en donde se establecen las siguientes hipótesis normativas :

" Art. 16.- Los propietarios o poseedores de pequeñas propiedades incluidas dentro del perímetro de terrenos comunales confirmados, tendrán derecho a pedir el reconocimiento de sus propiedades siempre que las Resoluciones confirmatorias respectivas contengan alguno de los puntos resolutivos que enseguida se consignan :

" I.- Las pequeñas propiedades particulares que pudieran encontrarse enclavadas dentro de los terrenos comunales que se confirman, quedarán excluidas de esta titulación si reúnen los requisitos establecidos por los Artículos 66 y -

306 del Código Agrario vigente, a cuyo efecto se dejan a salvo los derechos de esos poseedores.

" II.- Todas las superficies de propiedad particular que quedaran incluidas dentro del perimetro de los terrenos que se confirman, no serán materia de confirmación en el presente caso ".

El procedimiento que deberá seguirse para el reconocimiento de derechos particulares será el que señalan los Artículos 9 y 13 de este Reglamento, es decir, la investigación de la Delegación Agraria, la revisión de la Dirección de Tierras y Aguas y la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario. Al otorgarse un reconocimiento deberá consignarse en el plano de ejecución correspondiente la anotación de la pequeña propiedad particular reconocida conforme al dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario .

Comunmente, este tipo de solicitudes de exclusión se presentan ante la Dirección General de Tenencia de la Tierra (Subdirección de Bienes Comunales), o en la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en muchos de los casos ante la Delegación Agraria, quien la turnará a una u otra de las Direcciones citadas, para la elaboración del estudio y opinión correspondiente.

3.- LA EXCLUSION DE PROPIEDADES PARTICULARES ENCLAVADAS EN BIENES COMUNALES EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Si buscamos en el contenido de la Ley Federal de Reforma Agraria, nos daremos cuenta que no existe un procedimiento específico denominado de " reconocimiento y exclusión de propiedades particulares " enclavadas en terrenos comunales

reconocidos y titulados o a punto de serlo. Lo dicho es cierto, pues en la Ley reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se contempla como ya se dijo, procedimiento alguno con esta dominación. En cambio como ya lo hemos visto, el Reglamento de 1958, aunque en forma muy somera, establece algunas disposiciones que los norman y aún cuando no con el acierto necesario, es el único Cuerpo Legal que lo regula, por lo cual es tino que es de suma importancia, por el hecho de que con el debe garantizarse este modo de propiedad en el medio rural.

Si bien es cierto que la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 249, enlista a las propiedades que son inafectables, no lo es menos que dicho precepto se refiere concretamente a las acciones de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal, las cuales no pueden equiparse en ningún modo ni en forma alguna a la de reconocimiento y titulación de bienes comunales, menos aún a la de reconocimiento de pequeñas propiedades particulares, todo esto atendiendo a la naturaleza jurídica de cada una de estas acciones agrarias, pues en los casos de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población, se proporcionan tierras a los núcleos de población para satisfacer sus necesidades agrarias tomándolas desde luego de aquellas fincas consideradas como afectables, respetándose en todo tipo a la auténtica pequeña propiedad, pudiendo decirse que tales acciones son constitutivas de derechos a favor de los solicitantes. En cambio en el caso de reconocimiento y titulación de terrenos comunales y el de exclusión de propiedades particulares, la Resolución que se emita para concluir ambas acciones, no es constitutiva, sino declarativa de los derechos cuya existencia se reconoce bien sea de propiedad (cuando existan títulos) o por posesión.

Ahora bien, por lo que respecta a las propiedades que pueden ser reconocidas y excluidas del bien comunal, deberán ser aquellas fracciones pertenecientes en lo particular a los comuneros, o a individuos no comuneros, que reúnan los requisitos establecidos en el Artículo 252 de la L.F.R.A., es decir, deberán acreditar la propiedad con títulos legalmente requisitados, o demostrar que han mantenido la posesión de sus predios a nombre propio y a título de dominio, de modo continuo pacífico y público, que no exceden del límite fijado para la propiedad inafectable. Siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales y no se trate de terrenos que hayan pertenecido originalmente a la comunidad en donde se ubiquen; ésto refiriéndose a los terrenos poseídos por personas ajenas a la comunidad, ya que en tratándose de comuneros, se señalará si antiguamente esas porciones formaron parte de los terrenos comunales y si la comunidad acepta y respeta esa adjudicación individual, dado que estas fracciones así poseídas, no deben ser materia de la exclusión atendiendo al principio de inalienabilidad, imprescriptibilidad etc. etc., que se les confiere a los terrenos comunales. Volviendo a insistir que existe un silencio absoluto por parte de la Ley para el desahogo de dicho trámite.

Más sin embargo, la Ley de la materia comprende todo un capítulo destinado a determinar el tipo de propiedades que son inafectables en el procedimiento relativo a la restitución de tierras, bosques y aguas, tal y como puede verse en el Artículo 193 que enseguida citamos :

" Art. 193.- Al concederse una restitución de tierras, bosques y aguas únicamente se respetarán :

" I.- Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de Junio de 1856;

" II.- Hasta cincuenta hectáreas de tierras, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor de los términos de la Ley vigente en la fecha de la solicitud;

" III.- Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la Resolución respectiva;

" IV.- Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población; y

" V.- Las aguas destinadas a servicios de interés público".

Por lo manifestado, llego a la conclusión de que el Legislador omitió, o no quiso mencionar nada en relación con la exclusión de propiedades particulares en el procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales, guardando así un silencio absoluto sobre el particular. En cambio si hace referencia como se ha visto, en cuanto a las propiedades que son consideradas inafectables en el procedimiento restitutorio. Siendo así puedo colegir que aquél actúa o bien a su libre albedrío para regular tal o cual procedimiento según el grado de importancia que él mismo le dé, o actúa legislando de acuerdo a las circunstancias reales que se van dando en un momento determinado, esto último lo dudo, ya que existe una completa inactividad para reglamentar el procedimiento que comentamos.

Tal vez, en el último de los casos se haga necesario - aplicar por analogía, los preceptos que se prescriben para - regular los demás procedimientos agrarios, como ocurre con los señalados para los bienes ejidales. Pero para mi particular punto de vista, lo más conveniente sería que se adicionara con un capítulo más a la Ley Federal de Reforma Agraria en donde se regule el procedimiento que señalamos, que vaya seguido o paralelo al de reconocimiento y titulación de bienes comunales, que trate concretamente sobre la exclusión de propiedades particulares mediante su reconocimiento legal.

Lo anterior viene a colación, ya que al revisar las disposiciones contenidas en el Reglamento de 1958, que en su - Artículo 17o. deja asentado : si dentro de los terrenos considerados como pertenecientes a la comunidad se encuentran - propiedades particulares, bien sea de comuneros o de perso - nas no reconocidas como tales, con extensiones mayores de cincuenta hectáreas, se tramitará la correspondiente resti - tución si así lo solicitan los interesados. Con esto se reafirma nuestra inquietud planteada, ya que al consignar la - norma en cita, que de existir propiedades pertenecientes en lo particular a comuneros o a personas que no tengan ese - carácter. Cuyas extensiones de tierra que excedan de la cantidad señalada, se tramitará la restitución correspondiente siempre y cuando sea solicitada por los interesados. Con - tal dispositivo se complementa así lo ordenado en la fracción II del Artículo 193 de la L.F.R.A., que ya hemos indicado, - que se refiere a las tierras que deberán ser respetadas al - concederse una restitución; equiparándose de este modo a las propiedades que son inafectables al ejercitarse dicha acción agraria, con las de particulares que se encuentran ubicadas en tierras comunales, materia de otro procedimiento distinto como lo es el de reconocimiento y titulación.

Por todo lo apuntado se puede concluir que, las personas que se ostentan como propietarios particulares de predios rústicos que se encuentran enclavados en los bienes comunales reconocidos y titulados, o a punto de serlo a un núcleo de población, no encuentran de ninguna manera en la L.F.R.A., el fundamento jurídico idoneo para solicitar la exclusión y reconocimiento de sus terrenos, por no existir en la misma ningún procedimiento tendiente a lograr esa finalidad. Conteniendo únicamente proceptos aislados que no se refieren de manera directa al procedimiento que se comenta, tal y como sucede con su Artículo 252, correlativo del 66 del Código Agrario de 1942 Por lo tanto dichas personas se verán obligadas a recurrir en busca de apoyo legal en los lineamientos consagrados en el reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, los cuales, es cierto, no son lo suficientemente claros y precisos para substanciar este tipo de peticiones, sino por el contrario, con su aplicación se originan una serie de confusiones y más que nada conflictos entre las comunidades agrarias y propietarios particulares, que se generan por la falta de una reglamentación específica por parte del Legislador; pero que al menos, constituyen una vía favorable que tienen los interesados para ejercitarlo ante la autoridad agraria y tratar de legitimar la titularidad que detentan sobre sus predios rústicos en su calidad de propietarios particulares.

4.- EL PROCEDIMIENTO DE EXCLUSION DE PROPIEDADES PARTICULARES Y SU CONSECUION EN LA PRACTICA.

Como ha quedado plasmado en el apartado anterior, existen diversos momentos, en los cuales se presentan las peticiones de exclusión por parte de propietarios particulares cuyos predios se encuentran ubicados en terrenos propiedad o en posesión de un núcleo de población que guarda el estado comunal; -

quienes requieren de su instauración para el efecto de obtener su reconocimiento legal por parte de las autoridades agrarias, al resolverse el expediente de reconocimiento y titulación de los bienes de esa comunidad.

Al ser promovidas las exclusiones, los propietarios después de iniciado el procedimiento de reconocimiento y titulación, acuden a deducir sus derechos al estarse realizando los trabajos técnicos informativos en el poblado gestor de la acción agraria que se indica, estos trabajos, ya se ha hecho mención, se realizan conforme a lo dispuesto por los Artículos 9o. y 14o. del Reglamento para la tramitación de tales expedientes, en donde el Delegado Agrario esta obligado a recabar la documentación y todos los medios de pruebas que aporten los interesados de la exclusión con el objeto de poder demostrar la titularidad del derecho de propiedad que tienen sobre los predios materia de tal expediente la acción intentada, ya sea que los hayan adquirido a través de títulos legalmente expedidos, o a consecuencia de la posesión que han mantenido de ellos con el transcurso del tiempo. cualquiera que haya sido el modo de adquisición, el Delegado Agrario deberá tomarlos en cuenta e incluirlos al realizar aquellos trabajos los que una vez concluido, remitirá junto con la documentación debidamente integrada en el expediente, a la Dirección General de Tenencia de la Tierra área de la Subdirección de Bienes Comunales. Esta oficina, antes de emitir su proyecto de dictamen, deberá solicitar de la Dirección General de Asuntos Jurídicos opinión en relación con el valor jurídico que pueda tener la documentación exhibida por los particulares y, sobre la procedencia de la exclusión promovida.

De resultar positiva la opinión, la misma Subdirección de Bienes Comunales la pondrá a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario para que también emita su dictamen correspondiente.

pondiente, con el que finalmente será sancionada la procedencia de la exclusión planteada, continuándose con el trámite y culminación del expediente de bienes comunales.

En cuanto a la opinión solicitada a la Dirección General de asuntos jurídicos, respecto de la validez legal de la documentación con la que se pretende acreditar la propiedad particular, es con la finalidad de obtener la aprobación de la exclusión correspondiente, para que los mismos sean regulados y considerados desde el punto de vista del derecho común y no bajo el régimen de la materia agraria.

Promovidas las peticiones de exclusión, la Dirección mencionada procederá a iniciar el análisis de la documentación proporcionada, debiendo cerciorarse de que se hayan efectuado debidamente todas y cada una de las diligencias y trabajos técnicos e informativos a que se contraen los Artículos 9o. y 14o. del Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, y más aún asegurarse de que con el contenido de tales documentos, se ajustan a los requisitos exigibles por el Artículo 252 de la L.F.R.A., al que se le otorga una especial importancia para el desahogo de este tipo de consultas. Lo anterior es fácil de entender, ya que en el cuerpo de leyes que se menciona, no existen otras disposiciones que puedan aplicarse tendientes a regular la exclusión de propiedades particulares. Este mismo precepto tiene su antecedente directo en el Artículo 66 del Código Agrario de 1942, siendo el único que se menciona en el Reglamento que hemos estado analizando, para tramitar el reconocimiento de propiedades particulares.

Al haberse satisfecho las condiciones anteriores, la Dirección Jurídica, elaborará la opinión que en derecho proceda, tomando en consideración todas las pruebas que le fueron aportadas, y en caso necesario podrá solicitar trabajos

complementarios para contar así con el mayor número de elementos que le servirán para mejor proveer. Como ya se dijo al emitirse la opinión respectiva, se turnará a la Subdirección de Bienes Comunales a fin de que también externen su opinión, que será puesta a consideración del Consejo Agrario de la Entidad Federativa a que correspondan los terrenos objeto del estudio; este representante del Cuerpo Consultivo Agrario, en base al juicio anterior, formulará su dictamen para posteriormente ser sometido a la aprobación del mencionado órgano colegiado funcionando en pleno.

Concluido lo anterior, la Secretaria de Actas del C.C.A., tomará nota de todo lo actuado y remitirá el expediente junto con una copia del dictamen aprobado en la sesión del pleno, a la Subdirección de Derechos Agrarios, ya que al haberse otorgado el reconocimiento de la propiedad particular, deberá consignar en el plano de ejecución correspondiente la anotación de la pequeña propiedad particular; haciendo constar este hecho al Registro Agrario Nacional y al Registro Público de la Propiedad, para que en ellos se efectúen también la inscripción del reconocimiento de la pequeña propiedad particular (Arts. del 443 al 449 de la L.F.R.A.).

Ahora bien, en el caso de que no se hayan realizado los trabajos y diligencias que se describen en los Artículos 9o. y 14o. del Reglamento la misma Dirección de Asuntos Jurídicos solicitará a la Subdirección de Bienes Comunales, o directamente al Delegado Agrario en el Estado, Comisión Personal Técnico encargado de ejecutar aquellos trabajos, los que deberán ser lo más precisos posibles y desahogados dentro del plazo más breve para así darle celeridad al trámite de la solicitud promovida, y evitar así los conflictos que pudieran surgir posteriormente entre la comunidad y los

propietarios particulares.

La manera en que regularmente deben ejecutarse los trabajos a que nos hemos venido refiriendo es como a continuación se indica :

- 1).- Al solicitarse la realización de los trabajos técnicos informativos, la Delegación Agraria, o la Subdirección de Bienes Comunales, según sea el caso, designará mediante oficio de comisión al personal que considere necesario encargado de ejecutar las órdenes que le han sido encomendadas en el cuerpo de dicho oficio, y que se refieren precisamente a la realización de los trabajos a que se refieren los Artículos 9o. y 14o. del Reglamento de 1958.
- 2).- Constituido en los terrenos comunales en donde se ubican los predios objeto de dichos trabajos, el o los comisionados, iniciarán los mismos notificando con la debida anticipación este hecho a las autoridades comunales, al C. Presidente Municipal de la localidad, a los colindantes, a los interesados de la exclusión promovida, así como a alguna otra persona que estimen conveniente invitar a la diligencia por el conocimiento que tenga de la región.
- 3).- En la fecha y lugar señalado, el comisionado, acompañado de todas las personas antes mencionadas procederá al inicio del procedimiento indispensable para identificar, medir y localizar los predios, de acuerdo con los títulos y planos que se presenten, haciendo el señalamiento de los linderos, levantándose el plano informativo correspondiente en donde se ubiquen perfectamente las propiedades supuestamente particulares, sobre el plano que describe el polígono de la comunidad.

4).- En el Acta de la Diligencia que al efecto se levante - con relación a la inspección que se práctica en los inmuebles de que se trate, deberán anotarse con toda claridad - los incidentes que se presenten, así como de aquello que manifiesten los colindantes. También deberán consignarse al igual que en el informe que rinda el comisionado, los siguientes datos: superficie y calidad de las tierras de que se componen los predios, uso a que se destinan, si las explota directamente el propietario o no, el título u origen, señalado en forma muy especial si antiguamente esas fracciones formaron parte de los terrenos comunales y si la comunidad esta conforme con la procedencia del reconocimiento - que se pretende otorgar. Esto último se verificará mediante una asamblea general extraordinaria de comuneros, la cual desde luego será convocada previamente por el mismo comisionado.

5).- Una vez concluidos dichos trabajos, el Comisionado al - rendir su informe, turnará junto con su opinión el expediente que se integró con tales trabajos, ya sea a la Subdirección de Bienes Comunales de la Dirección General de Tenencia de la Tierra o a la Dirección General de Asuntos Jurfdicos, esta última es quien emitirá su opinión sobre la documentación y la procedencia del reconocimiento de exclusión solicitados . Emitida la opinión legal, la Subdirección de Bienes Comunales deberá elaborar el proyecto del dictamen - que proceda, que será sometido al acuerdo del C.C.A., para su aprobación. En la Resolución Presidencial que ponga fin al procedimiento de Bienes Comunales, que es un fiel reflejo del dictamen formulado y sancionado, debiera consignarse - con precisión lo señalado por el Artículo 15o. del Reglamento de 1958, por cuanto se refiere a las superficies que por corresponder a propietarios particulares, ajenos a la comunidad, no deben quedar incluidas en la confirmación. Decimos

debiera, porque comunmente en la práctica, casi en la totalidad de las Resoluciones Presidenciales de este tipo, se hace caso omiso de tal prescripción que, si se aplicará correctamente, se evitarían un sin número de problemas que se ocasionan tanto a los comuneros como a los mismos y auténticos propietarios particulares.

Lo antes dicho, lo apuntamos con conocimiento de causa ya que en la parte final del Artículo que citamos, interpretado a contrario sensu se establece en forma tajante que las resoluciones de reconocimiento y titulación de bienes comunales que se expidan, deberán contener disposiciones en virtud de las cuales, se expresen en cada caso particular y en forma concreta los nombres de los propietarios y de los predios que han sido reconocidos como particulares, no debiendo dejar a salvo derechos tanto de propietarios y poseedores, así como de sus predios, si no han sido individualmente designados.

No obstante lo anterior, a pesar de existir la norma que ha sido comentada, no a podido evitarse el expresar este tipo de disposiciones de carácter general que han ocasionado conflictos de difícil reparación entre el núcleo de población comunal y posibles propietarios particulares, por no deducir sus derechos en la forma que debiera ser. Esta circunstancia subsistirá mientras se sigan aplicando inmoderadamente los supuestos contenidos en el Artículo 16 del mismo reglamento que es el culpable directo de provocar esta clase de situaciones que fomentan la incertidumbre e intranquilidad en el medio rural.

Al desahogarse el procedimiento para reconocer los derechos de propietarios particulares, señala el último párrafo del Artículo 16 del Reglamento efectuado de acuerdo a lo establecido en sus Artículos 9o. y 13o. deberá consignarse al-

otorgarse una exclusión, en el plano de ejecución correspondiente, la descripción de la pequeña propiedad particular - reconocida conforme al dictamen del C.C.A.

Así mismo el reglamento, en sus Artículos 1o. y 2o. - transitorios, establece ciertas prevenciones para el caso - en que se hayan otorgado reconocimientos de derechos de propiedad, sin haberse dado intervención al Cuerpo Consultivo Agrario, para sancionarlos, mediante su dictamen correspondiente. Tales prevenciones son :

" Art. 1o. No surtirán efectos en perjuicio de las comunidades las segregaciones o reconocimientos de derechos de propiedad sobre predios enclavados dentro de los terrenos comunales y atribuidos a comuneros o a particulares no reconocidos como tales, cuando no se apoyen en un dictamen expreso y concreto del Cuerpo Consultivo Agrario, dictado después de haberse seguido el procedimiento indispensable para identificar, medir y localizar el predio de que se trate y comprobar la conformidad de los comuneros sobre la procedencia del reconocimiento " .

" Art. 2o.- El Departamento Agrario queda facultado - para revisar, a petición de parte ineresada, los reconocimientos que se hubieren hecho sin la aprobación del Cuerpo Consultivo Agrario, respecto a propiedades enclavadas dentro de los terrenos comunales confirmados " .

De acuerdo con las medidas preventivas señaladas, debemos de inferir que, al instaurarse el procedimiento de reconocimiento de derechos de propiedad, y al concluirse este, - es requisito sine qua non, que el C.C.A., emita su dictamen sobre el caso, para ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento de que se trata, dándole así, legitimidad

a los actos que motivaron la substanciación del expediente - multicitado.

Por otro lado, en cuanto a la procedencia de las solicitudes de exclusión que han sido presentadas con posterioridad a la emisión de la resolución del Ejecutivo Federal, - que pone fin al procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales vemos que las mismas encuentran su fundamento legal en el Artículo 16o. del Reglamento de 1958, - el cual establece dos supuestos al respecto :

"... Los propietarios o poseedores de pequeñas propiedades incluidas dentro del perímetro de terrenos comunales confirmados, tendrán derecho a pedir el reconocimiento de sus propiedades siempre que las resoluciones confirmatorias respectivas contengan alguno de los puntos resolutivos que enseguida se consignan :

" I.- Las pequeñas propiedades particulares que pudieran encontrarse enclavadas dentro de los terrenos comunales que se confirman, quedarán excluidas de esta titulación si reúnen los requisitos establecidos por los Artículos 66 y - 306 del Código Agrario vigente, a cuyo efecto se dejan a - salvo los derechos de esos poseedores .

" II.-Todas las superficies de propiedad particular que quedaran incluidas dentro del perímetro de los terrenos que se confirman, no serán materia de confirmación en el presente caso ... "

De tal manera que, la resolución presidencial al contener cualquiera de las dos hipótesis que hemos referido, - da la pauta de un modo general, ya que así lo establece el mencionado precepto del Reglamento, para que aquellas perso

nas que demuestren estar comprendidas dentro de tal disposición, concurren a deducir sus derechos ante la S.R.A., y obtener el reconocimiento de sus propiedades incluidas en el perímetro comunal reconocido y titulado.

Del mismo modo, los particulares antes de promover el juicio de garantías demandando el amparo y protección de la justicia de la Unión, por creerse afectados en su esfera jurídica, en virtud de haberse pronunciado una resolución presidencial de reconocimiento y titulación de bienes comunales y se encuentren en alguno de los supuestos del Artículo 160. del Reglamento de 1958, deberán agotar previamente el procedimiento que señalan los Artículos 90. y 130. del mismo ordenamiento.

Respecto del plazo que se establece para que los propietarios particulares puedan hacer valer su derecho en relación con la exclusión de sus predios incluidos en los terrenos comunales reconocidos y titulados a un núcleo de población, tenemos que, normalmente en la resolución presidencial se consigna el de cinco años contados a partir de la ejecución de la misma, y esporádicamente maneja un plazo más breve que es de seis meses, contados también a partir de ese acto. En el caso de que el Mandato Presidencial no haga alusión alguna en cuanto a este concepto, la Suprema Corte, ha dispuesto el término general de cinco años computados a partir de la fecha de ejecución de la Resolución del Ejecutivo Federal.

Para probar lo dicho en el párrafo que antecede, resulta obligado invocar el criterio que la Corte ha sostenido sobre el particular, en la tesis que se incluye bajo el rubro siguiente :

" PEQUEÑAS PROPIEDADES COMPRENDIDAS EN TERRENOS TITULADOS COMO COMUNALES. LOS DUEÑOS O POSEEDORES, PREVIAMENTE AL AMPARO, DEBEN PROMOVER EL PROCEDIMIENTO QUE PREVIENEN LOS ARTICULOS 9 Y 13 DEL REGLAMENTO PARA LA TRAMITACION DE EXPEDIENTES DE CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES .- Los propietarios y poseedores de pequeñas propiedades incluidas dentro del perímetro de terrenos comunales confirmados, que quedan comprendidos dentro de lo dispuesto por el Artículo 16 del Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, que dispone que las propiedades particulares que existan dentro de los linderos de las tierras reconocidas y tituladas a la comunidad, quedarán excluidas de la confirmación, siempre que los interesados cuenten con títulos debidamente legalizados o se encuentren amparados por lo dispuesto en el Artículo 66 del Código Agrario, y concurran a deducir sus derechos ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dentro del plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la resolución relacionada, siendo el procedimiento que deberá seguirse para el reconocimiento de los derechos particulares sobre las tierras incluidas dentro del perímetro reconocido y titulado, el que señalan los Artículos noveno y décimo tercero del Reglamento en cita. Al no aparecer que previamente a la interposición del juicio de garantías se agotará el mencionado procedimiento, opera la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del Artículo 73 de la Ley de Amparo, debiendo sobreseerse el Juicio ".

" Séptima Epoca.- Tercera Parte: Vol. 18, Pag. 67 A.R. - 5496/69 Propietarios de Bayacora y San José de la Vinata A.C. 5 Votos ".(68).

4.1 DIVERSAS FORMAS CON LAS QUE SE PRETENDE DEMOSTRAR EL DERECHO DE PROPIEDAD, O EN SU CASO EL DE POSESION DE PREDIOS RUSTICOS, PARA EL EFECTO DE OBTENER SU EXCLUSION CORRESPONDIENTE RESPECTO DE LOS TERRENOS DE UNA COMUNIDAD AGRARIA.

La clase de documentación que frecuentemente se presenta anexada a la solicitud de exclusión para acreditar el derecho ya sea de propiedad o de posesión sobre predios rústicos incluidos en bienes comunales, en orden de importancia tenemos principalmente la siguiente :

A.- Títulos de común repartimiento otorgados al amparo de la Ley de 25 de Junio de 1856.

A este tipo de documentos se les dota de plena validez jurídica ya que con ellas se demuestra estar dentro del único caso de excepción que se contempla en el último párrafo, de la Fracción VIII, del Artículo 27 Constitucional, con el cual se garantiza el absoluto respeto de las adjudicaciones de terrenos otorgadas al amparo de la Ley que se cita, cuya finalidad era beneficiar a los comuneros y aparceros que venían usufructuando esas fracciones de terrenos, dándoles facilidades para que se convirtieran en propietarios directos de las mismas.

B.- Escrituras Públicas de Compra-Venta :

Con tales testimonios, efectuados generalmente entre comuneros y personas ajenas a la comunidad, se trata de privar a la comunidad parcialmente de sus terrenos, pues esta como entidad, es la única propietaria de la totalidad de los bienes que la constituyen; a estos actos de particulares se les confiere legalidad, protocolizándolos ante Notario Público; siendo este un requisito exigible por la legislación civil, cuando se trata de la tramitación del dominio de un inmueble. Por lo que la materia Agraria se refiere, los títulos de propiedad así otorgados, no llegan a producir consecuencias de derecho que de él se esperan; esta aseveración se probará más adelante.

C.- Contratos Privados de Compra-Venta, de Cesión Onerosa de Derechos posesorios, de donación, etc.,

Estos actos son una de las formas más sencillas con las que se trata de generar consecuencias de derecho entre particulares, que en la mayoría de los casos nunca llegan a perfec

cionarse, por no cumplir con todos y cada uno de los requisitos de fondo y forma que el Derecho Civil establece para que tengan fuerza legal.

D.- Manifestaciones de Predio Rústicos .-

Estas se presentan ante la Administración de Rentas, cuando se tiene en posesión algún terreno, que se encuentra ignorado del conocimiento fiscal del Estado, es decir, cuando no están grabados con el impuesto predial correspondiente a nombre de persona alguna y que, quienes los detentan no cuentan con el título de propiedad que los acredite como titulares de ese derecho. Al presentarse esa manifestación es con el objeto de que se inscriba a nombre de la persona que la promueve, en el Padrón Fiscal, para quedar sujeto al pago del impuesto predial, con lo cual se tratará de demostrar ese hecho, para que en el futuro suplir la falta de títulos, regularmente resulta imposible tratar de probar el tiempo que se manifiesta sobre la posesión que se ha tenido sobre el inmueble.

E.- Diligencias de Información Testimonial al Perpetuam.-

Son actos de jurisdicción voluntaria que tienen por objeto llevar a cabo una averiguación o prueba, con la pretensión de justificar la posesión como medio para acreditar el dominio pleno de un inmueble. Estas informaciones se protocolizan ante el Notario Público, para posteriormente ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad; la información ad-perpetuam podrá decretarse cuando no tenga interés más que el promovente. La información ad-perpetuam debidamente registrada, constituye según la Suprema Corte de Justicia, presunción de verdad mientras no se demuestre lo contrario.

Otro tipo de documentos que se anexan y que son considerados como accesorios de los principales son :

F.- Certificaciones Oficiales expedidas por Presidentes-Municipales de la localidad en donde se ubican los predios objeto de exclusión; haciendo constar hechos de ellos conocidos.

G.- Constancias expedidas por el Registro Público de la Propiedad correspondiente, en donde se hacen constar los antecedentes registrales respecto de algún predio.

H.- Constancias expedidas por la Administración de Rentas en el Estado, que se refieren a inscripciones registrales de terrenos en el Padrón de Fincas Rústicas de esa Oficina. Así mismo se anexan boletas prediales que amparan el pago del impuesto predial de fincas rústicas.

I.- Certificados expedidos por la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por medio de los cuales otorga a los particulares, permisos de explotación forestal, uso de agua, etc., etc.

J.- Recibos de luz, agua, declaraciones anuales, cédulas notificadorias, planos y en fin, toda una gama de pruebas con el que se trata de legitimar el derecho que tiene el propietario particular sobre su terreno.

5.- ¿ EXISTEN REALMENTE EN LA MATERIA AGRARIA LOS MEDIOS DE PRUEBA SUFICIENTES PARA PODER LEGITIMAR EL DERECHO SOBRE LAS PROPIEDADES PARTICULARES EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES ? .- CRITERIOS DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION AL RESPECTO.

Como ha podido observarse al través del análisis de los - Ordenamientos Jurídicos como lo son la Ley Federal de Reforma Agraria y un Reglamento para la tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, en sus preceptos que se refieren al reconocimiento de propiedades particulares enclavadas en bienes comunales, existen una serie de deficiencias procesales que no nos permiten ver con claridad - los alcances jurídicos que puedan tener, para que en un momento determinado den la pauta para el buen desarrollo del procedimiento invocado, y en su caso, para que ponga fin mediante una resolución a la controversia que pueda suscitarse entre una comunidad y los propietarios particulares de cuyos - predios, ambos alegan tener derecho.

Aparentemente el propietario particular encuentra en la - L.F.R.A., la manera de probar la legítima titularidad que - tiene sobre un proclio rústico que se encuentra dentro del perímetro comunal, aduciendo que cuenta con títulos legalmente expedidos, o incluso trata de demostrar que ha tenido el dominio del mismo por posesión en forma pública, pacífica y continua, comprobando estar dentro de la hipótesis normativa que se consagra en el Artículo 252 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que es correlativo al 66 del Código Agrario de - 1942.

Pues bien, a través de la constante aplicación que se le da a tal disposición en la substanciación de las exclusiones que se solicitan, que estan a cargo de la Dirección General - de Asuntos Jurídicos, por conducto del Departamento de Revisión de Títulos y Exclusión de Propiedades Particulares enclavadas en Bienes Comunales, nos podemos dar cuenta de que no existen los elementos tanto jurídicos como materiales suficientes, por medio de los cuales, los particulares puedan demonstrar la legítima propiedad de sus predios, y más difícil aún,

probar la posesión que han tenido sobre ellos, por los conceptos que se exponen en el presente apartado.

El Artículo 252 de la L.F.R.A., establece que, quienes a nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario y no se trate de bienes ejidales o de núcleos de que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

Pues bien, no obstante de que el propietario particular cuente con títulos de propiedad, por si solos, tales documentos no son suficientes para acreditar la posesión que es exigida por el Artículo 66 del Código Agrario de 1942, correlativo del 252 de la L.F.R.A., ya que la corte en su criterio constante y uniforme ha sentado jurisprudencia en relación a este caso concreto:

" POSESION PARA LOS EFECTOS DEL ARTICULO 66 DEL CODIGO - AGRARIO. TITULOS DE PROPIEDAD NO BASTAN PARA DEMOSTRARLA. La escritura de adquisición no es prueba suficiente para acreditar la posesión a que se refiere el Artículo 66 del Código Agrario y tener los mismos derechos que los propietarios inafectables, ya que con la indicada escritura de adquisición el quejoso demuestra únicamente su derecho de propiedad y, para efectos del derecho civil, en forma presuntiva, la posesión del inmueble ". (69)

" Séptima Epoca, Tercera Parte : Volúmen 19, Pag, 22 A.R. 6297/64, Magdaleno Torres Almanza, 5 Votos .- Volúmen 30, Pág. 24 A.R. 5432/73 Guillermo Rodríguez Romero (acumulados) 5 Votos.- Volúmen 37, Pág. 26 A.R. 4666/71. Margarita González-Padilla y otros. 5 Votos.- Volúmen 43, Pag. 54, A.R. 4667/71.

Alberto Sansores Manzanilla y Otros, 5 Votos, Volúmen 59, -
 Pág. 17 A.R. 2913/73 Meliton Fosado Gutiérrez "

Más aún, cuando el propietario particular que al aportar sus títulos no reuna el requisito de temporalidad de la posesión que es de cuando menos, cinco años anterior a la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento agrario de bienes comunales, no podrá producir efectos jurídicos en esta materia, a fin de acreditar la propiedad, por lo que será imposible el otorgar la exclusión promovida.

Los interesados de la exclusión que se encuentren en ese supuesto no podrán invocar en su favor que el tiempo de posesión del predio que han tenido sus causantes se sume al de ellos, pues tal situación no es posible observarse, toda vez que la misma debe ser personal de aquel que la hace valer, - pues la causa-habencia en materia agraria es distinta de la civil, y así lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia que se inserta bajo el título:

" POSESION CARACTER PERSONAL. INTERPRETACION DEL ARTICULO 66 DEL CODIGO AGRARIO.- La correcta interpretación del Artículo 66 del Código Agrario conduce a entender que la posesión a - el mismo se refiere, es precisamente de carácter personal de aquel que la hace valer con la pretensión de que se le equipare con los propietarios titulares de certificados de inafectabilidad; siendo, por tanto, inadmisibles que el tiempo de posesión del quejoso se sume al de sus causantes, pues la causa habencia en materia agraria es distinta de la de carácter civil, ya que, de otra manera, se desvirtuaría el requisito de temporalidad de la posesión que especifica el mencionado precepto legal ".(70)

" Séptima Epoca, Tercera Parte: Vol. 4 Pág. 103 A.R. - 4073/67, Rogelio Hernández del Valle y Coags, Mayoría de 4 - Votos ". " Vol, 7, Pág. 26 A.R. 10305/68, Luis Rentería Leal, Unanimidad de 4 Votos ". " Vol, 11, Pág.20 A.R. 3832/69, Pedro Gutiérrez Roncaglia y Coags. Mayoría de 4 Votos ". " Vol. 13, Pág. 20 A.R. 3071/69 Ben Richard Miers Paul, Mayoría de 4 Votos ". " Vol 16, Pág. 46, A.R. 1283/69 Artemisa Quintana y Coags. Unanimidad de 4 Votos ".

tuar o menoscabar esos derechos. Ahora bien, la " Inexistencia " de los contratos o actos de particulares o de autoridades violatorias de disposiciones de las leyes agrarias y que en alguna forma impliquen la privación, total o parcial, temporal o permanente, de los derechos sobre bienes agrarios adquiridos por las comunidades agrarias o ejidales, necesariamente entraña la ausencia total de tales actos y contratos y, lógicamente, la carencia absoluta de efectos de derecho - que pudieran derivarse de ellos, es decir, la no existencia de relación jurídica capaz de producir efectos de derecho entre los participantes del acto ".(72)

"Amparo en revisión 2819/75, Sociedad Cooperativa de Servicio " Xochitl", del Balneario Palo Bolero, S.C.L. lo. - de octubre de 1975, Unanimidad de 4 Votos, Ponente: Antonio Rocha Cordero.- Secretario José Méndez Calderón ".

" Amparo de revisión 3438/71, Enrique Velderrain Quiroz, 17 de febrero de 1972, 5 Votos, Ponente : Jorge Iñarritu, - Secretario : Hilario Bárcenas Chávez.

Entre otras de las pruebas que aportan los posibles propietarios particulares, con la finalidad de legitimar la posesión, son las Escrituras Públicas debidamente requisitadas ante Notario Público, en las que se hubiesen protocolizado diligencias de Información Testimonial " Ad-Perpetuam ", siendo estas promociones la vía idónea que señala el Derecho Civil para obtener la titularidad de un inmueble, mediante la prescripción positiva que opera en favor de quien las promuebe, al pretender justificar la posesión como medio para acreditar el dominio pleno de aquel. Tales informaciones se encuentran reguladas por los Artículos del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, de aplicación en toda la República en material Federal, en los Artículos 727 al 731 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y en los Artículos del 538 al 542 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia agraria.

Sobre tales documentos, la misma Suprema Corte de Justicia, en los criterios que ha sostenido en relación a los mismos, les ha negado efectos probatorios definitivos, ya que su eficacia jurídica la condiciona a que no exista un mejor derecho de tercera persona, como podría ser en este caso, el mejor derecho que detenta una comunidad agraria sobre los terrenos que ha poseído desde tiempo inmemorial. De lo anterior, resulta que las informaciones testimoniales Ad-Perpetuam, no son suficientes para acreditar la posesión que se pretende legitimar; tal y como puede verse en las tesis relacionadas emitidas por nuestro máximo tribunal en ese sentido:

" INFORMACION AD-PERPETUAM, VALOR PROBATORIO DE LA.- Información Ad-Perpetuam que sólo se decreta cuando se trate de acreditar algún Hecho, o justificar un derecho, en los que no tengan interés más que la persona que lo solicite, no puede surtir efectos definitivos contra terceros, ni puede ser estimado en juicio contradictorio, como una información testimonial ofrecida y rendida con arreglo a la Ley, puesto que la misma, ordena que esa clase de pruebas se rinden siempre con citación contraria, entregando una copia del interrogatorio a la contraparte, para que ejercite el derecho de repreguntar a los testigos "

" Quinta Epoca : Tomo XXXI, Página 1603,- Chavarria - tranquilino.- Tomo XXXVI, Página 509.- Orozco Teóculo.- Tomo XXXVIII.- Página 1302.- Solorzano Amadeo.- Tomo XLI, Página-1259, Miguel Lloveré y Cía, Sucs ".

" PRESCRIPCIÓN POSITIVA .- Información Ad-Perpetuam, - las constancias relativas a las diligencias de información Ad-Perpetuam, no bastan para probar que se trata de una posesión útil para la prescripción, porque no engendra en manera alguna, los efectos de la prueba testimonial, por no satisfacer las garantías de publicidad y protección del derecho de contradicción reconocido a las partes por las normas que regulan la recepción de la prueba en el juicio. La eficacia - Jurídica de las diligencias de información Ad-Perpetuam, promovidas en Jurisdicción voluntaria con objeto de constituir un título de dominio, esta condicionada a que no haya mejores derechos de tercera persona, puesto que se reciben sin per-juicio de terceros y la resolución que en dicho procedimiento

se pronuncie carece de la autoridad de cosa juzgada inherente a la sentencia ".

" Sexta Epoca, Cuarta Parte, Volúmen 13, Página 163, - A.D. 150, 157, Sucs. Pedro Castillo.- 5 Votos ".

Por otra parte, tenemos las certificaciones oficiales - de posesión que expiden los Presidentes Municipales, para el efecto de acreditar el Derecho de Posesión especialmente caracterizada a que se refiere el Artículo 252 de la L.F.R.A., - que es correlativo del 66 del Código Agrario anterior (1942) vale decir sobre las mismas que, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación les niega eficacia probatoria para acreditar la posesión, pues considera que aquellas autoridades actúan sobre asuntos ajenos a sus funciones, por lo tanto no - tienen ningún valor jurídico, pudiéndose aseverar lo dicho - con la jurisprudencia que se inserta :

" CERTIFICACIONES OFICIALES, NO TIENEN EFICACIA APROBATORIA SUFICIENTE PARA ACREDITAR LA POSESION EN MATERIA AGRARIA.- La Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que las certificaciones expedidas por las - autoridades sobre asuntos ajenos a sus funciones, no tienen ningún valor jurídico, y para utilizar su dicho en lo que no se refiere a dichas funciones, es preciso promover la prueba testimonial con arreglo a derecho, Tesis Número 59, Página - 105, Octava Parte de la Compilación (1917-1975), En el caso de la existencia en autos de una certificación oficial, como lo es la que expide un presidente municipal, aún en el supues to de que tuviera algún valor probatorio, no tiene eficacia para acreditar el concepto de la posesión especialmente caracterizada a que se refieren los Artículos 66 del Código Agrario Abrogado y 252 de la Vigente Ley Federal de Reforma Agraria ". (73).

" Amparo en Revisión 4287/71, Antonio Fosado Gutiérrez y otro, 29 de marzo de 1974, Unanimidad de 4 Votos, Ponente: Jorge Iñarritu ".

" Amparo en Revisión 4121/74, Comunidad de San Bruno y sus - Demacias, Municipio de Cucurpe, Sonora, 6 de Agosto de 1975, 5 Votos, Ponente : Pedro Guerrero Martínez ".

" Amparo en Revisión 1105/75, Gaston Luis Olliver Anchondo y otros, 22 de julio de 1976, Unanimidad de 4 Votos, Ponente: Carlos del Rfo Rodríguez ".

" Amparo de Revisión 2093/75, José Elizondo y otros 16 de - Agosto de 1976, 5 Votos, Ponente : Carlos del Rfo Rodríguez "

" Amparo en Revisión 2990/76, Juan Huervo Patraca 30 de Sep- tiembre de 1976, 5 Votos, Ponente : Jorge Iñarritu ".

Finalmente tenemos a los documentos denominados secun - darios o accesorios que son aportados junto con aquellos que son base de la acción intentada (reconocimiento y exclusión) mismos que pueden consistir en : Certificaciones expedidas - por Autoridades Municipales, asociaciones ganaderas, ofici - nas recaudadoras de rentas, por la S.A.R.H., así como todo tipo de recibos que amparan el pago del impuesto predial, - traslados de dominio, inscripciones en el Registro Público - de la Propiedad, permisos de explotación forestal, para el uso de agua, etc., cabe decir que desde el punto de vista - del Derecho Agrario, dichos documentos carecen de eficacia probatoria, ya que por si solos no son idoneos para accredi - tar la posesión o la propiedad en su caso, únicamente se pue - den considerar como indicio del derecho que se pretende - hacer valer, por lo tanto seguirán la suerte del documento principal.

Por todos los conceptos vertidos cabe concluir que, no existen ni en la Legislación Agraria ni en los criterios sus - tentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los instrumentos jurídicos necesarios mediante los cuales les - sea dable a los probables propietarios particulares demostrar y obtener en su caso, el reconocimiento del derecho que tien - nen sobre predios rústicos que se ubican dentro del períme - tro de los terrenos reconocidos y titulados a un núcleo de - población que guarda el estado comunal, mediante la declara - toria que deba emitir la autoridad agraria, al dictaminar - sobre la procedencia de la exclusión que se promueve respec - to de dichos predios.

Como se ha podido palpar, al propietario particular - que se ostenta como tal le será muy difícil en la práctica, el poder acreditar fehacientemente el derecho de propiedad que alega tener sobre un predio rústico enclavado en una comunidad agraria, más difícil aún el poder demostrar el tiempo de posesión que de él ha mantenido. Y ya no decir el de poder evidenciar que el predio tenga la calidad de privado regido por el derecho común y no de propiedad comunal, lo cual le será prácticamente imposible de probar, pues la adquisición de tales predios (se ha podido corroborar) deriva generalmente de contratos de compra-venta efectuados entre comuneros y particulares, en perjuicio de la comunidad agraria, por lo que en la casi totalidad de los casos, no aportan otra clase de antecedentes (por no existir) que permitan estimar de manera indubitable el origen mismo de los predios, el cual se considera incierto, sin que valga en contrario la mera afirmación de los interesados, que no pueden aportar ningún otro elemento de juicio para apoyar su dicho en el sentido de que se trata de una auténtica propiedad privada y no de una propiedad que tenga el carácter de comunal.

Habida cuenta de lo anterior, solo cabe agregar que únicamente se les otorgará validéz a las segregaciones que se haga de aquellos propiedades particulares, de las que se demuestre que quedan encuadradas dentro de la hipótesis normativa a que se refiere el último párrafo de la fracción VIII del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el único caso de excepción respecto de las nulidades que en el mismo se contemplan, donde se expresa en forma tajante que exclusivamente se respetarán las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1956 y poseídas en nombre propio a título de cominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

Con tal ordenamiento legal, que se complementó con la Circular del 9 de octubre del mismo año, se generó la individualización de la propiedad comunal convirtiéndola en privada regida por el derecho común.

Fuera de las enajenaciones de tierras a que se contrae el único caso de excepción que se menciona en el párrafo que antecede, no es posible tomar en consideración cualquier otro tipo de adquisiciones de terrenos que hayan pertenecido o pertenezcan a una comunidad agraria, por encontrarse afectadas de nulidad. Con tal prevención, el Constituyente de 1917 - trata de asegurar y proteger precisamente la titularidad del derecho de propiedad y la posesión de sus tierras a aquellos indígenas que los venían usufructuando en forma de propiedad comunal, y que en virtud de la aplicación de la Ley de 25 de junio de 1856, se vieron favorecidos con los repartos hechos con apego a la misma, convirtiéndose así en propietarios particulares de las fracciones de terreno que detentaban originalmente bajo el régimen comunal.

C A P I T U L O I V

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S

- (66): Lemus García Raúl, Op. Cit., P. 339.
- (67): P.D.O.F., el 1° de Diciembre de 1980.
- (68): Jurisprudencia y Ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria, Op. Cit., P. 19.
- (69): JURISPRUDENCIA, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tesis de Ejecutorias 1917-1975, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte Segunda Sala, México, Edit. Fco. Barrutieta, S. de R. L., 1975, Tesis de Jurisprudencia publicada con el No. 73, P. 157.
- (70): Ibidem., Tesis Jurisprudencial publicada con el No. 67, P. 144.
- (71): Ibidem., Tesis Jurisprudencial No. 71, P. 149.
- (72): APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tesis Jurisprudencial publicada con el No. 12, Segunda Parte, P. 54, del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1975, México, Edit. Mayo Ediciones, S. de R. L., 1975.
- (73): Ibidem., Tesis Jurisprudencial publicada con el No. 1, Segunda Parte, P. 5 del Informe rendido por su Presidente al finalizar el año de 1976.

CONCLUSIONES

I) Las comunidades indígenas son sujetos colectivos de derechos y obligaciones en materia agraria. Es uno de los tres tipos de propiedad rural permitidos y protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que los núcleos de población que de hecho, o por derecho, guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

II) En cuanto a la naturaleza jurídica de los bienes pertenecientes a las comunidades agrarias, estos son: Inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles; por tanto, no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte. Serán consideradas como inexistentes todas aquellas operaciones, actos y contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención a lo dispuesto por la Ley de la materia en este sentido.

III) Para la regulación de este régimen de tenencia de la tierra, los procedimientos y trámites agrarios resultan ser de singular importancia dentro de la organización y desarrollo social de la población rural. Es por ello que la administración agraria debe ser siempre un acto permanente orientado a mantener actualizados los derechos de los individuos o de los núcleos de población sobre

sus tierras, dirimiendo las controversias y conflictos que sobre su propiedad y usufructo se susciten, lo que implica revisar constantemente tales instrumentos jurídicos, con el fin de suprimir todos los vicios, fallas y contradicciones acumuladas a lo largo de su desahogo, de ser posible - esto, podrán simplificarse haciéndose más ágiles y expeditos.

IV) La Ley Federal de Reforma Agraria provocaba, antiguamente, un retardo excesivo en el procedimiento para reconocer y titular los bienes de las comunidades indígenas. Cuando se daba un conflicto sobre cualquier porción del terreno materia de dicha acción agraria, forzosamente se suspendía el procedimiento normal sobre toda la superficie por titular. Tal dificultad obligaba a seguir un trámite diverso que tenía que concluir con un fallo de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta circunstancia obstaculizaba la regularización de la Tenencia de la Tierra a muchas comunidades del País, lo que venía significando que esos reconocimientos tardaran en resolverse varios años. Con las reformas aprobadas a la Ley, publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984, podrá reconocerse y titularse toda la superficie que no presente conflictos y sólo se suspenderá el procedimiento en la que sí los tenga. Dichas reformas son benéficas para las comunidades agrarias, ya que en su gran mayoría presentan problemas de esta índole. Con las reformas y adiciones a la Ley, puedo aseverar que sólo quedarán pendientes por titularse y reconocerse las mínimas superficies que presenten conflictos.

V) Al referirnos al procedimiento de reconocimiento y exclusión de propiedades particulares y la forma

de acreditar tal derecho en el Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, tenemos que, aparentemente el propietario particular encuentra en la Ley Federal de Reforma -- Agraria el medio por el cual puede probar la titularidad -- sobre un predio rústico enclavado en una comunidad agraria, contando con títulos legalmente expedidos, o incluso sin -- ellos, manteniendo el dominio del mismo por posesión en -- forma pública, pacífica, continua y en explotación. Pues bien, al analizar los requisitos exigibles por el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria en ese aspecto, -- advierto que esa forma probatoria es meramente hipotética, ya que los particulares no cuentan con los argumentos idóneos para demostrarlo, lo que da por resultado la inexistencia de elementos tanto materiales como jurídicos, por medio de los cuales puedan legitimar su derecho real sobre esa -- clase de predios, y menos aún, el de poder hacer valer la posesión que de ellos han mantenido, ya que los documentos que aportan son insuficientes para justificar sus preten-- siones en forma que prescribe el mencionado precepto, al -- tratar de equiparse a los propietarios que disfrutaban de un certificado de inafectabilidad, y así lo ha determinado la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación al negarles todo valor probatorio cuando se refieren a bienes comunales.

VI) Tomando en consideración lo expresado en el punto anterior, se puede constatar que no existen en la Ley Federal de Reforma Agraria los lineamientos jurídicos por medio de los cuales les sea dable a quienes se ostentan como propietarios o poseedores particulares de predios ubicados en terrenos comunales el hacer valer ese derecho.

VII) Es en el Reglamento para la Tramitación de -- los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Co-

munes en donde se incluye, aunque de manera muy superficial, a veces omiso y contradictorio, el procedimiento para reconocer y segretar propiedades particulares incluidas en los bienes de una comunidad. Aunque contiene múltiples deficiencias procedimentales, este ordenamiento es de singular importancia para, en un momento dado, dirimir las -- controversias que sobre este renglón se susciten. Este ordenamiento legal resulta ser la única vía de que disponen los particulares para comparecer a deducir sus derechos en el procedimiento de reconocimiento y titulación, dándose-- les así, la oportunidad para ofrecer toda clase de pruebas y alegatos que estimen convenientes, con el objeto de obtener un acuerdo favorable en sus pretensiones.

VIII) Acorde con lo señalado, el Reglamento de tramitación correspondiente, en su artículo 6º, determina las diligencias y trabajos que estarán a cargo de la Delegación Agraria, en el procedimiento de confirmación y titulación de bienes comunales; también menciona que dicha Dependencia deberá recabar la información por parte de los comuneros en lo referente a sus títulos, superficies, calidad y ubicación de los terrenos, se dice: "... de los que -- correspondan tanto a la comunidad en general, así como a -- los vecinos en particular". De esta norma así estructurada, me surgió una inquietud en relación a lo que el legislador trató de significar al hablar de "vecinos en particular". En mi opinión muy personal, considero que el mismo trató de referirse a los comuneros que poseen fracciones -- de terreno en forma individual y da la pauta para pensar -- que aquí quedan también incluidas las fracciones de terrenos poseídas por individuos ajenos a la comunidad, quienes las usufructúan a título de propietarios particulares, pe-

ro que, al no haberlo especificado con la atingencia que - el caso requería, pues debió hacer referencia a uno y otro grupo de personas, me imposibilita jurídicamente para corroborar tal inquietud.

IX) En contraste con el precepto aludido, el 14 - del mismo Reglamento señala, en forma acertada, la distin-- ción entre las porciones de terreno pertenecientes en lo in dividual a los comuneros, así como las propiedades de suje- tos no comuneros; asimismo, indica que la Delegación Agra-- ria hará la localización de ellas, recabando toda la infor- mación, títulos y demás pruebas que coadyuven a su plena -- identificación, ya que deberá determinarse, en especial, si antiguamente formaron parte de los terrenos comunales y si la comunidad acepta y respeta esa adjudicación. Mediante - la inserción de este dispositivo, se les confiere la misma oportunidad tanto a comuneros y propietarios particulares - para que soliciten la segregación y reconocimiento del dere- cho de propiedad sobre predios enclavados en terrenos comu- nales.

X) De los comuneros cabe decir que sólo deben to marse en consideración, para el efecto de la exclusión que se tramite, los títulos que amparen las adjudicaciones de - tierras hechas con apego a la Ley del 25 de junio de 1856, ya que es el único caso de excepción que se consagra en el último párrafo de la Fracción VIII del Artículo 27 de nues- tra Constitución Federal, respecto de las nulidades a que - la misma se refiere. Por el contrario, si se aceptara otro tipo de actos, operaciones y contratos para sancionar como precedente la exclusión, se estará atentando directamente - contra el derecho de propiedad de que disfrutaban las comuni- dades sobre sus bienes, que la propia Constitución les con-

cede como garantía social (los que son inalienables, imprescriptibles, etc.), y que de no protegerlos se provocaría, una vez más, su fragmentación. Siendo así, se hace necesario restringir a estas personas la posibilidad de excluir los predios que no estén comprendidos bajo la citada hipótesis normativa.

XI) Lo expresado debe quedar bien entendido, pues en el supuesto de que se conceda el reconocimiento y la segregación de un predio rústico que se reclama como particular, a quienes se ostentan con el carácter de comuneros, - en lo futuro se regularán bajo el régimen del Derecho Común y no del Agrario. Por tal motivo, dichos predios serán objeto del comercio, sin que nadie pueda impedir el que estos puedan enajenarse libremente. De aceptarse este tipo de acciones, se estará contribuyendo a segmentar, en perjuicio de las comunidades, los bienes de que se constituyen, en una palabra, se atentaría contra la naturaleza misma de que están investidos, pues tales bienes forman un todo y pertenecen al núcleo de población como ente jurídico y no a personas individualmente designadas.

XII) La cuestión que se analiza no debe confundirse con aquella que se relaciona con la explotación y usufructo de las tierras, pues de hecho existen extensiones de tierras de labor o parcelas poseídas por comuneros en forma individual y otras que comparten en común, como son bosques, abrevaderos, tierras de agostadero y superficies sin desmontar, lo cual no significa que aquellas pertenezcan a título de propiedad individual a los comuneros que las poseen y usufructúan.

XIII) En cuanto a las porciones de terreno que tie

nen en propiedad o en posesión individuos no comuneros, -- una de las normas que a mi juicio tienen vital importancia en la substanciación de estos expedientes de exclusión, -- que si en verdad se aplicara correctamente evitaría un sinnúmero de confusiones y conflictos, lo es, sin lugar a dudas, la descrita en el artículo 15 Inciso d), del Reglamento de 1958, en la que se contempla, en forma por demás acertada, que de resultar procedente la titulación de bienes comunales, en el proyecto de Resolución Presidencial, se señalarán con precisión las superficies que, por corresponder a propietarios particulares ajenos a la comunidad, no deben quedar comprendidas en la confirmación que se tramita. Dicho precepto concluye en el sentido de que las resoluciones de este tipo no deberán contener disposiciones en virtud de las cuales, en términos generales y sin hacer referencia concreta a predios y personas, se reconozcan o denjen a salvo derechos de posibles propietarios o poseedores particulares. Lo anterior se encuentra lejos de la realidad, pues en la práctica resulta todo lo contrario, esto es, existe una completa omisión respecto de tales prescripciones, siendo frecuente el empleo de disposiciones con -- ese carácter, lo que da por consecuencia que en la mayoría de las veces, en lugar de resolver satisfactoriamente esta clase de expedientes, contribuyen a fomentar las confusiones en los mismos.

XIV) Lo dicho en la parte final del punto que precede, toma vigencia y se pueba al analizar lo preceptuado por el artículo 16 del Reglamento, el cual hace mención, - en términos generales, que los propietarios particulares y poseedores de predios ubicados dentro del perímetro de los terrenos comunales confirmados podrán solicitar su reconocimiento siempre y cuando la resolución que sobre bienes -

comunales recaiga o contenga, en alguno de sus puntos resolutivos la posibilidad de excluir esos predios, siendo estos supuestos los descritos en las fracciones I y II que, como puede comprobarse, están en franca contraposición a lo ordenado por el artículo 15.

XV) Del artículo 16 se puede decir que fue incluido, tal vez, para otorgar la oportunidad a las personas que no tuvieron intervención en el expediente de reconocimiento y titulación, por no haber sido notificados debidamente y puedan concurrir ante la autoridad administrativa a deducir sus derechos una vez expedida y ejecutada la Resolución Presidencial, mediante el desahogo de los trabajos y diligencias a que se contraen los artículos 9 y 14 del Reglamento que se invoca, pues de lo contrario se estará violando la garantía de audiencia, que protege nuestra Constitución Política, al estar afectando el interés jurídico de los particulares, o bien, se suprime la posibilidad para que puedan combatir por medio del juicio de amparo el mandamiento del Ejecutivo Federal. También, mediante tal dispositivo, se evita la ocasión de instaurar otro procedimiento en relación con los terrenos controvertidos, lo que entraña un perjuicio más para la comunidad, por carecer de certeza jurídica sobre sus bienes. Lo comentado bien podría evitarse si se aplicara, en forma debida, lo establecido por el artículo 15, ya que quedarían bien definidos los derechos de comuneros y propietarios particulares, pero -- que al no ocurrir así, se complica aún más este tipo de expedientes. Por todas las razones expuestas, se propone la derogación del artículo 16 del Reglamento, que carece de todo fundamento jurídico para seguir existiendo.

XVI) En lo concerniente a las repercusiones lega-

les que se provocan con la aplicación de los artículos 15 y 16 así estructurados, tenemos lo siguiente: El primero de ellos señala que de encontrarse superficies de terrenos pertenecientes a propietarios particulares, deberán precisarse en el proyecto de Resolución Presidencial que se expida sobre la titulación de bienes comunales para que no sean motivo de ella. Lo dicho significa que al ser aceptado en forma definitiva el citado proyecto, las fracciones de terreno que en él se describan serán, automáticamente, respetadas y reconocidas como tales, al momento de que se emita la Resolución Presidencial correspondiente. De esta manera, al igual que los bienes comunales, el reconocimiento que se haga con relación a los predios y a sus titulares, producirá los efectos de cosa juzgada, toda vez que las resoluciones que en materia agraria exprese el Presidente de la República, son enteramente firmes y definitivas, pues participan del carácter de resoluciones judiciales que procrean y extinguen derechos, por tanto, no podrá ser modificada ni aún por el propio Jefe del Ejecutivo Federal.

XVII) En cambio, cuando el reconocimiento se fundamentó en lo establecido por el Artículo 16, el acuerdo que sobre el particular se pronuncie nunca va a ser objeto de una resolución presidencial, simplemente será calificado - mediante un dictamen que expida el Cuerpo Consultivo Agrario, el cual sí puede ser modificado por otro que se emita posteriormente, ya que éste no goza del carácter de la definitividad de que está investida una resolución presidencial.

XVIII) En relación con los criterios que la H. Suprema Corte viene sustentando, respecto de los expedientes

de exclusión, en las tesis que sobre la validez jurídica de los documentos que aportan los posibles propietarios particulares, con el fin de obtener el reconocimiento de ese derecho. Dependiendo de la clase de estos, en algunos casos les niega todo valor probatorio y en otros los declara insuficientes para acreditar fehacientemente el derecho de propiedad o, en su caso, el de posesión que alegan tener los promoventes sobre determinadas fracciones de terreno.

XIX) Todas las anomalías a que hemos hecho referencia devienen por dos circunstancias fundamentales. La primera se da por la razón de que el multicitado procedimiento de reconocimiento de propiedades particulares no está debidamente reglamentado; la segunda se da como consecuencia del antagonismo existente entre las normas del Derecho Agrario y las del Derecho Civil, pues aún cuando las primeras son del orden federal, las del Código Civil para el Distrito Federal también son de observancia en toda la República en esa materia; sus disposiciones son aplicables supletoriamente al régimen de tenencia de la tierra. A raíz de esta contraposición, las personas que se ostentan con el carácter de propietarios particulares no pueden probar, de manera fehaciente, la titularidad de sus predios - incluidos en los terrenos de una comunidad, pues en lo que un cuerpo legal (Código Civil) es el medio idóneo para acreditar la propiedad o la posesión, en el otro (Legislación Agraria), queda desvirtuado como elemento el juicio, minimizando su valor probatorio.

XX) En este orden de ideas, se propone, como posible solución de las controversias surgidas entre las comunidades agrarias y propietarios de predios rústicos in--

cluidos en los bienes de aquéllas: Primero, que el texto del artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria o en el Capítulo correspondiente al Reconocimiento, Titulación y Deslinde de Bienes Comunales, se adicione, en forma precisa, expedita y uniforme, con los medios jurídicos que implementen su correcta regulación procesal, con los cuales deba probarse en forma certera la propiedad, la posesión, así como la explotación de un predio rústico considerado - como pequeña propiedad particular. Segundo, al establecer dichas medidas deberá procurarse que exista una verdadera correspondencia entre las normas de la Legislación Agraria y la Civil. Y, tercero, no deberá de dejar de observarse lo preceptuado por los artículos 9, 14 y 15 fracción d) y su parte final, del Reglamento de 1958, para la correcta - tramitación de esta clase de expedientes.

XXI) O bien, en el último de los casos, se deseche de plano la posibilidad de que los particulares acudan ante la autoridad administrativa con la pretensión de solicitar el reconocimiento y la segregación de sus predios -- rústicos; para tal efecto, deberán derogarse los artículos 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria 14, 15 inciso d), 16 y 3° transitorio del Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Reconocimiento y Titulación invocado, suprimiendo así el procedimiento de exclusión como un recurso ordinario. Queda entonces, únicamente, a los particulares la potestad de tramitar el juicio de garantías para - probar la propiedad y posesión directamente ante el Organo Jurisdiccional.

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

A) LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 72a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1982, 115 Pp.
- Ley Federal de Reforma Agraria, 24a. Ed., México, -- Edit. Porrúa, 1983. 168 Pp., P.D.O.F., el 16 de abril de 1971.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, 40a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1980, 90 Pp., P.D.O.F., el 24 de febrero de 1942.
- Código Agrario de 1934, P.D.O.F., el 3 de julio de - 1934.
- Código Agrario de 1940, P.D.O.F., el 29 de octubre - de 1940.
- Código Agrario de 1942, P.D.O.F., el 27 de abril de 1943.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, 51a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1982, 682 Pp., P.D.O.F., el 26 de marzo de 1928.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 28a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1982, 334 Pp., P.D.O.F., los días 1° al 21 de septiembre de, 1932.
- Decreto del 6 de enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de - - 1856.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, - - P.D.O.F., el 17 de enero de 1984.

- Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. - Tesis de Ejecutorias 1917 - 1975, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, México, Edit. Fco. Barrutieta, S. de R. L., 1975, 1198 Pp.
- Jurisprudencia y Ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Agraria, Colección "Justicia Agraria", México, Edit. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, S. R. A., 1982, - 339 Pp.
- Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas - de 25 de junio de 1856.
- Reglamento para la Tramitación de los Expedientes - de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, - P.D.O.F., el 15 de febrero de 1958.
- Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856, sobre Desamortización de Bienes de Manos Muertas.
- Seminario Judicial de la Federación, Segunda Parte, Segunda Sala, México, Edit. Fco. Barrutieta, S. de R. L., correspondiente a los años de 1975 y 1976.
- Circular de 9 de octubre de 1856, sobre Fincas de Corporaciones. Nulidad de ventas hechas por las -- mismas contra la Ley.

B) OBRAS DE CONSULTA

- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. 6a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1982, 469 Pp.
- Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, 3a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1979, 391 Pp.
- Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940, Tomo Primero, México, Edit. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, S. R. A. - CEHAM, - 1981, 776 Pp.

- González Cossío, Francisco de. Historia de la Tenencia y Explotación del Campo en México, México, Edit. Ediciones Gubernamentales, S. R. A., 1981, 826 Pp.
- González Roa, Fernando. Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, México, Edit. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, S. R. A., 1981, 328 Pp.
- González Roa, Fernando y Covarrubias, José. El Problema Rural en México, México, Edit. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, S. R. A., 1981, 440 Pp.
- Ibarrola, Antonio de. Derecho Agrario (El Campo, Base de la Patria), México, Edit. Porrúa, 1971, 913 Pp.
- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica), 3a. Ed., México, Edit. LIMSA, 1978, 437 Pp.
- Luna Arroyo, Antonio. Derecho Agrario Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1975, 827 Pp.
- Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana, 2a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1977, 437 Pp.
- Martínez Ríos, Jorge. Tenencia y Explotación de la Tierra en México, México, Edit. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, S. R. A., 1982, 185 Pp.
- Mendieta y Núñez, Lucio. Derecho Precolonial, 4a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1981, 168 Pp.
- Mendieta y Núñez Lucio. El Problema Agrario en México, 17a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1977, 667 Pp.
- Mendieta y Núñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, 5a. Ed., México, Edit. Porrúa, 1980, 211 Pp.
- Payno, Manuel. Tratado de la Propiedad, México, Edit. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, S. R. A., 1982, 215 Pp.

- Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, 11a. Ed.; México, Edit. Porrúa, 1983, 514 - Pp.
- Silva Herzog, Jesús. La cuestión de la Tierra 1915-1917, México, Edit. Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, S. R. A., 1981.
- Manual de Procedimientos en Materia de Autoridades - Ejidales y Comunales, México, Edit. S. R. A., 1981.
- Manual de Trámites y Procedimientos, México, Edit. INCA S. R. A., 1981.
- Minutarios del Departamento de Revisión de Títulos y Exclusión de Propiedades Particulares enclavadas en Bienes Comunales, adscrito a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la S. R. A., 1980-1984.