



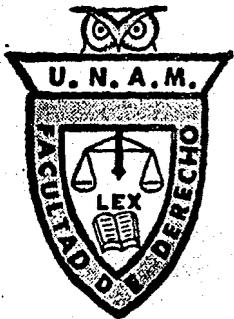
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS GENERAL DE LA PERMUTA COMO
FIGURA JURIDICA EN NUESTRA
LEGISLACION AGRARIA

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

Andrés Villamar Ramírez





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

ANALISIS GENERAL DE LA PERMUTA COMO FIGURA JURIDICA EN NUESTRA LEGISLACION AGRARIA.

Introducción.

Pág.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- Origen de la Permuta	I
2.- Influencia Europea	3
3.- Códigos, Leyes y la Constitución de 17'	16

CAPITULO II

CONCEPTO DE LA PERMUTA

1.- Definición	27
2.- Naturaleza	28
3.- Contenido	28
4.- Marco Jurídico	29

CAPITULO III

FORMAS, FINALIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS PERMUTAS EN MATERIA AGRARIA

I.- Formas: total o parcial	32
A) De terrenos ejidales	33
B) De parcelas ejidales	52
C) De terrenos comunales	59
D) De solares urbanos	61

Indice.	36g.
2.- Finalidad de las Permutas	79
3.- Requisitos de Procedencia	81
4.- Consecuencias de las Permutas	90
A). Positivas y Negativas	90
B). Repercusión en los Derechos Agrarios Individuales de los Ejidatarios	94
C). Aspectos Económicos, Políticos, Jurídicos y Socia les	95

CAPITULO IV

REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES

I.- Contenido	97
2.- Objetivo	101
3.- Efectos derivados de su Expedición y Aplicabilidad	102
A). Retroactividad o Efectos Retroactivos	102
B). Violabilidad a una Ley Primaria	104
C). Constitucionalidad o Inconstitucionalidad	109

CAPITULO V

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

I.- Exposición de Motivos	121
2.- Espíritu de la Ley sobre la Permuta	127
3.- Contenido Jurídico	128
Conclusiones y Observaciones	129

	Pág.
Indice.	
Sugerencias y Proposiciones para una mejor Reglamentación en la Permuta Agraria.	134
Bibliografía	138

INTRODUCCION

He procurado en éste trabajo modesto y sencillo elevar más que nada mi sentir y preocupación por la clase necesitada y que menos se ha beneficiado con el desarrollo de nuestro país: la clase campesina, ante las acciones inmorales y corruptas de muchas autoridades agrarias.

Las injusticias de que los ejidatarios y comuneros han sido sujetos por los funcionarios públicos, líderes campesinos y comisariados ejidales, han propiciado la desconfianza y el temor en el seno de la comunidad campesina, proyectándolos a la desorganización y desestabilización económica.

La inseguridad de la Tenencia de la Tierra ha provocado el atraso y la decadencia del desarrollo y progreso del país, y aunado a lo anterior la situación se presenta más crítica.

Hablar de la Permuta Agraria como figura jurídica en nuestra legislación agraria es hablar de uno de los tantos problemas que representa la Tenencia de la Tierra; por ello es, que en un intento y esfuerzo he tratado de analizar a la permuta como una forma más de solución al problema agrario. Es evidente que de acuerdo al proceso evolutivo de la vida, las necesidades cada día son mayores y que los recursos con que cuenta el país día con día se van viendo mermados, pero se requiere que las demandas de los campesinos sean satisfechas para aumentar la producción y la productividad. Sin embargo la mala distribución de la

tierra y el acaparamiento de grandes extensiones de ésta por latifundistas (Secretarios de Estado, Gobernadores, Subsecretarios, Directores Generales, Diputados Federales, Senadores y otros) -- han provocado el caos agrario en nuestro país.

En este trabajo se puede observar que la inoperatividad de las permutas agrarias es considerable en nuestros días, pero no por que su objetivo o fin sea negativo, al contrario, considero que éstas son una acción que constituye un desahogo al problema de tenencia de la tierra, a tal grado que me atrevo a pensar que en un tiempo no muy lejano la permuta sea una de las figuras jurídicas más importantes para que por su medio se eviten situaciones de desplazamiento de los hombres del campo a las ciudades, el abandono y despojo de sus tierras; decía que la inoperatividad de las permutas se han dado no porque sean éstas negativas, sino que las acciones irresponsables, deshonestas e inmorales de algunas autoridades agrarias han creado tal situación, así como en muchos otros aspectos.

La importancia del estudio y análisis de este tema de tesis es dejar contemplado la evolución, finalidad u objeto, contenido, procedencia e introducir aspectos que nos lleven a formar una estructura que sea firme y determinante, basada en una justicia social y aplicable a derecho en beneficio de los ejidatarios y comuneros.

Consciente de los múltiples problemas que aquejan al agro mexicano y de la forma en que se les ofrece a los campesinos dar

solución, he dedicado mi más grande esfuerzo y el mayor tiempo - para sacar adelante este trabajo y consecuentemente depositar mi granito de arena para contribuir a una solución en favor de la - comunidad campesina de México.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

ANTECEDENTES HISTORICOS.

1. Origen de la Permuta

"El origen de la permuta es muy antiguo, nace en los albores de la humanidad y es, sin duda, la primera relación-jurídica contractual de carácter trayectivo, que luego con la aparición de la moneda, había de surgir el antecedente ló-gico de la compraventa". 1/

Esencialmente el origen de este contrato se encuentran en las limitaciones de las facultades humanas. Es decir, que considerando que el hombre no puede producir individualmente todo lo que necesita para subsistir y procurarse medios para aumentar las facilidades que lo lleven a tener una vida con mayores comodidades; el medio más primitivo de satisfacer estas necesidades fue y es el de cambiar los productos excedentes por los que le hacen falta. Por esto es que el "trueque" de cosas por cosas fue sin duda el primer contrato conocido y practicado por el hombre.

Sin embargo no podemos olvidar que esta figura contractual no sólo surge para dar reglamentación al intercambio de satisfactores de primera necesidad, instrumentos de guerra, de ganado, etc., sino que también para dar vida jurídica a otros contratos. Por tal motivo se puede decir que a pesar de que "El Trueque" data de los tiempos muy remotos, hoy en día sigue viva su expresión y contenido, por que a pesar de que en nuestros tiempos contamos con un sin fin de reglamentaciones al respecto, se puede contemplar claramente -

1/ CASO y Cervera.- Diccionario de Derecho Privado, Barcelona, España., Editorial Labor, Pág. 2962.

que su objetivo y finalidad es definida. No obstante de que se le trata de confundir algunas veces con la compraventa, o bien hasta tal grado de pasarla ya por desapercibida -la permuta- por considerar a la compraventa como un contrato más operativo. Sin embargo cabe hacer notar que si bien es cierto que el contrato de compraventa ha tenido un auge importante en el mundo de las negociaciones, por ser la moneda el instrumento cambiario más trascendental por su fácil y práctico manejo; también es cierto que la permuta lo es.

Si nos adecuamos a los antiguos tiempos y nos damos cuenta que debido a las circunstancias existentes en ese entonces debió de surgir una relación contractual que permitiese o diese origen a la adquisición de productos para satisfacer las necesidades del hombre, por lo que tuvo que surgir el cambio de cosas por cosas; a través de los años el trueque o cambio adoptaría una reglamentación más concreta, lo cual ha dado origen a considerarla como uno de los contratos más importantes, en virtud de que en nuestros días ha tenido una gran preferencia a esta relación contractual jurídica, considerando que es mucho mejor seguir operando las negociaciones de mercancías adoptando la misma tradición de la forma en que en la época primitiva se realizaba, toda vez que países industrializados como Alemania, Gran Bretaña, etc., prefieren permutar sus productos a cambio de otros productos y no hacer sus convenios por la vía de la compraventa, ya que al hacerlo así, el dinero que obtendrían por su producto, esta sujeto a las conocidas devaluaciones y esto vendría a afectar la economía de su país. Por lo que para no sufrir desventajas ni estar sujeto a desequilibrios económicos es más factible realizar el intercambio.

Con esto se puede ver claramente la importancia que reviste esta figura jurídica contractual, ya que desde los tiem-

-por más primitivos hasta nuestros días ha sido y sigue siendo el contrato más operativo, y, podemos afirmar que el más adecuado e idóneo

2. Influencia Europea

No cabe duda que en nuestro derecho se han adoptado y retomado una serie de conceptos o corrientes ideológicas, que -- han servido de base para crear nuestras propias leyes, tal es el caso específico de la permuta, que en nuestra legislación -- agraria se contempla y que tiene sus antecedentes entre otros, en el derecho romano, italiano, francés y alemán, de allí, que es importantes describir los elementos fundamentales de cada -- uno de éstos.

A) Derecho Romano:

La permuta que en latín es "permutare", para los roma-- nos era el trocar, cambiar una cosa por otra, transfiriéndose-- los contratantes recíprocamente el dominio de éstas.

La definición de la permuta en el Derecho Romano podemos enunciarla como el "contrato por el cual dos personas se obligan mutuamente a transmitir, cada una el dominio de una cosa -- que es propiedad de las mismas". Fue el contrato innominado -- por medio del cual cada una de las partes contratantes se obli-- gaba a dar una cosa para recibir otra.

Entre los romanos era la permuta el principal contrato -- innominado, llamado así, no porque no tuviera nombre, sino por haberse discutido si era o no distinto de ciertos contratos no minados y no tener cada uno acción especial, sino que para to--

dos existía la "Prescriptis Verbis".

En cuanto a la permuta era para ellos el tipo de contrato "do ut des". (-)

Las características de la permuta en el Derecho Romano -- son las siguientes:

a) Real.- Porque se perfeccionaba y surtía sus efectos -- desde que se realizaba la entrega de la cosa por cada uno de -- los permutantes. El adquirente era propietario de la cosa reci -- bida, aunque no hubiese realizado la contraprestación pero se obligaba a cumplirla so pena de rescisión del contrato.

b) Principal.- En cuanto a su fin no se encontraba subor -- dinado necesariamente a otro acto para tener existencia legal.

c) Sinalagmático Perfecto.- Porque imponía obligaciones y derechos recíprocos a los copermutantes; recibir una cosa y en -- tregar otra distinta, previamente convenida.

d) Innominado.- Porque era un contrato que en un princi -- pio no producía obligaciones civiles; como lo era en el caso -- de la compraventa, el arrendamiento, la sociedad y el comodato por ser o estar clasificados como contratos que tenían un nom -- bre propio.

(-) Do ut des: una de las categorías de los contratos -- innominados en los que existe por causa la entrega ya rea -- lizada y por objeto una prestación análoga.

e) Oneroso.- Porque imponía a las dos partes contratantes la obligación de transmitir algo propio. Las partes contratantes estaban obligadas al saneamiento de las cosas por evicción. Las partes respondían también de los vicios ocultos que tuvieran las cosas objeto del contrato.

f) Traslativo de Dominio.- Porque los permutantes se transmitían la propiedad de las cosas convenidas.

g) Commutativo.- Por poder apreciarse fácilmente, en el acto de la celebración del contrato, el resultado que con éste se obtenía.

Por otro lado, el aumento constante de las transacciones comerciales, hacían necesario encontrar un instrumento que facilitara estas operaciones, por lo que, la aparición de la moneda cambió radicalmente la forma para obtener cosas, ya que - si bien es cierto, que con el antiguo trueque se obtenían los artículos que se necesitaban, cierto es, que también se dificultaba grandemente encontrar personas que requirieran los productos que se ofrecían a cambio y a la vez tuvieran disponibles cosas que fueran de utilidad inmediata de las personas -- que solicitaran concertar el trueque.

En este sentido, un elemento de esencial importancia que cambió y determinó las condiciones de intercambio de cosas fue la moneda. (=)

(=) El vocablo "Moneda" procede tanto del Sanscrito (rupya) co

"En su origen, en efecto, la moneda era desconocida cada cual se procuraba las cosas que necesitaba, dando como -- equivalente objetos que le eran menos útiles. Pero esta operación era naturalmente entorpecida por la dificultad que hallaban las partes para ofrecer cosas a su conveniencia respectiva. Por lo que se lleva a escoger una materia que tuviera valor fijo e igual para todos y que pudiera ser dada en cambio de cualquier otra mercancía; este fue la moneda". 2/

"Según Moormsen la moneda circula ya acuñada por el estado Romano (República) por mandato de la Ley de las Doce Tablas. Algunos autores, sustentan criterio diferente, señalan que apareció tiempo después, La primera moneda que circulaba es el "As Libral" de doscientos setenta y dos a trescientos veintisiete gramos de cobre". 3/

Es pues a partir del origen de la moneda en sus diferentes fases de evolución que la permuta cede su lugar preferentemente en los actos comerciales.

"Existen grandes semejanzas en el fondo y contenido de estos contratos, por su naturaleza y su estructura común (ambos son contratos traslativos de dominio y a título oneroso), y así es como en la venta, el vendedor debe transferir la propiedad de la cosa, en la permuta, cada permutante debe trans-

-- como en latín (pecunia) de la palabra ganado, esto es rupa y pecus, respectivamente.

2/ PETIT, Eugene. Tratado elemental de Derecho Romano. México. Edit. Saturnino Calleja, S.A. Madrid España., Pág. 330

3/ LAMUS, García Raul.- Sinopsis histórica del Derecho romano. México, Editorial Licusa, 1982., pág. 71

ferir al otro el dominio de la cosa propia, y como acabamos de indicar el dominio se transmite en ambas instituciones por el mero consentimiento; requiriéndose también que cada permutante sea propietario de la cosa que da en permuta, y por ello es nula para permuta de cosa ajena". 4/

En el párrafo anterior, se hace alusión a que el dominio en ambos contratos se transmite por el solo consentimiento de las partes, opinión de la cual difiero, en virtud de que la permuta se perfecciona hasta que una de las partes entrega el objeto prometido.

Diferencias existentes entre la compraventa y la permuta según la legislación romana:

1.- La compraventa es un contrato consensual, perfeccionándose por el mero consentimiento de las partes, la permuta es un contrato real, perfeccionándose cuando una de las partes entrega el objeto prometido.

2.- En la compraventa las partes tienen distinto carácter, comprador, la una y vendedor la otra; además de diversas obligaciones. En la permuta las partes tienen el mismo carácter; permutantes.

3.- En el contrato de compraventa, el vendedor sólo se obliga a conservar al comprador en la quieta y pacífica posesión del objeto; y por lo tanto, la compraventa existe aunque el vendedor no sea dueño de la cosa en el momento de verificarla. En el contrato de permuta cada parte se obliga a transferir a la otra, la propiedad del objeto, y por lo tanto, si una de las partes no es dueño, no puede existir la permuta.

4.- En la compraventa, el comprador no adquiere la propiedad de las cosas hasta que no pague el precio. En la permuta, el que recibe la cosa se hace dueño de ella en propiedad, aunque no entregue por su parte lo que prometió.

5.- Cuando se trata de la compraventa, si una parte no cumple, la otra sólo puede pedir el cumplimiento o el pago de los daños y perjuicios. Cuando es de la permuta, la parte -- que cumplió puede pedir el cumplimiento de la parte que no-- lo hizo o la rescisión del contrato y la devolución del objeto entregado.

6.- La compraventa es rescindible por lesión. En tanto que la permuta no.

7.- La compraventa es un contrato nominado y al perfeccionarse, por el sólo consentimiento, crea obligaciones. A su vez la permuta es un contrato innominado el cual en un principio no produce obligaciones civiles.

8.- En la compraventa se hace entrega de una cosa para recibir el precio en dinero, o viceversa. En la permuta se hace un cambio de una cosa por otra.

"La diferencia de fondo que existe entre la compraventa y la permuta, consiste en que en la primera impone a uno de los contratantes (comprador) una obligación, cifrada en dinero y al otro (vendedor), la de entregar una cosa; mientras -- que en la permuta ambas versan sobre cosas". 5/

5/ THOM, Rodolfo.- Instituciones de Derecho Privado Romano., Traducción del Alemán de W. Rosen, Madrid, España, 1928,- v pág. 386.

Se puede afirmar que en Roma, la permuta era un contrato obligatorio para las partes, pero que daba lugar a los arrepentimientos.

A través de lo que hemos visto, a ciencia cierta no se puede precisar en su origen cuales pudieron ser los elementos de la permuta, pero se puede deducir que este contrato fue la base del de la compraventa y es por esto que todo lo no previsto para la regularización de la permuta, se regía con lo dispuesto para la venta.

De los elementos que la integraban, podemos asentar que desde su principio fueron los mismos de que consta todo contrato y que son:

El consentimiento: que consiste en el ánimo de transferir el dominio de la cosa que se va a permutar.

La Capacidad: Hasta antes de Justiniano, la mujer estuvo incapacitada legalmente para contratar, posteriormente fue aceptada por el derecho civil, aunque con varias restricciones para algunos tipos de contratos.

En general, la capacidad se alcanzaba a los veinticinco años de edad y existía en la medida en que era aceptada por el derecho. Así veíamos que había incapacitaciones especiales por la condición social (los esclavos), por la edad (los impúberos), por el sexo (las mujeres), etc...

La Forma: como contrato innominado traslativo de dominio desde su inicio se aceptó como un contrato "verbis" pero que además de que los contratantes pronunciaran las palabras solemnes adecuadas, para que el contrato quedara perfeccionado,

tenían que hacer mutuamente la entrega material de los objetos.

El Objeto: En su iniciación recaía en bienes muebles y posteriormente sobre inmuebles, era la cosa objeto de la negociación.

Estos en sí son los elementos esenciales que se le pueden atribuir no sólo al contrato de la permuta, sino también a la compraventa, arrendamiento, la sociedad, etc.

B) Derecho Italiano

El Código Bizantino al igual que el código actual Italiano regula el contrato de permuta, fundándose en las normas de la compraventa, puesto que no es más que el cambio de una cosa o de un derecho por otra cosa u otro derecho.

La característica principal de este contrato es la traslación del derecho de propiedad, el cual opera por el sólo consentimiento de las partes, aportándose así de la índole que de este contrato tenían los romanos.

Requisitos esenciales:

1.- Consentimiento.

2.- Que las partes contratantes sean propietarias en principio de las cosas que permutan, porque de otra manera podrían disolverse el contrato al probarse la carencia de propiedad de una de las partes que entregó una cosa que no era suya.

Los copermutantes tienen las mismas obligaciones y derechos que deriven del contrato que celebran. La principal obligación que tienen es la de garantizar la cosa que dan en permuta contra la evicción.

El permutante que sufrió evicción, puede optar entre pedir el resarcimiento de los daños causados y la repetición de la cosa que entregó-

En este contrato no opera la rescisión por lesión, puesto que las partes tuvieron en cuenta las cosas por su individualización y no por su precio. En cambio procede si se hubiere pactado una refacción en dinero a cargo de una de las partes y la permuta haya degenerado en venta.

En general en el Derecho Italiano, a la permuta le son aplicables por analogía todas las reglas de la compraventa, a excepción de aquellas que se refieren al precio.

C) Derecho Francés

El Derecho Civil Francés define a la permuta "como un contrato por el cual las partes se dan respectivamente una cosa por otra". 6/

La permuta es un contrato consensual que opera por el sólo consentimiento de las partes, que lo distinguen de la concepción que los romanos tenían sobre el mismo. En general le-

6/ PLA-IOL, Marciel.- Tratado Elemental de Derecho Civil., --
Edit. José Ma. Cojima.,

son aplicables las reglas de la venta haciendo excepción de - las relativas al precio, debido a que toda la diferencia entre ambos contratos, se deben a las circunstancias de que es imposible asignar diferentes papeles a las dos partes y decir que uno es vendedor y el otro comprador.

Cada uno de los copermutantes adquiere la propiedad de - la cosa que se le permuta, desde el momento en que se celebra el contrato. Por tal situación los redactores del Código Francés vigente modifican la definición que de la permuta daba -- Ponthier y asentaron:

"Se dan respectivamente" en vez de: "se obligan a darse", ya que esta frase daba a entender un acto - aún no realizado. Si uno de los copermutantes ha recibido ya - la cosa dada en cambio y prueba en seguida que el otro contra - tante no es propietario de esta cosa, no puede obligarle a en - tregar la que ha prometido en cambio; pero si ha que devuelva la que ha recibido. (Artículo 1704).

Los requisitos esenciales de la permuta son:

- a) El Consentimiento
- b) El Objeto

Las partes contratantes tienen obligaciones y derechos recíprocos; ambos se obligan a prestar la evicción y a resarcirse a la otra parte de los daños y perjuicios que le hubiere causado por incumplimiento.

El artículo 1705 del Código que se señala establece al respecto que: "El copermutante que haya sido privado por evicción de la cosa que recibió, tiene derecho a exigir la devolución de la que por su parte entregó y el pago de daños y perjuicios.

La rescisión no procede por causa de lesión, porque la permuta no tiene como fin procurar dinero, sino la obtención de una cosa, sin embargo, uno de los copermutantes puede ser lesionado de hecho, cuando se abusa dolosamente de su incapacidad o ignorancia; en este caso de excepción opera la rescisión por dicha causa.

Uno de los copermutantes puede obligarse a dar una cosa o una parte en dinero, si el valor de la primera es superior a la parte que se da en numerario el contrato será de permuta, en caso contrario estamos frente a una compraventa.

Es raro que ambas cosas permutadas tengan un valor exactamente igual; ordinariamente existe entre ellas una diferencia -- más o menos grande, diferencia que se solventa con un pago, el cual es hecho por el copermutante que recibe la cosa de mayor valor.

"En principio, la presencia de un saldo de dinero en un contrato de permuta, no altera su naturaleza. Sin embargo si el saldo es tan importante, que la suma de dinero puede considerarse como el objeto principal de la obligación de una de las partes, el contrato respectivo debe atenderse como venta mal cali--

ficada, y la presentación de la cosa especial dada por el deudor del saldo no será, sino una dación en pago, por una parte del precio." 7/

D) Derecho Alemán

En este Derecho, la permuta es considerada como esencialmente formal aún más en el caso especial de permuta de fincas o de herencias, que requieren forma escrita e instrumento judicial o notarial, pero también es aceptado el principio de "con el sólo consentimiento" cuando las partes se han puesto de acuerdo sobre el contenido del contrato.

" Es dudoso si en el caso de contrato de permuta de fincas no es ajustado a la forma, el contrato se sana plenamente por la transmisión formal. En cambio procede admitir que la compraventa, en que el comprador se ha obligado a enajenar ulteriormente la finca o a venderla o enajenar al vendedor, todo o en parte, se convalida plenamente por la transmisión formal y la inscripción." 8/

Para Martín Wolf y Theodor Kipp en el Derecho Alemán la permuta, además de ser bilateralmente vinculante, ha cambiado en el concepto de que de ello tenían los romanos, ya que según este derecho, la permuta sólo era vinculante como contra-

7/ PIANIOL, Marcel.- Op. Cit. pág. 290

8/ ENNECCERUS, Ludwing.- Derecho de las Obligaciones., Edit.- Bosch.- Barcelona, España., 1947., pág. 324.

to real.

El Código Civil Alemán define a la compraventa de la siguiente manera: "por el contrato de compraventa, el vendedor de una cosa se obliga a entregar la cosa al comprador y a proporcionarle la propiedad de la misma. El vendedor de un derecho esta obligado a proporcionar el derecho al comprador, y - si el derecho faculta a la posesión de una cosa, a entregarle la cosa."

"El comprador está obligado a pagar al vendedor el precio pactado y a recibir la cosa comprada". 9/

"Si se ha convenido una contraprestación consistente en otras cosas o en derechos, el contrato es de permuta". 10/

Si cuando en realidad es voluntad de las partes, concertar un trueque de mercancías, pero con respecto a ambos objetos se han indicado precios, es considerado por este derecho la existencia de un contrato de permuta, pues justifica esta acción a través de la compensación en dinero la diferencia -- que pudiese existir.

9/ Código Civil Alemán.- Edit. Bosch., 1955., pág. 90

10/ ENNECCERUS, L. y Kipp, T., et.al.- Tratado de Derecho Civil., Edit. Bosch., Barcelona, España., pág. 106

3.- Códigos, Leyes y la Constitución de 1917.

El estudio de este apartado, se refiere concretamente a hacer referencia al contenido que sobre la permuta pueda existir entre los diferentes Códigos mexicanos; tales como los Códigos Civiles de 1870, 1884 y el vigente para el Distrito Federal ; Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942; La Ley Federal de Reforma Agraria, entrada en vigor en 1971 y nuestra Magna Carta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el documento supremo que rige todo nuestro estatus jurídico. De tal manera, que podamos apreciar hasta que punto nuestro sistema jurídico, en este tema, adopta o acepta las corrientes dadas en la Europa antigua.

En los Códigos Civiles citados encontramos reglamentada a la permuta, por lo que nos vemos obligados a estudiar las reglamentaciones.

Desde la expedición del primer código civil hasta nuestros días no ha existido modificación, adición o reformas de consideración al respecto, toda vez que en los tres Códigos se encuentra plasmado el mismo contenido con relación a la figura jurídica que se alude, es decir, que para nuestro derecho privado la regulación de la permuta a quedado intacta y ha sido considerada y sigue siendo considerada de la siguiente manera:

"La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra". 11/

En este precepto se emplea el término jurídico "dar", en su significación jurídica de transmitir el dominio de la cosa.

"En su régimen jurídico la permuta sigue todas las reglas de la compraventa, excepción hecha de las relativas al precio, es decir, en cuanto a la traslación del dominio y a las obligaciones del vendedor se aplica el sistema de la compraventa. Cada permutante se reputa vendedor en lo que se refiere a las obligaciones de transmitir el dominio, entregar la cosa, garantizar una posesión pacífica, responder de los vicios o defectos ocultos y del saneamiento para el caso de evicción". 12/

Como en la permuta no hay precio, sino en un caso excepcional, por tal razón no se aplican las reglas relativas a las obligaciones del comprador, que precisamente consisten en pagar un precio cierto y en dinero. Sin embargo nuestra legislación civil permite una operación mixta, o sea, que se pueden permutar cosas pero uno de los permutantes puede entregar su prestación en especie y en dinero. Al respecto el artículo 2250 del Código Civil reafirma lo anteriormente establecido: "si el precio de la cosa vendida se ha de pagar parte en dinero y parte con el valor de otra cosa, el contrato será de venta cuando la parte en numerario sea igual o mayor que la que se pague con el valor de otra cosa. Si la parte en numera

-/ rruá, S.A., México, D.F. 1982., pág. 405

12/ ROGINA Villegas Rafael.- Compendio de Derecho Civil., "Contratos"., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1975., pág. - 165.

rio fuere inferior, el contrato será de permuta.

Elementos esenciales y de forma de la permuta:

- 1) Consentimiento;
- 2) Objeto y
- 3) Transmisión del dominio.

Por lo que respecta al primero, podemos decir que en la permuta debe existir el ánimo de transmitir el dominio de la cosa por otra que se reciba a cambio.

El segundo es la cosa o cosas que recíprocamente se transmiten y a veces por el valor de una cosa y por parte en número o dinero. Cabe aclarar que el objeto o la cosa, al igual que en la compraventa debe existir en la naturaleza, estar en el comercio y debe ser determinada o determinable.

El tercero consiste en la obligación recíproca que tienen las partes sujetos de la relación contractual de transmitir el dominio de la cosa o cosas permutadas. Para que la permuta sea válida debe recaer sobre cosa propia del permutante y surte sus efectos jurídicos desde el momento en que las partes se han puesto de acuerdo en las cosas objeto del cambio, les pertenece desde luego sin que hallan sido entregadas.

Cuando una de las partes comprueba que se le ha entregado cosa que no es propiedad del otro permutante, ya no se encuentra obligado a entregar a su vez la cosa cuyo dominio debe transmitir por virtud de la permuta y cumple sencillamente

devolviendo aquella cosa ajena que indebidamente se le entregó (artículo 2328). En este caso no es necesaria declaración judicial alguna para declararse la nulidad del contrato.

En materia de evicción, se permite que si uno de los permutantes sufrió evicción puede recobrar la cosa que dió en cambio si aún existe el poder de la otra parte, o bien exigir su valor o el de la cosa que recibió, a su elección, más el pago de los daños y perjuicios (artículo 2329).

Elementos de validez:

- Forma.
- Capacidad
- Lesión

Forma.- Al respecto hacemos alusión que la permuta se caracteriza como un contrato consensual cuando trata sobre bienes muebles y formal cuando se refiere a bienes inmuebles.

Capacidad.- Tienen capacidad para celebrar este contrato todas las personas que no esten prohibidas para disponer legalmente de sus bienes, ya sea por razón de su estado o por naturaleza de la cosa.

Lesión.- El artículo 17 del Código en cita, establece que la lesión es un vicio que afecta a cualquier contrato conmutativo cuando existe evidente desproporción entre las prestaciones y una parte abuse de la miseria, inexperiencia, ignorancia o necesidad de otra, obteniendo un lucro notoriamente desproporcionado con el monto de su obligación.

Desde el punto de vista jurídico, la permuta es un contrato traslativo de dominio que se perfecciona con el simple consentimiento de las partes.

En su clasificación jurídica la permuta es un contrato principal, es decir, subsiste por sí mismo, porque para su existencia no necesita de la existencia de otro acto., es bilateral porque origina derechos y obligaciones recíprocos; oneroso porque también crea provechos y gravámenes correlativos; generalmente conmutativo, porque recae sobre cosas cuyo valor puede determinarse para conocer de antemano el alcance y la cuantía de las prestaciones; pero la permuta puede ser un contrato aleatorio porque es posible cambiar una cosa presente por otra futura, tomando el permutante el riesgo de que no llegue a existir o bien puede cambiarse una cosa determinada por los productos inciertos de otra cosa. En todos estos casos, la permuta es aleatoria para una de las partes, pero puede serlo también para ambas, cuando se cambien entre sí cosas futuras; en este caso el contrato existiría si una de las cosas objeto de la permuta llega a darse. Pero si ninguna de las cosas llega a tener existencia, el contrato también por falta de materia, de objeto y de interés será inexistente, situación que requiere ante la no realización de las cosas futuras, de hablar de una operación jurídica que pudo llegar a ser, pero que por falta de materia no tuvo realización. La permuta es un contrato generalmente instantáneo, pero puede ser de tracto sucesivo lo que significa que se puede cambiar una cosa por prestaciones jurídicas consistentes en frutos o productos que entrega el otro permutante, o a su vez puede ser de tracto sucesivo

para ambas partes, para que se establezca un intercambio a base de un contrato de duración indefinida respecto a los frutos o productos de ciertas cosas." 13/

En base a lo ya analizado y expuesto en este trabajo, -- hemos podido observar la transformación que hasta nuevas fechas ha tenido esta relación contractual (permuta) ya que desde la concepción que se tenía en el Derecho Romano hasta la adoptada por nuestros textos civiles vemos claramente la importancia y significación que representa esta figura, aunque en la práctica, dentro de nuestro ordenamiento legal no tenga la relevancia que debiera tener, toda vez que por nuestras condiciones de vida está casi nula su operancia, y por eso, quizás las causas de que los juristas no den atención a una revalorización más amplia y eficaz.

Pero a mi manera de ver y de pensar considero que en un futuro no muy lejano tomará su lugar preeminente, esto es, -- por razones argumentadas que se expondrán en las conclusiones de este trabajo.

Códigos Agrarios:

Ya que la finalidad de esta tesis radica esencialmente en el análisis de la permuta en el aspecto agrario y teniendo los modestos antecedentes que dieron origen a esta relación contrac

13/ VILLEGAS Rogina, Rafael.- Op.cit. pág. 168

tual, nos ocuparemos en adelante al estudio concreto de la ---
permuta en nuestra legislación agraria.

Código Agrario Mexicano de 1934.

Este código es expedido por decreto presidencial el 22 --
de Marzo de 1934.

Es hasta este momento, cuando se reglamenta a la permuta-
en este ámbito, sin embargo, es claro la poca atención que se
le da, toda vez que sólo un artículo nos hace referencia del -
caso y esto se ve precisado en el artículo 136 que a la letra
dice: " A solicitud de los interesados y con la aprobación de -
las asambleas de ejidatarios y del Departamento Agrario, se --
permitirá la permuta de parcelas entre ejidatarios de distin--
tos núcleos de población".

Con esto se comprueba que ni siquiera se daba opción algu-
na a que entre ejidatarios de un mismo ejido se pudiera ope-
rar la permuta, pero quizá, dadas las circunstancias de la --
época había poco interés en dar una mayor reglamentación al --
respecto.

Código Agrario Mexicano de 1940.

A diferencia del Código de 34 este nos marca una regla--
mentación más amplia en relación al tema que se desarrolla, to-
da vez que aunque en un único artículo contempla a la permuta-
su concepción es más grande, ya que aquí se permiten las permuta-
tas parciales y totales de las tierras, bosques o aguas de un-

ejido por las tierras, bosques o aguas de otro, o permutas de parcelas entre ejidatarios de un mismo ejido o distinto núcleo de población agrícola. (Art. 125)

Además se prevé que las permutas se efectuarán siempre - que se cuente con la aprobación de la asamblea o asambleas de ejidatarios, por el voto de las dos terceras partes de sus componentes, previos estudios de la Dirección de Organización Agraria Ejidal o del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso y mediante solicitud de las partes interesadas o a moción de las autoridades o de los organismos agrarios.

Con estos elementos, el Cuerpo Consultivo Agrario emitirá dictámen y el Presidente de la República dictará el acuerdo conducente.

Código Agrario Mexicano de 1942.

La aportación que se hace en este Código sobre la reglamentación de la permuta, es mínima, toda vez que se plasma en éste la totalidad del contenido que sobre el particular daba el Código Agrario anterior, sin embargo, independientemente a lo antes señalado se regula sobre la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares, esto como una forma más de mejorar los medios de vida de los campesinos, ya que con esto se daba pauta para adquirir mejores tierras de cultivo. Aunque esto, más adelante originó desventajas y consecuencias negativas para el ejidatario; aspectos que más adelante detallamos con más amplitud, por lo que ahora sólo señalo como un me--

re antecedente.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Una nueva vida se inicia por la victoria del Ejército-Constitucionalista. Se proclama una Constitución que incluye lo más noble del pensamiento liberal, y por primera vez en la historia establece las garantías sociales, dentro de las cuales se encuentra el contenido del artículo 27, que consagra la protección del campesino, en los que quedan comprendidos los comuneros, ejidatarios y auténticos pequeños-propietarios.

El artículo 27 sienta las bases de la reforma agraria-dirigida a realizar el anhelo de que el campesino tenga el disfrute de la tierra que trabaja.

Los causes constitucionales para este propósito 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 a la pequeña propiedad y el absoluto respeto para ella.

c) la entrega de las tierras a los núcleos de población

carentes de ellas, señalando la superficie mínima de la uni
dad de dotación, a fin de que sea suficiente para el soste-
nimiento de la familia campesina.

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

e) la organización y explotación colectiva de los eji-
dos.

f) la constitución de las autoridades agrarias y ejida
les, y las bases del proceso legal para llevar a cabo la re
forma agraria.

C A P I T U L O II

CONCEPTO DE LA PERMUTA

II.- C O N C E P T O.

1.- Definición.

Tomandose en consideración que nuestra Ley Federal de Reforma Agraria y aún en nuestros Códigos Agrarios anteriores, no se define o no se da un concepto de permuta. Por medio de otras descripciones de diferentes campos haremos alusión a lo que se puede entender como tal.

En el Derecho Romano:—"Permuta.- que proviene del latín -permutare que significa permutar, cambiar.- Permutatio.- Permuta; negocio jurídico en cuya virtud una persona transmite o --transfiere a otra la propiedad de una cosa a cambio de la recíproca propiedad que ella recibe de otra; cuya figura representa uno de los contratos innominados, constituyendo uno del tipo "do ut des", por el cual una persona se obliga a transmitir la propiedad de una cosa distinta por haber recibido de la otra una prestación semejante". 14/

Legislación Civil Mexicana.- El artículo 2327 del Código Civil Vigente para el Distrito Federal, define a la permuta como un contrato por el cual cada uno de los contratantes se --- obliga a dar una cosa por otra.

Permutar.- "Cambiar una cosa por otra, sin que en el cambio entre dinero a no ser para igualar el valor de las cosas -

14/ GUTIERREZ Alviz Faustino.- Diccionario de Derecho Romano, - Madrid, España, Edit. REUS, 1948.

cambiadas y transfiriéndose los contratantes recíprocamente--- el dominio de ellas". 15/

2.- Naturaleza.

La permuta tiene como característica esencial, el intercambio de cosas o derechos. Situados en el ámbito agrario viene a ser el cambio de terrenos, bosques o aguas, contemplados desde sus dos regímenes, que son tanto el ejidal como el comunal, tal y como se encuentra su reglamentación en el artículo 63 de la Ley de la Materia. Tiene su objetivo encaminada a una función social sin desvirtuaciones, dejando atrás el carácter privado que concebían los romanos para convertirse en una institución pública.

3.- Contenido.

No se puede dudar que la permuta como una institución social persiga los mayores logros a fin de poder satisfacer las necesidades del campesino, dándoles oportunidad a que se le garantice mejores tierras en los lugares más idóneos y adecuados a sus condiciones de vida y de la de sus familias. Por eso la Ley Federal de Reforma Agraria estatuye que: " Cuando así convenga a la economía ejidal o comunal, los núcleos de población podrán efectuar permutas parciales o totales de sus tierras, bosques o aguas por las de otros ejidos. Cuando se trate de permutas de aguas en los Distritos de Riego se tomará en cuen-

ta la opinión de la SARH.

Lo anterior describe una situación que desprende una acción reflejada en la libertad, de que las tierras ejidales o comunales puedan darse en permuta a fin de que los núcleos puedan obtener un mayor y mejor beneficio con dicha acción, es decir, ya sea por que las tierras que se pretendan dar a cambio tengan una mayor cercanía a los núcleos de población que las solicitan o bien, que debido al clima, medio social, costumbres, usos, etc., convenga más adquirir las tierras, bosques o aguas de otros ejidos o comunidades, ya sea en forma total o en forma parcial.

Sin embargo el problema es difícil, por que las propias autoridades de la Reforma Agraria, han dado rienda suelta a la irresponsabilidad, deshonestidad y falta de criterio con sus acciones, por que en vez de acatar las normas del derecho en pro de los campesinos, las desvirtuan, solapando intereses de los latifundistas y gentes contrarias al progreso del agro mexicano.

4.- Marco Jurídico.

De todo un proceso jurídico que se plasma inicialmente en el Código Agrario de 1934, para seguir su camino hacia el de 1940 y posteriormente al de 1942, la permuta mantiene viva su expresión en nuestra Ley Federal de Reforma Agraria, encontrándose que este ordenamiento jurídico reglamenta a la permuta en los artículos 63, 79, 336, 337, 338 y 136.

Se ha podido observar que los anteriores preceptos han --
dejado sin reglamentar a la permuta de terrenos comunales, ---
apreciándose también una serie de deficiencias jurídicas, las -
cuales más adelante en cada uno de los respectivos casos seña-
lamos.

C A P I T U L O III

FORMAS, FINALIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS PERMUTAS
EN MATERIA AGRARIA

III.- FORMAS, FINALIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS PERMUTAS EN MATERIA AGRARIA.

I.- FORMAS: Total o Parcial

Las diferentes formas de permutas que se encuentran reguladas en nuestra legislación agraria, son las siguientes: de terrenos ejidales, de parcelas ejidales, de terrenos comunales y de solares urbanos, mismas que se pueden efectuar de conformidad a lo que nuestra ley de la materia señala.

La base jurídica la encontramos en el artículo 63 de la Ley Federal de Reforma Agraria, al señalar que "Cuando convenga a la economía ejidal o comunal los núcleos de población podrán efectuar permutas parciales o totales de sus tierras, bosques o aguas por las de otros ejidos".

Este precepto nos marca el derecho que tienen los núcleos de población, para que puedan efectuar la acción de permutar sus tierras, bosques o aguas, implicando tanto el régimen ejidal como el comunal, ya sea en forma total o en forma parcial, de acuerdo a como convenga a sus intereses.

Con el objeto de conocer cada una de estas formas, nos vemos precisados a analizarlas de tal manera que podamos obtener una mejor concepción sobre el particular.

Atendiendo a la importancia que revisten estas cuatro formas de permutas, las estudiamos, analizamos y comentamos en forma individual, esperando que los conceptos que se introducen sean considerados con modestia.

A) De Terrenos Ejidales.

Antes de entrar al estudio directo de las permutas agrarias en cada una de sus diferentes formas, hemos considerado pertinente, hacer referencia un poco al proceso histórico agrario que desde la época de los aztecas se ha dado hasta nuestros días.

Organización Social de los Aztecas.- Es importante hacer alusión a la organización social de los Tenochcas, por la estrecha vinculación que guarda con la estructura de la Tenencia Comunal de la tierra, organización que se integraba por grupos de personas emparentadas entre sí, las que al fundarse la gran Tenochtitlan formaron barrios específicos, es decir, que cada grupo se asentó en una área determinada de la ciudad dando origen a un Calpulli, institución social que tenía un marcado carácter totémico. El Calpulli en su concepción e integración primitiva eran personas descendientes del mismo linaje y asentadas en un lugar determinado.

CALPULLI.- Significa "Barrio de gente conocida o linaje antiguo".

Régimen Agrario.- Tres son las formas básicas de tenencia de la tierra que se dan en el pueblo azteca, y son las siguientes:

- I.- Tierras Comunes;
- II.- Tierras Públicas;
- III.- Tierras de los señores.

Tierras Comunes.- Aquí surgen dos tipos fundamentales: a) - CALPULLALLI y b) ALTENEPEALLI.

a) CALPULLALLI.- Que eran tierras del calpulli que se dividían en parcelas, cuyo usufructo correspondía a las fami-

lias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia.

Las tierras llamadas Calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli.

b) ALTEPEPLALLI.- Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos. Con los productos restantes se integraba un fondo común que dió origen a las Cajas de Comunidad que reglamentó en la colonia la legislación de Indias.

Tierras Públicas.- Eran aquellas destinadas al sostenimiento de instituciones u órganos del gobierno, es decir, a financiar la función política. Se señalaban los siguientes tipos: a) TECPANTLALLI, b) TLATOCALALLI, c) MITLCHIMALLI y d) TEOTLALPAN.

a) TECPANTLALLI.- Tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del "TLACATECUTLI". *

b) TLATOCALALLI.- Tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del TLATOCAN o Consejo de Gobierno y altas autoridades. En este grupo quedaban comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener sus cargos con dignidad.

c) MITLCHIMALLI.- Tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.

d) TEOTLALPAN.- Eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por -

* Supremo Jefe.

el sostenimiento, de la función religiosa o culto público.

Tierras de los señores.- Estas tierras integraban dos grupos:
a) PILLALLI y b) TECPILLALLI.

a) PILLALLI.- Eran posesiones otorgadas a los PIPILTZIN, con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes.

b) TECPILLALLI.- Eran posesiones que se otorgaban a los señores TECPANTLIACA que servían en los palacios del TLACATECU TLI o Jefe Supremo.

"Otra forma de tenencia de la tierra que se conocía era la llamada YAHUATLALLI, tierras recién conquistadas por los aztecas y a las cuales la autoridad correspondiente no había dado un destino específico, encontrándose a disposición de las autoridades. Se les equipara a las tierras que en la actualidad conocemos como nacionales o baldías". 16/

Desde el punto de vista jurídico, puede afirmarse que de 1810 a 1910 sólo se destacan dos disposiciones que se refieren al ejido: La ley de Desamortización de Bienes del 25 de junio de 1865, en uno de cuyos artículos (8º) se manifiesta: "De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan", y la ley Agraria del Imperio de 1865, en la que se conceden fundo legal y ejido a los pueblos que carecen de él.

16/ LEMUS García Raúl.- Derecho Agrario Mexicano (Sipnosis - Histórica).- Edit. "LIMS", Méx. D. F., 1976, pág. 90.

Es a partir de la Revolución de 1910 cuando el ejido se convierte en una forma de propiedad o tenencia de la tierra -- conocida desde el punto de vista jurídico. En el Plan de Aya la, se hace patente la necesidad de dotar de ejidos, colonias fundos legales o campos de sembradura y de labor a pueblos y ciudadanos de México que, se encontraban sumidos en la mise-- ria.

El 3 de diciembre de 1912 aparece un Proyecto de Ley en el que se declara de utilidad nacional la restitución y dota-- ción de ejidos para las poblaciones que lo requieran. Se es-- tablece, así mismo la inalienabilidad del ejido, destacando -- su naturaleza colectiva.

La concepción que los precursores de la Reforma Agraria-- tenían acerca del ejido no resulta muy clara, debido a las -- constantes modificaciones legales que se han llevado a cabo, -- algunas de las cuales se señalan a continuación.

El 30 de diciembre de 1920 se dicta la primera Ley de -- Ejidos, en la que se sistematizan las diversas disposiciones-- anteriores. En dicha Ley se concibe al ejido únicamente como patrimonio.

El 22 de noviembre de 1921 se expide un Decreto que anula la Ley de Ejidos y sienta nuevas bases para legislar la tenen-- cia de la tierra.

El 25 de agosto de 1927 se expide la Ley de Patrimonio -- Ejidal.

Es necesario aclarar que de 1910 a 1934 el ejido era con-- siderado un patrimonio integrado por tierras, bosques y aguas dotado o restituido a los núcleos de población para su aprove-- chamiento común.

En el Código Agrario de 1934, queda establecida la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del ejido, - así como la anulación de cualquier otro contrato que implicara la explotación indirecta de la tierra.

De 1940 a 1970 la naturaleza comunitaria y colectiva del ejido sufre algunos cambios, fomentándose el individualismo. - La parcela ejidal se considera como una unidad productiva, amparada por certificados de Derechos Agrarios Individuales. En este período el ejido se convierte en proveedor de materias -- primas para dar apoyo a la nueva política de desarrollo industrial del país.

Hasta la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, se da al ejido un tratamiento especial que rebaza el ámbito puramente agropecuario y se le concede personalidad jurídica. El ejido, así como la comunidad se constituye en una célula básica de la organización con personalidad jurídica y patrimonio.

De esta forma, el patrimonio del ejido queda constituido -- por tierras, aguas, pastos, bosques, montes, zonas de urbanización, parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer, y el del ejidatario por la parcela ejidal y el solar urbano. Esto aunado a sus derechos al aprovechamiento común y a la explotación colectiva de algunos bienes del patrimonio ejidal.

Así el ejido se constituye como una unidad económica que -- posee medios productivos, cuyas funciones son las de ser una -- fuente de vida de la comunidad que libre al ejidatario del trabajo asalariado y ser una fuente productora de alimentos para el país.

Atendiendo a la estructura del ejido, diremos que está -- formado por la Asamblea General, máxima autoridad interna de --

los núcleos; el Comisariado Ejidal, órgano vital, cuyos miembros son elegidos por la Asamblea General; y el Consejo de Vigilancia.

La estructura económica del ejido tiene tres alternativas;

- Parcelar los terrenos para que sean explotados en forma individual;
- Destinar una parte de las tierras a la explotación colectiva y parcelar otra parte para el trabajo individual;
- Destinar todo el patrimonio ejidal a la explotación colectiva.

Sin embargo cabe destacar que el ejido, posee el derecho de propiedad sobre todos los terrenos expropiados, aún en el caso de que se trate de tierras parceladas. Incluso en el caso de proporcionar créditos, la Ley General de Crédito Rural, en su artículo 65, hace referencia a la preferencia que debe concederse al trabajo colectivo.

Todo este proceso agrario que ha constituido un cambio estructural desde el punto de vista económico, político y social un cambio fundamental en la tenencia y uso de la tierra, en las relaciones de producción dentro del sector agropecuario y entre las interrelaciones económicas y sociales con otros sectores; ha sido manipulado y adecuado conforme a los intereses de gentes extrañas a las del campo, una Reforma Agraria que como objetivos, finalidades y propósitos es de reconocimiento, porque sus perspectivas van enfocadas a mantener una situación que genere empleos e ingresos suficientes y fundamentalmente lograr la estabilidad socioeconómica que el medio rural requiere; aspectos que con el impulso a la organización de los campesinos, aportándoles asesoría, dándoles cursos de capacitación, otorgándoles créditos suficientes y a tiempo, tanto re--

faccionarios y de avío, proporcionándoles además semillas, fertilizantes, etc., podemos lograr y ver hecha una realidad la Reforma Agraria.

Pero soñar no cuesta nada, lo anteriormente señalado marca uno de los caminos por los que podemos transitar para alcanzar la justicia social agraria, empero mientras existan gentes corruptas como las que han prevalecido en anteriores regímenes y los que existen actualmente en las diferentes dependencias gubernamentales, que en forma directa e indirecta tienen relación con los tantos problemas del campo, la situación tiende a ser más grave. Por que en vez de atender con honestidad, apego a la Ley y responsabilidad los asuntos que se les plantean por parte de los campesinos, hacen todo lo contrario, olvidándose intencionalmente de su responsabilidad y obligación que como servidores públicos tienen con el campo y con nuestra nación.

Definición de Ejido.

"El término ejido proviene de la institución agraria colonial que se conocía con ese nombre, correspondiente a la extensión de tierra no cultivable, localizada por lo general a la salida del pueblo, (la palabra ejido se deriva del latín exitus que significa salida) la cual por lo general se destinaba para usos de la colectividad.

La moderna institución denominada ejido difiere grandemente de su antecesora colonial, pues en la actualidad corresponde a "La tierra dada a un núcleo de población agricultor, que tenga, por lo menos seis meses de fundado, para que la explote directamente con las limitaciones y modalidades que la Ley señala; siendo, en principio, inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible". 17/

Se entiende, por lo anterior, que la institución jurídica toma el nombre como en muchas otras cosas, del objeto o materia de ella y, por ello, en rigor, el ejido tiene un doble significado: tanto quiere decir la institución, como la cosa, su objeto, la tierra misma.

Las características del ejido que se contiene en la citada definición son: 1) La tierra, 2) El núcleo de población ejidal, 3) Explotación directa, 4) Inalienabilidad, 5) Inembargabilidad, 6) Imprescriptibilidad, 7) Intransmisibilidad e 8) Indivisibilidad.

1).- La tierra.- el ejido siempre es una porción mayor o menor de tierra.

2). Núcleo de Población.- el titular del ejido es siempre un núcleo de población agricultor, que tenga, por lo menos seis meses de fundado; nunca un individuo o particular.

3). Explotación Directa.- La tierra se da al núcleo, esto es, el ejido se constituye, para su explotación directa por el núcleo; en consecuencia está prohibido a éste la explotación por terceras personas, no pudiendo por ello celebrar contratos de arrendamiento o aparcería, ni cualquier otro acto que tenga por objeto la explotación indirecta de la tierra ejidal. Se entiende por explotación indirecta, la que llevan a cabo personas ajenas al núcleo ejidal titular de la tierra.

Al respecto la Ley Federal de Reforma Agraria, nos marca una modalidad la cual se encuentra señalada en el artículo 76 , en relación con el 75 y 55 de la propia ley.

Art. 55 .- "Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y la de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 76". 18/

Art.75.- "Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención a este precepto". 19/

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

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

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

III.- Incapacitados; y

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

Los interesados solicitarán la autorización correspon

18/ LEMUS García Raúl.- Ley Federal de Reforma Agraria (Comentada), Edit. LIMSA, Méx. D.F., 1971, Pág. 112.

19/ LEMUS García Raúl.- ob. cit. Págs. 122 y 123.

diente a la Asamblea General, la cual deberá extenderla por escrito y para el plazo de un año, renovable, previa comprobación de la excepción aducida". 20/

Limitaciones y Modalidades de la Ley.- este es, un concepto doctrinal que desde el punto de vista del derecho objetivo, se apoya en el párrafo Tercero del artículo 27 constitucional. Las limitaciones más importantes son las que se mencionan en forma separada a continuación:

4). Inalienabilidad.- el ejido no puede ser enajenado por el núcleo, con excepción a la permuta, la fusión, la expropiación y el arrendamiento.

5). Inembargabilidad.- no puede gravarse de ninguna manera el ejido ni especialmente hipotecarse; ni en parte ni en su totalidad; todo acto jurídico en tal sentido es inexistente.

6). Imprescriptibilidad.- no puede consumarse en favor de un particular la prescripción positiva o adquisitiva de tierras ejidales, no obstante que se acredite de una manera indubitable que se han cumplido los requisitos que señala el Código Civil.

7). Intransmisibilidad.- no es sino una inmediata consecuencia de la característica del ejido; la explotación de las tierras ejidales debe hacerse directamente por el núcleo; el derecho a la explotación no es transmisible, la sanción, por la violación de esta cualidad del ejido, es la inexistencia del acto violatorio entre otras cosas.

8). Indivisibilidad.- no cabe dividir al ejido, sin embargo tal regla tiene las siguientes excepciones: Artículo 109 de la Ley de la Materia, dice "La división de los ejidos podrá hacerse en los siguientes casos: I.- Cuando el núcleo esté formado por diversos grupos que posean distintas fracciones aisladas; II.- Cuando habiendo unidad en el núcleo de población, el ejido esté formado por diversas fracciones de terrenos aislados entre sí; III.- Cuando el núcleo de población esté constituido por varios grupos separados que excloten diversas fracciones del ejido, aún cuando éste constituya una unidad; y IV.- Cuando habiendo unidad topográfica y unidad en el núcleo, por la extensión - del ejido resulte conveniente la división". 21/

En síntesis, el ejido comprende: las tierras de cultivo, - el área urbana, la parcela escolar, la unidad industrial de la mujer, las tierras de agostadero, montes, aguas y bosques que - se encuentran dentro de sus linderos.

Ahora bien, una vez que hemos hecho referencia de alguna - manera a los antecedentes del ejido, así como a sus diferentes - transformaciones, hasta llegar a lo que hoy conocemos como una - institución campesina esencial, nos introduciremos al estudio - de las permutas, precisamente de terrenos ejidales entre ejidos y en forma sovera de terrenos ejidales con terrenos de particu - lares, que viene a hacer una forma más con la que se ha intenta - do resolver el problema de la tenencia de la tierra, que en nues - tros días es uno de los más grandes que presenta el agro mexica - no.

Nuestra Ley Agraria Vigente, reglamenta ésta clase de permutas en su artículo 63, cuyo antecedente lo encontramos en el I46 del Código Agrario de 1942; al destacar que "Cuando convenga a la economía ejidal o comunal, los núcleos de población podrán efectuar permutas parciales o totales de sus tierras, bosques o aguas por las de otros ejidos. Cuando se trate de permutas de aguas en los Distritos de Riego se tomará en cuenta la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos"

Esta reglamentación atiende a la necesidad de una mejor distribución de los bienes tanto ejidales como comunales entre los sujetos de ese derecho agrario.

Estas necesidades son casi en su totalidad la conveniencia de los ejidatarios que, por una eventualidad, como son los sorteos, quedan aislados de sus familias o personas a quienes les unen lazos amistosos o de colaboración. Son pues, estos, los que primero tratan de permutar sus terrenos con los de otros, por los problemas que se suscitan de la situación topográfica o geográfica en que se encuentran los terrenos que poseen.

La solución para estos problemas es, indudablemente, el permutar esas tierras por otras que llenen mejor sus necesidades y, por la sencillez del procedimiento y por el hecho de que dichas tierras continuarán siendo aprovechadas para los mismos fines agropecuarios; la ley agraria da amplias facilidades para encontrar una rápida y eficaz solución como lo es la permuta.

En el derecho agrario, por la especial situación que guardan los poseedores de las tierras, cuya propiedad corresponde originariamente a la nación, es el Presidente de la República quién a través del Cuerpo Consultivo Agrario, determina la conveniencia o inconveniencia de la permuta - pero que obtiene su completa realización al obtener favorable la Resolución Presidencial respectiva.

La permuta de terrenos, bosques o aguas ejidales por las de otro ejido se diferencia de la permuta en Derecho Civil porque no se trata de un acto jurídico bilateral sino plurilateral ya que, además de la voluntad de los núcleos permutantes, es decisiva la voluntad del Estado, y la relación jurídica no sólo produce efectos entre estos núcleos, sino también entre ellos y el propio Estado.

La permuta de terrenos ejidales tiene más bien la estructura de lo que la doctrina administrativa conoce con el nombre de "acto condición" en la cual la voluntad de las partes sólo tiene validez relativa, ya que los principales efectos del acto están previstos en la ley y es una autoridad diversa de las partes la que otorga sanción jurídica y validez de esa expresión de voluntad.

No estamos pues, frente a una permuta de carácter civil, tanto por las características del derecho o derechos que tienen los núcleos agrarios sobre los terrenos ejidales, que no constituyen una propiedad de tipo civil, cuando por el carácter eminentemente tutelar y público de las normas que reglamentan a este tipo de permutas agrarias.

Además las permutas agrarias no se rigen en cuanto a la forma por las disposiciones civiles que exigen para su validez que conste en escritura pública, pues basta la tramitación administrativa hasta la obtención de la Resolución Presidencial, para que la permuta tenga validez.

Este tipo de permutas, se estableció con el propósito de lograr una mejor integración de los ejidos, una mejor localización del núcleo de población respecto a los terrenos de su propiedad. Más sin embargo, ya hece muchos años que no se han realizado tales permutas. Pero vamos a dejar claro que no ha sido por que estas permutas sean indebidas o contrarias a los intereses de los ejidatarios o comuneros, el problema ha consistido y consiste en la inseguridad y poca seriedad que las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria ha dado a este tipo de acción; provocando con sus trámites lentos y burocráticos, sus actitudes deshonestas y su falta de capacidad; la poca credibilidad y confianza de los ejidatarios y comuneros hacia nuestras instituciones y gobierno y sobre todo lo que es más crítico, el rezago agrario.

Con lo anterior, nos damos cuenta que si bien es cierto que en la actualidad realmente las permutas de terrenos ejidales y comunales no se han dado, no ha sido por que sean obsoletas o faltas de justicia social, lo que pasa es que no se ha sabido dar la importancia que revisten en pro

de la clase campesina, por que no podemos dudar que las permutas agrarias constituyen una figura jurídica importante - en la solución de muchos de los problemas que presenta en campo mexicano y creemos firmemente que este tipo de acción agraria tiene un objetivo esencial de evitar la desestabilización y desorganización de los núcleos agrarios, pero esto no se podrá lograr sin la intervención de un gobierno honesto y responsable.

Definitivamente la solución a tanto problema radica en la necesidad de que nuestras autoridades actúen con determinación responsable y firme, para que no se sigan pisoteando los derechos de los campesinos, violándoles sus garantías; ya que acatando en estricto derecho a la ley se responde al ejidatario o comunero con justicia social. Porque es bien cierto que las leyes no son malas, sino que los malos son quienes las aplican, y en realidad nuestras leyes agrarias no representan tantas deficiencias como las de las autoridades de Reforma Agraria y otras que son las responsables del atraso del progreso del campo; y para esto es indispensable que se actúe con mano dura contra aquellos que desvirtúen nuestras leyes y atenten en contra de la comunidad campesina de nuestro país, aplicándoles sanciones tanto pecuniarias como penas corporativas y destitución del cargo, según la gravedad del caso.

También es necesario fijar en la Ley Agraria los términos para agotar una fase procedimental y así evitar tanto burocratismo.

d-2).- Entre ejido y particular.

Como ya es sabido que en nuestra Ley Agraria ya no se regulan las permutas de ejidos con particulares, hemos introducido este tipo de permuta como un mero antecedente y de alguna forma aprovechar la ocasión para hacer nuestro particular comentario al respecto.

Es a partir del Código Agrario de 1942, cuando se autoriza la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares, bajo fines agrícolas y no mercantiles, es decir sin que se afectara en el cambio el destino o naturaleza de los terrenos rústicos, objeto de la permuta.

Con el transcurso del tiempo la interpretación de este contenido se deformó y se aplicó con tanta frecuencia que la permuta vino a hacer el cambio para eludir el régimen inalienable e imprescriptible de la propiedad ejidal.- Generándose a través de esta acción una tremenda especulación con los terrenos ejidales.

Para las permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares, no bastaba la aceptación de las dos terceras partes de los assembleístas, sino que era necesario que el noventa por ciento de estos dieran su aprobación, ya que era un acto que por su extensión y consecuencia, se afectaba a la mayoría de los ejidatarios. El Código Agrario no hacía referencia especial en cuanto a los requisitos generales que debían llenar estas permutas, por lo que se equiparaban con las permutas de terrenos ejidales por los de otros ejidos.

Sólo que en el caso de las permutas con particulares, se debían de cumplir con el requisito de la mayoría de votos antes mencionados.

Las leyes agrarias nunca se preocuparon por establecer limitaciones al empleo que pudiera darseles a los terrenos permutados, es decir, a lo que se refiere a los terrenos que obtenían los particulares por medio de la permuta, y este fue precisamente uno de los problemas que dieron origen a la desbandada acción de formarse los asentamientos humanos irregulares, por que si bien es cierto que aunque se daban a cambio por parte de los particulares mayores extensiones de tierra o muchas veces de mejor calidad que la ejidales, también es cierto que por la ubicación de los terrenos los particulares obtenían sendos ingresos al convertirlas en fraccionamientos y cuyo valor inmobiliario era altamente diferente a lo que pudo haber dado de valor real con los terrenos que permutó.

En virtud de los aspectos señalados anteriormente, se trató de frenar las arbitrariedades e injusticias que en forma disfrazada y a veces clara eran objeto los ejidatarios por parte de los particulares, expidiéndose el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1959. Pero no obstante su reglamentación, que por cierto tenía un sentido de justicia social, fue inoperante por que su expedición y aplicación careció de tecnicismo jurídico y por consecuencia fue declarado anticonstitucional, aspectos que en el siguiente capítulo detallaremos con más precisión y amplitud por ser tema de tal capítulo.

Sin embargo, quiero dejar establecido que no del todo este tipo de permutas eran negativas y contrarias a los intereses de los ejidos, ya que en muchos casos estas traían consigo sendos beneficios para ambas partes y mayormente para los ejidatarios; para dejar constancia de lo que asevero hago referencia a un caso concreto, dentro de muchos que hay, suscitado entre un núcleo de población ejidal y un particular. "...Consistió en una permuta que el señor José Ortega C. propuso al ejido de pueblito de San Pablo, Municipio San Sebastián del Oeste, Estado de Jalisco. La propuesta se originó, por que el propietario aludido tenía que trasladarse diariamente hasta una mina que tenía en explotación y que se localizaba hasta el otro extremo de su finca y su recorrido para llegar a su destino le implicaba aproximadamente de dos a dos horas y media, en virtud de que tenía que tránsitar por toda la orilla del ejido y además lo más bromoso era el sacar los productos derivados de la mina; por tales dificultades entabló pláticas con los miembros del Comisariado Ejidal del núcleo de población, a efecto de que por la vía de permuta se le concediera sólo una fracción de sus terrenos ejidales suficiente como para poder transportar por allí su materia prima; superficie -- que no rebasaba los cuatro metros de ancho por 300 metros de largo, y él les daba a cambio una bodega que podía servirles a los ejidatarios para poder almacenar sus productos y venderlos posteriormente a un mejor precio o en su defecto para salvarlos de casos fortuitos, aclarándose que tal negociación contemplaba también las superficies, que ocupaba tal bodega y la necesaria para poder llegar hasta ella . Además existía la firme disposición del particular de mantener el paso de acceso que se le permutara en buenas condiciones, para que los mismos miembros del ejido -- pudiesen disfrutar del paso, ya sea para transportar sus -

productos o conducir sus animales y evitar el daño a sus cosechas o cultivos.

Como era evidente el beneficio para ambos y sobre todo mayor para los ejidatarios del pueblito de San Pablo, - no hubo la menor duda y la Asamblea General de Ejidatarios aprobó en todos sus términos la permuta. Mas sin embargo, - la Secretaría de la Reforma Agraria (antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización) no otorgó su aprobación y dicha permuta quedó en mero proyecto, quedando así frustrada una acción que era indiscutiblemente positiva y beneficiosa para los ejidatarios del ejido denominado "pueblito de San Pablo", Municipio de San Sebastián, Estado de Jalisco.

Resulta que la causa por la cual nuestras autoridades agrarias no permitieron que la permuta se efectuara, radicó en que se violaba una de las características que embargan a las tierras ejidales y comunales, que es, la indivisibilidad de las tierras.

Ahora, como se observa si operó el criterio firme, honesto y con responsabilidad de las autoridades competentes por que no era posible empañar con acciones desvirtuantes nuestro derecho!

Y como estos casos muchos otros más se han derivado, - pero gracias a las atinadas intervenciones de nuestras autoridades agrarias, se han quedado en meras intenciones, y una vez más la Institución Federal se convierte en la enemiga de los campesinos, sin considerar que por unos cuantos, faltos de criterio y capacidad, las instituciones como tales adoptan toda la responsabilidad.

B) De Parcelas Ejidales.

Desde el tiempo de los Aztecas la parcela era ya concebida, pues para ellos no era otra cosa que el TLALMILLI, --- fracciones de tierra, cuya posesión y dominio se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio. Hay que hacer notar que su explotación era individual o mejor dicho familiar y no colectiva.

Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto, generalmente, del jefe de familia. El titular de la parcela la usufructuaba por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultad de transmitirla a sus herederos. Si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación. No era permitido el acaparamiento de parcelas. No era lícito otorgar parcela a quien no era -- del Calpulli, ni enajenarla a otro barrio. Los poseedores de las parcelas estaban obligados a cultivarlas personalmente.-- "Sin embargo conforme a los usos y costumbres del pueblo Azteca, era permitido que en caso de excepción, un barrio diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose el producto del arrendamiento a gastos comunes del Calpulli". 23/

El Chinancallec, que era el pariente mayor, con el consenso del consejo de ancianos hacía la distribución de las parcelas entre los miembros del Calpulli.-- El titular de una parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa justi

23/ LEMUS García Raúl.-- ob., cit. Pág.98.

ficada.- El poseedor de una parcela perdía sus tierras si abandonaba el barrio para avecinarse en otro o era expulsado del clan.- Si el titular de una parcela dejaba de cultivarla, sin causa legítima, durante dos años consecutivos -- era amonestado y requerido para que la cultivase al año siguiente y si no lo hacía perdía sus tierras que revertían al Calpulli.- Se estimaban motivos justificados para no cultivar las rierras, ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo.- Estaba estrictamente prohibida la intervención de un Calpulli en la tierra de otro.- Se llevaba riguroso registro de las tierras que correspondían a cada barrio y dentro de éste a cada poseedor en papel (AMATL), con inscripciones jeroglíficas.

No cabe duda que la organización agraria de los Aztecas era y sigue siendo muestra de modelo en nuestros días.- Observamos que desde entonces existía la prohibición de enajenar y gravar la parcela, protegiendo así al poseedor de la parcela y más que nada a su familia.

Actualmente nuestras leyes han recogido esas características, mismas que se adoptaron en nuestras anteriores -- leyes y códigos agrarios, como fueron: la Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución de Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925; la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de -- 1927, que estipulaban que las parcelas no podían en ningún caso, ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse en todo o en parte.- Los mismos códigos agrarios establecieron tales características, aunque con sus excepciones, como lo fue en el caso del tema que --

tratamos.

Es a partir del Código Agrario del 22 de marzo de 1934, cuando se reglamentan las permutas sobre parcelas ejidales, señalándose en el artículo 136 de dicho ordenamiento que; "A solicitud de los interesados y con aprobación de las asambleas de ejidatarios y del Departamento Agrario, se permitirán las permutas de parcelas entre ejidatarios de distintos núcleos de población ejidal". 24/

El Código Agrario del 22 de septiembre de 1940, conscribió una reglamentación más amplia, en virtud de que aquí se plasman a diferencia del anterior código las permutas de parcelas ejidales entre ejidatarios de un mismo ejido; al respecto el artículo 125 citaba lo siguiente: "Los núcleos ejidales o los ejidatarios, porque así convenga a la economía ejidal, podrá efectuar permutas parciales o totales de las tierras, bosques o aguas de un ejido por las tierras, bosques o aguas de otro, o permutas de parcelas entre ejidatarios de un mismo ejido o de distintos núcleos de población agrícola". 25/

El Código Agrario del 30 de diciembre de 1942, en su artículo 161 reglamentó las dos formas que el anterior código estableció sobre las permutas de parcelas al indicar: "Una parcela ejidal puede permutarse por otra, cuando la permuta se efectúe dentro del mismo ejido, bastará para que la opera

24/ FABILA Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, Méx. D.F.,- Pág. 600.

25/ FABILA Manuel.- ob. cit., Pág. 725.

ción se perfeccione, la conformidad de los interesados y la aprobación del Departamento Agrario; y cuando se realice entre ejidos se requerirá además la conformidad de las Asambleas Generales Extraordinarias". 26/

Ahora bien, por otro lado la Ley Federal de Reforma Agraria, las considera en el artículo 79, el cual establece que: " Una unidad de dotación puede permutarse por otra. Cuando la permuta se efectúe dentro del mismo ejido, bastará la conformidad de los interesados, la aprobación de la Asamblea General, y su notificación al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización". 27/

Atendiendo al contenido del precepto antes aludido se detecta que nuestra ley agraria señala dos clases de permutas de parcelas ejidales; en primer lugar las que se dan dentro de un núcleo de población ejidal, y en segundo término las que se dan fuera del ejido, es decir, la permuta de parcelas efectuada entre ejidatarios de distintos ejidos.

Empero nos podemos dar cuenta que la ley no es clara, en cuanto a la forma de como se debe realizar una permuta de parcelas entre ejidatarios de distintos núcleos ejidales, ya que solamente se precisan los requisitos para la procedencia de las permutas que se dan dentro de un mismo ejido. Por tal situación consideramos pertinente, que al respecto se haga una reglamentación más detallada y precisa.

26/ MUÑOZ Luis.- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 1942. 2da. Edic., Edit. Cicerón.- Méx.D.F., 1951, Pág. 84.

27/ LEMUS García Raúl.- ob. cit., Pág. 79.

Por otro lado hacemos notar que de acuerdo a las reformas, adiciones y derogaciones decretadas el 30 de diciembre de 1983 y cuya publicación fue hecha en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de enero de 1984, se reforma el artículo 136 de la Ley Federal de Reforma Agraria, quedando su contenido de la siguiente manera: " Por iniciativa de los ejidatarios o comuneros interesados, en los ejidos y comunidades en que las tierras agrícolas se trabajen en forma individual podrán establecerse sectores de producción en los que los ejidatarios o comuneros participantes exploten en común sus unidades de dotación".

En Asamblea General convocada con las formalidades establecidas en esta ley; se podrán discutir y aprobar las permutas de estas unidades entre ejidatarios o comuneros, para facilitar la integración de los sectores.

La Asamblea General tomará conocimiento de la decisión de establecer los sectores y sancionará sus normas internas, cuidando únicamente que no se afecten los derechos de los demás ejidatarios o comuneros, que no participen en los beneficios de la explotación personas ajenas al ejido o comunidad, y que se distribuyan los beneficios obtenidos en forma proporcional al trabajo y bienes aportados.

Los acuerdos de Asamblea General derivados de la aplicación de este artículo, serán inscritos en el Registro Agrario Nacional; asimismo, la Secretaría de la Reforma Agraria vigilará y supervisará su cumplimiento.

Cuando se trate de trabajo en común de terrenos con su

perficie menor al mínimo señalado en el artículo 220, los ejidatarios y comuneros tendrán la preferencia de apoyo técnico y financiero de las instituciones oficiales correspondientes". 28/

De lo anterior se desprende que dicho precepto jurídico da la opción a que tanto los ejidatarios como los comuneros que en forma individual exploten sus unidades de dotación, pueden organizarse en grupo para que exploten sus tierras en forma común. De tal manera que se puedan integrar sectores de producción para facilitar la tarea del campo, explotando al máximo sus tierras y aumentar la producción agrícola.

Como se puede observar, ahora nuestra legislación agraria contempla una disposición más que permite la realización de permutas para que se puedan agrupar los ejidatarios o comuneros de tal forma que puedan integrar sectores de producción. Pero esto no significa más que la finalidad de asociación de ejidatarios o comuneros, como otras tantas que se han intentado hacer y nunca fructifican por las causas que nuestra realidad agraria imperan como son: la falta de créditos, tanto de fertilizantes, semillas, mismos que se deben dar a tiempo y que sean de calidad; créditos refaccionarios, dar asesería al campesino de como aprovechar mejor las tierras y la aplicación de las semillas y otros; comercializar sus productos para evitar el intermediarismo y el acaparamiento. Sin que se de o proporcione esto, es por demás la creación de más leyes, cuyas disposiciones sólo viven como meras teorías. Necesitamos que las autoridades lleguen

28/ Diario Oficial de la Federación., Segunda Sección.- Tomo CCCLXXII., No. 12.- Decreto de 17 de enero de 1984., Mex. D.F., Pág. 5.

al campo y no sólomente conozcan los problemas de lejos, ignorando las verdaderas necesidades y carencias que tiene --- nuestra clase marginada.

El problema no radica en crear leyes, las que existen no son tan malas en este plan, lo crítico es que no hay determinación decisiva o si la existe son grandes los intereses económicos los que no permiten a esa clase de funcionarios corruptos que apliquen con razón y justicia las normas jurídicas en favor de los campesinos, orillando a estos a la desorganización y desestabilidad social.

Hace falta dejar el escritorio y la oficina y enfocar las tareas directamente al campo, sin más límites que educar a los campesinos, organizarlos, proporcionarles asistencia técnica, médica, de vivienda, otorgarles créditos en todo lo necesario para producir y hacerlos autosuficientes; por que únicamente con estas medidas, podemos sacar adelante al agro mexicano y por consecuencia a nuestra nación, que en nuestro momento pasa o atravieza el punto económico más crítico de su historia.

C) De Terrenos Comunales.

El artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria indica que " Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".

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

Ahora bien, el artículo 54 establece: " Se exceptúa de las disposiciones contenidas en los dos artículos anteriores los actos a que se refieren los artículos 63, 71, 87, 93, 109, y en general todos aquellos expresamente autorizados por esta ley".

Estos artículos son contradictorios entre si, toda vez que el primero marca en forma determinante la prohibición de transmitir, enajenar, embargar, etc., los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población, y el segundo contempla una serie de modalidades de tal manera que desvirtua la esencia del contenido del artículo 52.

Si consideramos que el artículo 63 autoriza efectuar -- permutas de terrenos comunales. Nos damos cuenta que enton-- ces la esencia jurídica que se plasma en la ley de la mate-- ria en su precepto respectivo debe ser corregida.

Por otra parte, vemos que nuestras leyes respectivas no reglamentan las permutas de terrenos comunales.

Pero se contempla que en forma simplista nuestra ley -- agraria autoriza tales permutas y decimos simplista porque-- no fija los requisitos de procedencia para que tenga existencia este tipo de permutas.

Por tal motivo, es preciso que se regule al respecto,-- fijándose los requisitos de procedencia y sus formalidades.

D).- De Solares Urbanos.

De gran interés resulta el estudio de ésta figura jurídica, ya que en nuestros días es tema de polémicas y dolores de cabeza para nuestras autoridades agrarias y del Gobierno Federal, así como de las propias autoridades locales de las Entidades Federativas, porque tal parece que las constituciones de las zonas urbanas en vez de ofrecer beneficios a los ejidatarios y comuneros, han propiciado el problema crítico, que hasta la fecha no se resuelve, y que pensamos que por mucho tiempo no se resolverá si no se actúa con rectitud, honestidad, y responsabilidad; los asentamientos humanos irregulares. antes de entrar en estudio al caso concreto, es importante hacer referencia a los antecedentes que dieron nacimiento a la zona urbana ejidal y comunal.

Por cuanto hace a la fundación de pueblos de indios, podemos señalar que, conforme a la organización territorial comunal a los pueblos aludidos les fue señalado fundo legal, ejidos, propios y terrenos de común repartimiento. Estas tierras por su naturaleza eran inembargables, imprescriptibles, inalienables y no estaban sujetos a gravamen; la facultad para señalar el sitio donde se debían fundar las nuevas villas o poblados, se otorgó a Virreyes y Gobernadores por Cédula de 26 de junio de 1523 que ordenaba: "Que los Virreyes y Gobernadores que tuvieran facultad, señalen a cada villa y lugar que de nuevo se fundare y poblare, las tierras y solares que hubiere menester, y se les podrán dar sin perjuicio de terceros para propios, y envíen relación de lo que a cada uno se hu-

biere señalado, para que lo mandemos confirmar".^{29/}

Con la facultad que se dió a estos funcionarios procedieron a señalar los lugares para poblarse y al efecto, el autor nos aclara, que el fundo legal debe atenderse como la mínima y no como la máxima extensión que debía tener cada pueblo y - que debe considerarse únicamente como el casco de éste, en el que no estaban comprendidos los terrenos de labor designados para la subsistencia de los habitantes, ni los que poseían éstos antes de ser reducidos a pueblos.

Desde el punto de vista general podemos decir que la finalidad del fundo legal de los pueblos de españoles y naturales fue semejante, en virtud de que se destinó a ser el lugar donde los colonos o habitante debían residir. Los servicios -urbanos de la población se llevaron a cabo en su casco, asepcción con la que también se conoce a la institución aludida, - que históricamente es el lugar reservado para el caserío del pueblo dividido en solares y manzanas.

Angel Caso a éste respecto señala: " el fundo legal es - la parte de terreno dedicada directa y exclusivamente a servir de asiento a la población y que nació de la ordenanza de 26 de mayo de 1567, dictada por Gastón de Peralta, Marqués de Falces".^{30/}

^{29/} MENDIETA y Nuñez Lucio.- El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria.- Edit. Porrúa S.A., Méx. --- D.F., 1978, pág. 65.

^{30/} CASO Angel.- Derecho Agrario,- Edit. Porrúa, S.A., Méx. - D.F., 1950, pág. 53.

En resumen el fundo legal se constituyó como parte de un pueblo y que en éste se asentó la población; por otro lado lo podemos equiparar como la zona urbana del poblado que se dividió en solares, manzanas, contando a su vez con calles, plazas, mercados, escuelas, rastros, iglesias o templos, edificios y locales para atender los servicios públicos.

Mendieta y Nuñez nos proporciona la equivalencia del fundo legal en un millón cuatrocientas mil varas en lo que fue la Real Audiencia de México y citando al Lic. Wistano Luis Orozco quien hace distinción entre las Audiencias de Guadalajara y la antes citada, afirma que el fundo legal de los pueblos constituidos en la Real Audiencia de Guadalajara, tenía la extensión correspondiente a un sitio de ganado mayor o sea veinticinco millones de varas cuadradas, equivalentes a mil setecientas setenta y cinco hectáreas.

El fundo legal se otorgó a la entidad pueblo y no a personas particulares determinadas concretas, tanto indígenas como españoles gozaron de ésta institución, existiendo la diferencia por regla general, de que para los primeros fue de tipo comunal y para los segundos a título privado.

Desde la época colonial y todavía al consumarse la independencia de nuestro país, el panorama agrario fue el mismo. Los nativos reducidos a pueblos carentes de tierras de cultivo y el acaparamiento de la propiedad rústica en unas cuantas manos, las del terrateniente español y las del clero; los pueblos apenas conservaban su fundo legal, algunas tierras de eji

dos o de común repartimiento, estrechamente limitadas por las grandes haciendas. En todo el país se dejaba sentir un ambiente de inseguridad absoluta en la tenencia de la tierra, proporcionándose el incremento en el valor de los predios rústicos y urbanos que se encontraban al rededor de los pueblos.

"Los legisladores de 1856 promulgaron leyes tendientes a regular la tenencia de la tierra, disponiendo que a cada pueblo se le diese el fundo legal según sus antiguas medidas o bien, señalando mil cinco metros seis centímetros por lado, para el cuadrilátero que debía formarse tomando como centro la iglesia del pueblo". 31/

Creada la Ley del 25 de junio de 1856, su interpretación jurídica se plasmó en la Constitución de 1857; su reglamento ordenó la desamortización de bienes, extinguiendo la propiedad comunal y transformando el fundo legal de los pueblos en propiedad privada por adjudicación.

Ni la Ley del 6 de enero de 1915 ni la Constitución Política del 5 de febrero de 1917 trataron el tema, dando por hecho con su silencio que el fundo legal se encuentra dentro del régimen de propiedad privada, estipulando... Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley del 25 de junio de 1856 y poseídas a nombre propio, a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

31/ MENDIETA y Núñez Lucio.- El Problema Agrario de México, Tercera ed., Edit. Porrúa, S.A., Méx. D.F. 1934, pág. 116.

De la exposición plasmada con anterioridad podemos decir que el fundo legal de muchos núcleos de población quedaron incluidos dentro de las características de la propiedad privada, en virtud del decreto del 25 de junio de 1856, por lo que se puede deducir que los fundos legales pueden encontrarse dentro o fuera de las tierras ejidales o de común repartimiento, dados los hechos históricos y las circunstancias legales existentes; por lo que por consecuencia se considera que el solar urbano en el fundo legal se encuentra embestido por características eminentemente de la propiedad privada.

Por otro lado, atendiendo al estudio sobre la zona de urbanización de los ejidos y comunidades tenemos que la zona urbana ejidal tiene su antecedente en el fundo legal de la colonia. Conforme a su reglamentación y naturaleza comunal, como ya lo dijimos en líneas anteriores, el fundo era inalienable, imprescriptible e inembargable. La legislación de la Reforma Agraria reguló en sus orígenes las dotaciones ejidales, donde quedaron comprendidas las zonas de urbanización como patrimonio de familia, creando el patrimonio parcelario ejidal con carácter de inalienable e inembargable, según la Ley Reglamentaria sobre repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de diciembre de 1925, sustituida por la Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, cuyas disposiciones se incorporaron al primer Código Agrario de 1934. Vistos los antecedentes expuestos el Código Agrario de 1942 evidencia una desviación de los aspectos originales que consideraban a los bienes ejidales, incluyendo el solar urbano, como patrimonio de familia con sus clásicas carac-

terísticas, toda vez que los artículos 179 y 181 del citado Código establecen que el comprador o el ejidatario poseedor del solar urbano, adquieren el pleno dominio del mismo construyendo casa y no abandonándolo durante cuatro años consecutivos y cubriendo el precio el primero. Esto significa que el referido solar entra al dominio privado del adquirente, perdiendo su calidad de inalienable, imprescriptible e inembargable. A esto hay que agregar la facultad que el Artículo 176 otorga a las autoridades agrarias para legalizar como zonas urbanas terrenos ejidales ocupados por caserío, y el respeto a la posesión de solares adquirida por personas que no forman parte del ejido.

Derivado de ésta Ley se creó el Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1954, y que por considerar importante su contenido para su análisis lo transcribimos :

"...Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos.- Adolfo Ruiz Cortinez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que en uso de la facultad que me concede el Artículo 89, Fracción I, de la Constitución General de la República, y

C O N S I D E R A N D O

Que la creación de las zonas de urbanización en los ejidos tiene por objeto agrupar a los campesinos para facilitar la tarea de llevar al campo los beneficios del agua potable, la electricidad y, en general, los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el progreso en el me-

dio rural;

Que, dentro de esa amplia tendencia sociológica y urbanística, el Código Agrario organiza claramente el régimen de propiedad de los solares urbanos que deben adjudicarse gratuitamente a cada uno de los ejidatarios reconocidos y, los excedentes, venderse a personas que pretendan avseindarse en los poblados ejidales para cooperar con su esfuerzo al desarrollo de los mismos;

Que, con el mismo propósito antes señalado, se condicionó el perfeccionamiento de los derechos de propiedad sobre el solar, a la obligación de constituir en el mismo y habitarlo durante cuatro años; y que, sobre éste particular el Código Agrario es tan claro y explícito que prevé la pérdida de los derechos sobre el solar y del precio pagado, cuando aquél se abandona por más de un año;

Que, para evitar desviaciones en cuanto a la interpretación y justa aplicación de las normas sobre solares urbanos, el propio Código ordena, sin lugar a dudas, que la autoridad agraria expida primero los certificados de derecho a solares urbanos y, más tarde, el título de propiedad, cuando se compruebe que el interesado ha cumplido las condiciones establecidas por la Ley;

Que, no obstante lo dispuesto por el Código Agrario, algunas zonas de urbanización han sido constituidas sin tener en cuenta las verdaderas necesidades de los campesinos, habiéndose expedido en algunos casos los títulos correspondientes a personas no ejidatarias, sin cumplir con los requisitos que

marca la Ley, a través de la simple celebración y a veces simulación de una asamblea general, o con la sola intervención del Comisariado Ejidal. También, con el mismo procedimiento irregular se ha privado ilegalmente de sus solares, tanto a ejidatarios como no ejidatarios;

Que, en ocasiones se han expedido títulos de solar urbano simultáneamente con la Resolución Presidencial que constituye la zona sin que se hayan podido cumplir las condiciones fijadas. Asimismo, por simples disposiciones legales se han adjudicado solares a varios o todos los miembros de una familia presentándose casos en que se rentan las construcciones, desvirtuando la finalidad de la adjudicación del solar;

Que a veces, con el pretexto de dar zonas de urbanización a algunos poblados cercanos a ciudades, se ha hecho en realidad una ampliación de los fundos legales de éstos ó de sus zonas urbanas, pagándose cantidades irrisorias a los ejidatarios, con lo que, además de las irregularidades que antes se anotan, se substraen parte del patrimonio de los ejidatarios al régimen jurídico que lo protege, colocándolo como instrumento de especulación inmoral y contraviniendo los postulados que inspiran la reforma agraria;

Por consiguiente, y con fundamento además en el Artículo 361 del Código Agrario, he tenido a bien expedir el siguiente:

**REGLAMENTO DE LAS ZONAS DE URBANIZACION
DE LOS EJIDOS**

ART. 1º.- La zona de urbanización de los ejidos debe concederse precisamente en la Resolución Presidencial que constituya el ejido o en la resolución presidencial posterior que -

simplemente segregue una parte del ejido, cambiando su régimen jurídico para destinarlo a ser el asiento de la población ejidal; ésto último procederá en aquellos expedientes cuyas resoluciones presidenciales no ordenaban la constitución de la zona de urbanización.

ART. 2º.- La magnitud de la zona de urbanización se determinará conforme a las necesidades reales del momento en que se constituya y previendo, en forma prudente, su futuro crecimiento. En la resolución presidencial respectiva deberá fijarse con exactitud la superficie y urbanización de la misma.

ART. 3º.- Será indispensable, en todo caso, justificar la necesidad real y efectiva de constituir la zona de urbanización para satisfacer necesidades propias de los campesinos, y no las ajenas de poblados o ciudades próximas a los ejidos.

ART. 4º.- Una vez dictada la resolución que constituya la zona de urbanización, se procederá en la siguiente forma:

I.- Se hará el deslinde del terreno destinado a la misma, amojonándose en debida forma y levantándose el plano correspondiente;

II.- Se proyectará el trazo del poblado haciéndose la reservación de sitios para plazas, parques deportivos, edificios públicos, casas de la comunidad, jardines, mercados, escuelas, etc., y lotificándose el resto del terreno disponible para construir solares;

III.- Ejecutados los trabajos anteriores, el Jefe del Departamento Agrario solicitará de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que se fije el valor comer-

cial de los terrenos que constituyan la zona de urbanización y poder así determinar el precio que deban pagar por los solares urbanos quienes no sean ejidatarios.

Igual procedimiento de avalúo se seguirá para la adjudicación de solares a personas que no sean ejidatarios, cuando tal adjudicación se refiera a solares que por alguna de las causas que en éste reglamento se señalan, se declarasen vacantes con posterioridad a la zona de urbanización, o que no fueren adjudicados al constituirse ésta, para que, tomando en cuenta el valor de los mismos debido al simple transcurso del tiempo o a otros factores determinantes, se les fije el precio justo comercial que beneficie al núcleo de que se trata;

IV.- En Asamblea general de ejidatarios, con intervención de un representante del Departamento Agrario, se verificará el sorteo de solares entre los ejidatarios y no ejidatarios, debiendo celebrarse con estos últimos, que esten conformes con el precio fijado por el peritaje, los contratos a que se hace referencia en el Artículo 178 del Código Agrario.

La circunstancia de resultar agraciado en el sorteo que de los solares urbanos se realice, no dará derecho al beneficiario para tomar posesión inmediata del solar, sino solamente a que se considere como tal en la Resolución Presidencial que se dicte. La posesión efectiva se le dará al ejecutarse dicho fallo;

V.- El legajo que se forme con los trabajos y diligencias que antes se citan, se someterá al estudio del Cuerpo Consultivo Agrario y, con la opinión de éste, a la consideración -

del C. Presidente de la República, a fin de que se dicte la Resolución de adjudicación de solares, en la que deberá expresarse con todo detalle la superficie total que se fracciona, la que se destine para plazas, calles, servicios públicos, etc., número de los solares que se constituyen, los que se adjudican a ejidatarios, a no ejidatarios, los destinados a servicios públicos y los que queden vacantes, expresándose en cada caso, el nombre del adjudicatario, el número del solar y el de la manzana en que este ubicado, su superficie en metros cuadrados, el valor que se fijó por metro y el precio total del solar, los plazos que se fijen para el pago a los no ejidatarios, que las cantidades que se obtengan por la venta de solares deben entrar al fondo común del ejido y destinarse a obras de servicio colectivo, así como la forma en que deben cubrirse los honorarios del perito que hizo el avalúo, ordenándose, además, en dicho fallo, la expedición de los certificados de derecho a solar urbano correspondientes;

VI.- Cuando sea posible, en una sola resolución se decretará la constitución de la zona urbana y la adjudicación de los solares que en ella se formen;

VII.- Las resoluciones presidenciales de constitución de zonas de urbanización y de adjudicación de solares, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial de la entidad federativa en que esté ubicado el poblado beneficiado, así como inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

ART. 5º.- La ejecución de las resoluciones presidenciales de solares urbanos consistirá en la entrega material de éstos a los beneficiarios, así como los certificados de derecho a solar urbano, que se hará directamente a los interesados, levantándose el acta correspondiente y advirtiéndoseles que no deben vender o arrendar todo o en parte de su solar ni ceder el uso del mismo mientras no cumplan con las disposiciones que fija la Ley para que se les pueda expedir el título de propiedad.

ART. 6º.- El Departamento Agrario deberá realizar periódicamente inspecciones de las zonas de urbanización, con el fin de comprobar el estado que guarden, en relación con los siguientes puntos :

I.- Si los terrenos correspondientes a calles, así como los reservados para plazas, jardines, parque deportivos, mercados y otros servicios públicos o comunales, están invadidos por particulares o se destinan a otros usos o finalidades;

II.- La situación que guarda el solar adjudicado en posesión, indicando:

a).- Si conserva sus dimensiones originales;

b).- Si se ha construido, describiendo la construcción que exista y tiempo que ésta tenga;

c).- Si está ocupado, desde que fecha y el número de personas que sucesivamente lo hayan habitado.

III.- El Estado en que se encuentran los solares vacantes, tanto por lo que respecta a sus dimensiones como por lo

que toca a las personas que los detentan y el uso a que los de
dican.

ART. 7º.- Deberá efectuarse por lo menos una inspección -
anualmente durante los cuatro años siguientes a la fecha en -
que se ejecute la resolución que adjudica los solares, vigilan
do el pago del valor de los que hayan sido adjudicados a los -
no ejidatarios, practicando los correspondientes cortes de ca-
ja a la Tesorería del Comisariado Ejidal y haciendo que los -
fondos recaudados sean depositados en la Agencia más próxima -
del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.

ART. 8º.- Como consecuencia de dichas inspecciones, el De
partamento Agrario deberá adoptar las medidas necesarias para
impedir la invasión de terrenos destinados a obras o servicios
públicos, el acaparamiento de solares, tramitar la pérdida de
derecho cuando proceda y, en general mantener el respeto al es
tatuto legal creado en cada zona.

ART. 9º.- Con los resultados de la primera inspección --
practicada despues de transcurridos los cuatro años de la fe--
cha de la ejecución de la resolución presidencial, el Jefe del
Departamento Agrario, oyendo la opinión del Cuerpo Consultivo
Agrario, dará cuenta al C. Presidente de la República, quien -
dictará resolución en la que se ordene la expedición de los tí
tulos de propiedad a los tenedores de certificados de derecho
a solar urbano que hayan cumplido con las obligaciones que la
ley establece, consignando en dicho fallo el nombre del adju
catario, la superficie y colindancias de cada solar.

ART. 10º.- Queda prohibido expedir títulos de propiedad -
al mismo tiempo que se dicte la Resolución Presidencial que ad
judica los solares urbanos. Los títulos de propiedad sólo pod
drán expedirse, cuando menos, cuatro años después de ejecutada
dicha resolución, siempre que el adjudicatario haya construido
casa y no la haya abandonado durante ese tiempo, salvo el caso
de fuerza mayor.

ART. 11o.- Son nulos de pleno derecho todos los contratos de compraventa, arrendamiento, comodato y, en general, todos los actos jurídicos que hayan tenido por objeto ceder o transmitir todos o en parte de los derechos sobre los solares urbanos; cuando se hayan realizado antes de haberse expedido el título de propiedad correspondiente.

ART. 12o.- También son nulos de pleno derecho, todos los actos o resoluciones de las asambleas generales de ejidatarios de los Comisarios Ejidales y de cualquiera otra autoridad local que hayan tenido por objeto privar de sus derechos sobre el solar a quienes hayan sido reconocidos legalmente como poseedores. De igual nulidad adolecen los actos de las asambleas ejidales de los Comisariados Ejidales o de cualquier otra autoridad local que hayan tenido por objeto disponer de los solares excedentes, cuando no exista la aprobación de los mismos por parte de autoridad competente.

ART. 13o.- Cuando la población ejidal se encuentre realmente asentada en la zona de urbanización y estén organizadas las autoridades municipales, pasará a éstas el control sobre calles, plazas y demás sitios públicos sujetos a la jurisdicción de las mismas, quedando los solares vacantes sujetos a la competencia de las autoridades agrarias.

ART. 14o.- Se entenderá que el poseedor cumple con sus obligaciones de habitar el solar, cuando viva en él de modo normal, considerándose como avecindado en el lugar. En caso de que el poseedor lo abandone, perderá sus derechos si su familia continúa habitándolo ininterrumpidamente hasta cumplir los cuatro años.

ART. 15o.- La privación de los derechos de posesión de solar urbano procederá:

I. Cuando no se pague en la forma convenida el precio especificado;

II. Cuando se abandone por más de un año;

III. Cuando transcurridos cuatro años no se haya realizado la construcción;

IV. Cuando se haya incurrido en acaparamiento de solares en forma indirecta o por medio de interpósitas personas;

ART. 16o.- La pérdida del solar urbano será decretada -- por el C. Presidente de la República, previo procedimiento seguido por el Departamento Agrario, en forma semejante a la establecida en el reglamento del artículo 173 del Código en vigor, relacionado con la parcela ejidal, tomando siempre en -- consideración lo preceptuado por los artículos 182 y 183 del mismo ordenamiento.

ART. 17o.- Las autoridades agrarias consignarán tanto a los empleados como a los campesinos que incurran en falsedad, alterando dolosamente los hechos o documentos, con el propósito de, ilegalmente, reconocer o desconocer derechos sobre solares urbanos.

TRANSITORIOS

ART. 1o.- El Departamento Agrario procederá inmediatamente a revisar todas las zonas de urbanización construidas -- hasta la fecha, a fin de ajustarlas a lo dispuesto en el Código Agrario y en este reglamento.

ART. 2o.- La adjudicación de los solares urbanos que ha yan quedado vacantes al ejecutarse la resolución presidencial; la de aquellos que queden vacantes a consecuencia de -- haberse decretado la pérdida de derechos del adjudicatario,--

y la de los provenientes de ampliación de zonas de urbanización, se someterán a las disposiciones del presente reglamento.

ART. 30.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a los diez días de marzo de mil novecientos cincuenta y cuatro.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruiz Cortines.- (Rúbrica).- El Secretario de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, José López Lira.- (Rúbrica).- El Jefe del Departamento Agrario, Cástulo Villaseñor.- (Rúbrica)".^{32/}

Muy pocas modificaciones contempla la Ley Federal de Reforma Agraria con respecto al Código Agrario Anterior y al Reglamento de las Zonas de Urbanización, antes transcrito, pero que consideramos importantes, aunque no suficientes para pensar en una eficaz y actual reglamentación.

Nuestra Ley Agraria, reglamenta a las Zonas Urbanas en sus numerales del 90 al 100, atendiendo entre sus modificaciones: la restitución a los solares que gratuitamente reciben los ejidatarios su calidad de patrimonio de familia. --- Prohíbe que una persona reciba más de un solar urbano, en la inteligencia de que si lo pierde o enajena no tiene derecho a que se le adjudique otro. Considera que para la localización o ampliación de la Zona de Urbanización se tomará en cuenta la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Establece que el comprador de un solar adquirirá -

^{32/} Nueva Ley de Reforma Agraria y Disposiciones Complementarias.- "Colección Nuestras Leyes".- Editores Mexicanos Unidos, S.A., Méx. D.F., 1978, Págs. 337 a 386.

el pleno dominio al cubrir totalmente el precio, siempre que haya construido su casa y habitado en ella desde la fecha en que se hubiese tomado posesión legal del solar, entre otras.

Es urgente y necesario actualizar el obsoleto Reglamento aludido, de acuerdo a las modificaciones hechas a la Ley Agraria e introduciendo otros aspectos no sólo al citado Reglamento, sino a la propia Ley, como es la supresión de la expedición de los Títulos Parcelarios, esto basado, por la gran especulación con los solares urbanos, ya que al considerar el cambio de régimen de la tierra, surge la plena libertad para disponer del inmueble como mejor parezca; y para evitar las subdivisiones y negocios con las tierras ejidales, es preciso que los solares mantengan las características de su régimen jurídico, y nunca pasen a ser propiedad particular.

Por otro lado, nos damos cuenta que que ningún artículo de la Ley de la Materia se reglamenta a la permuta de solares urbanos, a tal grado que ni siquiera se le ha dado posibilidad de existencia, aunque si consideramos que si la ley autoriza la compraventa y el arrendamiento, no vemos por que no se pueda dar la permuta.

Creemos que la permuta de solares urbanos si tendría eficacia, toda vez que si se especula con la fracción que se adquiere o se poseeé, es de admitirse que se hace con el afán de adquirir otro bien en otra parte para reunirse con su gente,-

o por otras causas similares y no pensar que se quedaría sin patrimonio y desprotegido. Por ende, se debería reglamentar -- al respecto, concientes de que con esto se evitaría un tanto -- el negocio con los terrenos de los ejidos y comunidades.

Más adelante, en los que se refiere a los requisitos --- procedimentales de las permutas agrarias, señalamos en forma -- de propuesta una reglamentación de procedencia, sobre enten-- diéndose la existencia de su autorización.

2.- FINALIDAD DE LAS PERMUTAS.

En la realidad de las cosas, se presentan casos en que --- es conveniente la permuta de tierras ejidales o comunales, por razones económicas, topográficas o de otra índole. A esto se debe que la Ley Federal De Reforma Agraria autorice la permuta de bienes. La finalidad de la permuta no es otra más que la de favorecer su mejor organización y explotación.

Siempre la tendencia fue inspirada posiblemente en que -- las permutas sirviesen como medio para resolver los tantos problemas surgidos de la distribución de la tierra.

En nuestra actualidad día con día los problemas agrarios se agudizan sin que se encuentre o se quiera dar una solución y por ende el hombre del campo se ve en una situación tan desventajosa, originando su frustración en sus intentos de superación y tranquilidad social. Por que cualquiera que sea su postura, no siempre tiene o cuenta con los elementos necesarios para salir adelante, ya que los problemas legales de que son sujetos evitan que logren el progreso y el bienestar de él y su familia.

Si bien es cierto que la permuta es una figura cuyo procedimiento es flexible y práctico a comparación de otras acciones que se intentan y de alguna forma se contempló como un medio para solventar el rezago agrario y dar cabida a los campesinos de encontrar tierras que satisfagan mejor sus necesidades, comentando con esto el desarrollo del país y un mejor ---

aprovechamiento de la riqueza nacional, porqué razones no se han tomado medidas más adecuadas para impulsar las permutas - en vez de ahogarlas y tenerlas plasmadas en nuestra Ley Agraria como una mera acción de exhibición, porqué, si las finalidades y objetivos han sido siempre encaminados a la libertad - desarrollo y organización del campesino, las propias autoridades agrarias obstaculizan tales principios?, pues la respuesta la encontramos en el camino de la ambición, la falta de convicciones, la inmoralidad, la corrupción, la falta de capacidad, etc.

3.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA.

A).- De Terrenos Ejidales.

Los requisitos de procedencia para que tenga existencia y validez este tipo de permutas agrarias los encontramos establecidos en el Libro Quinto, Título Segundo, Capítulo Primero de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Son los artículos 336, 337 y 338 de la citada ley los que marcan el aspecto procedimental para que tengan efecto las permutas de terrenos ejidales entre distintos núcleos de población ejidal.

La autorización de las permutas la encontramos plasmada en el artículo 63 del citado ordenamiento agrario, cuando observamos que al respecto dice: "Cuando convenga a la economía ejidal o comunal, los núcleos de población podrán efectuar permutas parciales o totales de sus tierras, bosques o aguas por las de otros ejidos..."

Este artículo nos indica la cimentación para que se de la permuta, ya que en un primer plano implica la autorización para que se pueda permutar el ejido ya sea en forma parcial o total; siempre y cuando convenga a la economía ejidal y se trate de otro ejido. Otro segundo plano encierra las condiciones, mismas que encontramos establecidas en los artículos 336, 337 y 338, para que tenga lugar la permuta, y que son las siguientes:

I.- Las permutas de terrenos ejidales se iniciarán a peti--

ción de los ejidos interesados.

Aunque la ley no señala la forma de como se debe hacer la petición, se entiende que ésta es por escrito.

2.- La solicitud respectiva se hará ante el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria de la Entidad Federativa correspondiente.

3.- Se convocará a los ejidatarios de cada núcleo de población ejidal interesado a Asamblea General de acuerdo a lo señalado en los artículos 23, 27, 29, 31, 32, 33, 35 y demás relativos de la Ley de la Materia.

4.- En tales Asambleas se recabarán las conformidades de los permutantes.

5.- Se requiere que la aceptación de la permuta sea manifestada y aprobada por las dos terceras partes de los miembros del ejido. (Art. 337). Al respecto se presenta una interrogante ¿ las dos terceras partes se tomarán del total de los miembros que constituyen un núcleo de población ejidal o sólo de los que se reúnan en la respectiva Asamblea General de Ejidatarios convocada?.

Si tomamos en cuenta un aspecto estricto literal del caso podemos afirmar que se trata de las dos terceras partes de los miembros o ejidatarios que constituyen un ejido. Sin embargo el procedimiento para convocar a Asambleas Generales y los requisitos que la propia ley señala para constituir las nos dan la pauta para interpretar dicho dispositivo y llegar al conocimiento de -

lo que el legislador quiso decir, o sea, que las dos terceras--- partes deben computarse en base a los ejidatarios asistentes al acto convocado.

6.- Dichas Asambleas deberán ser presididas por un representante de la Delegación Agraria, quién deberá comprobar la aprobación y aceptación de la permuta. En dicha asamblea podrán asistir otros representantes, según el caso.

7.- Debe oírse el parecer del Banco o Bancos que opere u -- operen con alguno de ellos. Este es el texto que la ley debe decir y no el que contempla, que es el siguiente: " Debe oírse - el parecer del Banco que opere con alguno de ellos..."

8.- La Delegación Agraria, previa opinión del Banco, hará - un resumen del caso, en el que se fijarán la extensión y calidad de las tierras y los volúmenes de agua que deban permutarse; en un plazo que no debe exceder de los 15 días.

9.- Posteriormente la propia Delegación Agraria, enviará el resumen formulado anexo con el expediente al Departamento de - - Asuntos Agrarios y Colonización (debe decir Secretaría de la - Reforma Agraria).

10.- El Departamento Agrario (S.R.A.), previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, formulará el Proyecto de Resolución - Presidencial correspondiente.

B).- De Parcelas Ejidales.

El artículo 73 de la Ley de la Materia, nos marca las condiciones o requisitos que se necesitan para que tenga efecto este tipo de permuta.

Como ya hemos dejado estipulado en líneas anteriores, las permutas de parcelas ejidales se aprecian desde dos puntos de vista; las que se dan dentro de un mismo ejido y las que se efectúan de la relación con otro ejido o más bien dicho con ejidatarios de otro núcleo de población ejidal. Por tales aspectos hacemos referencia a las formas procedimentales que cada una de ellas tiene y que por ende surgen con vida jurídica al campo o área agraria.

En primer lugar asentamos los requisitos de procedencia para que tengan validez las permutas de parcelas dentro de un mismo ejido, y son:

1.- Que exista la conformidad de los interesados, que en este caso son los ejidatarios titulares de las parcelas. La conformidad radica en el pleno y absoluto consentimiento de las partes de permutar sus unidades de dotación.

2.- Que exista la aprobación de la Asamblea General de Ejidatarios. Esto significa que la permuta pretendida se ve condicionada, a que se realice o no, por la aprobación de la mayoría de los asambleístas o ejidatarios.

3.- Que se notifique a la Secretaría de la Reforma Agraria. En este caso, se hace directamente a la Delegación Agraria de la

Entidad Federativa.

Estas tres condiciones que nos marca el aludido precepto jurídico, nos indica la fácil y práctica forma de realizar estas permutas, las cuales según apreciamos no revisten ningún problema.

En segundo lugar toca hacer referencia a los requisitos de procedencia que se necesitan para que pueda darse la permuta de parcelas entre ejidatarios de distintos ejidos.

Cabe aclarar que en este caso, el artículo 79 no menciona o señala cuales son los requisitos para que tenga existencia la permuta de parcelas ejidales entre ejidatarios de diferentes núcleos de población ejidal; toda vez que empieza diciendo: "Una unidad de dotación puede permutarse por otra..." y continúa diciendo "... Cuando la permuta se efectúe dentro del mismo ejido, bastará la conformidad de los interesados, la aprobación de la Asamblea General, y su notificación al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización".

Sin embargo, lo anterior nos hace pensar que el legislador quiso decir que en los casos de permutas de parcelas ejidales entre ejidatarios de distintos ejidos, se sujetarán a las condiciones previstas para las permutas de terrenos ejidales entre ejidos, ya que si consideramos que estas pueden ser parciales o totales, entonces las permutas de parcelas pertenecientes a ejidatarios de diferentes núcleos ejidales caen dentro de las permutas

tas de terrenos ejidales entre ejidos que se dan en forma parcial y por consecuencia los requisitos para este caso serán los mismos para el otro, ya que viene siendo la misma situación.

Desde un criterio muy personal, es considerado éste aspecto-demasiado rigorista, puesto que, si bien es cierto, que esto viene siendo una permuta de terrenos ejidales parcialmente, y que el núcleo ejidal es el propietario de los bienes ejidales, el derecho que tiene un ejidatario sobre su unidad de dotación no puede verse tan restringida con un procedimiento tan largo, tardío y requi-sitado, cuando es evidente que el fin y objetivo de la permuta es benefico para los permutantes, además de que no se cambia la natu-raleza ni el régimen ejidal. Por lo tanto, se sugiere limitar también su procedimiento, de tal manera que sólo sea aprobada la per-muta por la Delegación Agraria en el Estado, y de ser positiva su resolución, remitir el expediente respectivo al Registro Agrario-Nacional, para hacer las inscripciones correspondientes, exten---diéndose nueva documentación a los ejidatarios permutantes.

C).- De Terrenos Comunales.

Hemos visto en el capítulo anterior, que las leyes agrarias no mencionan expresamente la celebración de permutas de terrenos de las comunidades, y hacíamos hincapié en que se debería de reglamentar dichas permutas, ya que son equiparables a las realizables por los ejidatarios con sus tierras y parcelas. La razón es que tanto los ejidatarios como los comuneros tienen idénticas necesidades de efectuar transacciones que les traigan mayores beneficios con las facilidades de obtener satisfactores para su progreso y bienestar.

Si tomamos como base que al ejidatario se le permite efectuar permutas cuando convenga a la economía ejidal, debemos aceptar que este solo argumento es suficiente para concebir en iguales condiciones al comunero.

Si tenemos como un hecho lo anterior, estaremos en condiciones de expresar que el procedimiento que se establece para las permutas de terrenos ejidales sería el mismo para permutar terrenos de las comunidades.

Pero si es necesario hacer reiterativa la sugerencia de que se reglamente con precisión y claridad este tipo de permutas, de tal forma que se corrijan las deficiencias que actualmente presenta nuestra Ley de Reforma Agraria.

D).- De Solares Urbanos.

Se ha observado que nuestro Ordenamiento Agrario no señala expresamente las permutas de solares urbanos, aunque si acepta - otras formas de contratos, como son la compraventa y el arrendamiento. Por lo tanto, si hacemos extensivo el artículo 95 de la Ley Federal de Reforma Agraria, quien tiene su antecedente en el 178 del Código Agrario que dice:

" Los contratos de arrendamiento o de compraventa de solares que el núcleo de población celebre, deberán ser aprobados en Asamblea General y por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el cual vigilará el exacto cumplimiento de dichos -- contratos, de acuerdo con los preceptos contenidos en este capítulo".

Y además, lo dispuesto en el artículo 100 de la propia ley:

" El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización expedirá los certificados de derecho a solar urbano que garanticen la posesión, tanto a ejidatarios como a no ejidatarios, y cuando cumplan con todos los requisitos fijados en este capítulo, se -- les expedirá los correspondientes títulos de propiedad, estos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondientes...", podemos equiparar en su procedimiento a la permuta de solares urbanos con la permuta de parcelas ejidales.

En este caso, consideramos que el procedimiento a seguir sería el siguiente:

a).- Se convoca a una Asamblea General de Ejidatarios, para someter a su aprobación la solicitud de permuta que se pretende llevar a cabo.

b).- Una vez recabada la aceptación o aprobación de la Asamblea General de Ejidatarios y sin que hubiere oposición de algún ejidatario que pretendiera poseer derechos adquiridos con anterioridad, se remitirá el acta levantada por la Asamblea, adjuntando los títulos de propiedad de los solares urbanos objeto de la permuta a la Delegación Agraria correspondiente a la entidad.

c).- La Delegación Agraria turnará el expediente al Registro Agrario Nacional para hacer las inscripciones respectivas.

d).- Una vez cumplidos estos requisitos, el Departamento Agrario expediría los nuevos títulos de propiedad a los permutantes, quedando así terminado el procedimiento.

4.- CONSECUENCIAS DE LAS PERMUTAS.

A).- Positivas y Negativas.

Es evidente que las permutas agrarias han sido positivas en algunos casos y negativas en otros; puesto que si consideramos los aspectos y razones señalados en páginas anteriores, nos podemos dar una ligera idea de las consecuencias originadas por sus tramitaciones.

No cabe duda que las permutas agrarias se contemplan en la Ley Federal de Reforma Agraria, para que los permutantes puedan mantener unida a su familia o estar cerca de sus amigos y les proporcione estabilidad económica entre otras cosas, tal y como se ha dejado asentado en cada uno de los casos concretos.

Sin duda, las permutas que más beneficios han dejado a los interesados son las efectuadas sobre parcelas ejidales y concretamente las realizadas dentro de un mismo ejido, y esto es de suponerse, toda vez que por su fácil y rápida tramitación se evita un tanto la especulación y el fraude con las unidades de dotación.

En nuestra actualidad de hecho y por derecho las permutas de parcelas ejidales entre ejidatarios de un mismo ejido, o como en el medio se conocen como permutas económicas, se siguen dando. La inoperatividad de las demás clases de permutas obedece a la -

Bromosa y tardía tramitación burocrática y a la inmoral acción de los servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, (antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización)., - con esto último se quiere decir, que muchas veces, no sólo en estas acciones de permutas agrarias sino en otras acciones agrarias más, son las mismas autoridades y empleados los que en vez de velar por los intereses de los ejidatarios y comuneros hacen todo lo contrario violando flagrantemente la Ley Agraria y en consecuencia resultar ser los especuladores de la tierra, fraccionándola y vendiéndola en complicidad con los Comisariados Ejidales y líderes campesinos corruptos.

Lo anterior ha dado como resultado el surgimiento de los -- Asentamientos Humanos Irregulares, problema que hoy en día viene siendo uno de los más críticos y agudos que presentan y padecen Estados como Jalisco, Nuevo León, Queretaro, Aguascalientes, Estado de México y principalmente el Distrito Federal, los cuales tienen ciudades que constantemente se están sobre-poblando y esto aunado a lo anterior hacen más desesperante la situación.

Uno se pregunta que cómo es posible que en mero Distrito Federal exista tanta especulación con las tierras de los ejidatarios y comuneros, a tal grado que no sólo existen permisos de -- construir un cuarto o dos en estos terrenos, sino que de edificar residencias de primera línea para hacer de tales tierras zonas residenciales, sin que las autoridades respectivas hagan algo por remediarlo. Como una prueba de lo que se indica, tenemos los casos de las comunidades de San Miguel Ajusco, San Andrés To

toltepec, San Miguel Topilejo, ejido de San Pedro Martir, todos de la Delegación de Tlalpan, Comunidad de San Francisco Tlalnepantla, Delegación de Xochimilco entre otras.

Es cierto que el acelerado crecimiento de la población mexicana, ha multiplicado los problemas de la Tenencia de la Tierra, y el de los asentamientos humanos irregulares es uno de tantos que resolver.

El problema mayor en este caso, es el de las invasiones masivas de grandes áreas de terrenos ejidales y comunales, ocasionando la más completa anarquía e irregularidad en las Zonas Urbanas Ejidales que se han ido formando al margen de la ley, tanto desde el ángulo de tenencia de los solares urbanos, como desde el punto de vista de servicios urbanísticos.

El problema es ya tan grave y crítico, que solo en el Distrito Federal han desaparecido más de cuarenta ejidos y comunidades entre los que podemos mencionar a Santa Cruz Atoyac, San Simón Atoyac, de la Ciudad de México; Santa Barbara, San Bartolo - Cacahuantongo, Santiago Ahuizotla, Santa Catarina, Ferrería, San Pedro Xalpa, Las Salinas Cacahultzingo, San Martín Xochinahuac, San Juan Tlilhuaca, de la Delegación de Azcapotzalco; La Candelaria, Churubusco, San Pablo Tepetlapa Com., San Pablo Tepetlapa - ejido, Santa Ursula (ejido viejo), Xoco, Santo Domingo los Reyes de la Delegación de Coyoacán; San Bartolo Atepehuacán, San Juan de Aragón, Santa Isabel Tola, Ticomán, Santa María Nativitas, --

Magdalena de las Salinas, Santiago Atzacualco, Atepetlac, de la Delegación Gustavo A. Madero; Independencia, Ixtacalco, de la Delegación de Ixtacalco; San Andrés Tetepilco, Santa Anita, San Juanico, San Lorenzo Tezonco, Iztapalapa, San Lorenzo Xicotencatl, Santa Martha Acatitla, Mexicoaltzingo, Santa María Aztahuacán de la Delegación de Iztapalapa; Padierna, San Nicolás Totolapan, San Jerónimo Aculco Lídice, La Magdalena Contreras (ejido) de la Delegación de Magdalena Contreras; San Francisco Tlaltenco de la Delegación de Tláhuac; San Lorenzo Huipulco, Tlalpan de la Delegación de Tlalpan; Peñón de los Baños, La Magdalena Mixihuca de la Delegación Venustiano Carranza y San Lucas Kochimanca de la Delegación de Kochimilco.

Es incuestionable la presión que ha ejercido la explosión demográfica sobre las tierras ejidales y comunales, situación que ha propiciado la utilización de las mismas para obras de infraestructura propias de la ciudad, pero sobre todo su ocupación de manera irregular por asentamientos humanos deseosos de satisfacer una necesidad habitacional.

De esta manera resulta notorio el hecho de que los 81 ejidos reconocidos por resolución presidencial con una superficie global de 24,868-00-00 hectáreas, a la fecha, 38 de ellos han sufrido expropiaciones en el orden de 10,000-00-00 hectáreas aproximadamente.

Con el objeto de regularizar los asentamientos irregulares,

se crea un Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, mismo que fue reestructurado y que a la fecha se conoce con el nombre de Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

B).- Repercusión en los Derechos Agrarios Individuales de los Ejidatarios.

Los hechos en la realidad nos han dejado el antecedente de que al efectuarse las permutas, han originado en algunos casos que los ejidatarios permutantes se vean afectados en sus Derechos Agrarios, a tal grado que se les priva de los mismos.

Lo anterior ha sido contemplado en varios núcleos de población ejidal, tales como: Peñón de los Baños, Delegación Venustiano Carranza; San Juan Tlilhuaca, San Martín Xochinahuac, Santiago Ahuizotla y San Pedro Xalpa, Delegación de Azcapotzalco; San Lorenzo Tezonco, Delegación de Iztapalapa; Santa Catarina Yecahuizotl, Delegación de Tláhuac, entre otros.

Esto significa que de la realización, tanto de permutas de terrenos ejidales por los de particulares (cuando se realizaron), de parcelas ejidales entre ejidatarios de distintos núcleos ejidales, han provocado una irregularidad en los derechos agrarios de los ejidatarios permutantes.

De aquí se desprende que el problema que en este momento --

afecta a muchos ejidatarios, es el que se les ha privado de sus derechos, situaciones originadas, ya sea, por considerar al nuevo ejidatario como ajeno al gremio se le trata con dolo y mala fé o por que en forma violenta y antijurídica es invadido y despojado de su tierra.

C).- Aspectos Económicos, Políticos, Jurídicos y Sociales.

Se ha podido constatar que en las permutas agrarias se han presentado aspectos económicos, políticos, jurídicos y sociales mismos que a continuación hacemos referencia:

Económicos.- La propia Ley Federal de Reforma Agraria señala que cuando convenga a la economía de los ejidos o comunidades se podrán efectuar permutas.

Por otra parte hacemos hincapié que en la práctica varias permutas agrarias sólo han servido de un gran negocio lucrativo para muchas gentes, sobre todo ajenas a los ejidos.

Políticos.- Estos aspectos consisten en la presión de que son sujetos los campesinos por parte de los funcionarios públicos, que abusando del poder de que están investidos, atentan en contra de los intereses de los ejidatarios y comuneros para satisfacer sus caprichos personales, despojándolos de sus tierras sin más límite que con la amenaza y el engaño; y esto se ha podido comprobar con las tierras ejidales ubicadas tanto en Aca--

pulco, Puerto Vallarta, Zihuatanejo, Can Cum y otros.

Jurídicos.- Es cierto que en nuestras leyes agrarias, presentan deficiencias, empero en líneas anteriores hemos dejado pa tente que no del todo las son malas, sino que el defecto radica en la inmoralidad de los servidores públicos, líderes campesinos y autoridades ejidales, quienes en forma por demás directa violan las disposiciones jurídicas.

Sociales.- Los múltiples casos señalados, han provocado un desaliento en la comunidad campesina a tal grado que se ha generado la desconfianza y el temor, y por ende la poca credibilidad al gobierno y a sus instituciones, y con justa razón, porque las falsas promesas orillan a la desestabilización y al fracaso.

C A P I T U L O IV

REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA
DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES.

IV.- REGLAMENTO PARA LA PLANEACION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS COMUNES EJIDALES.

I). Contenido.

Al introducir el estudio de este reglamento, en este capítulo, es con el único propósito de dejar el precedente del contenido, cuales fueron sus objetivos y finalidades, en que grado fue positiva su aplicación y en que no lo fue y por consecuencia que beneficios aportó a los ejidatarios.

Al quedar sin efecto su reglamentación, en cuanto a que -- las permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares -- a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Reforma -- Agraria quedan suprimidas, se puede considerar que su inclusión en este trabajo de tesis, es por demás; empero creemos que con su análisis podemos encontrar puntos de vista mucho muy interesantes que nos pueden servir de base para no seguir cometiendo más errores, los cuales sólo originan el atraso a las soluciones de los problemas agrarios.

Con fecha 23 de abril de 1959, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, el cual estableció disposiciones relacionadas con las permutas de terrenos ejidales con terrenos de particulares, -- concretamente en sus artículos 16, 20, 20, 30 y 60 Transitorios y que a la letra dicen lo siguiente:

Art. 16.- Las permutas de terrenos ejidales por terrenos de particulares se tramitarán y procederán solamente cuando, -- además de cumplirse con lo dispuesto en el artículo 146 del Código Agrario en Vigor, se satisfagan los siguientes requisitos:

I.- Que no haya, en su caso, compensación individual en efectivo, sino que se trate de cambio de terrenos por terrenos;

II.- Que el particular permutante, bajo la pena de rescisión automática de la permuta y pérdida de los terrenos que entreguen, se obliga a destinar los terrenos ejidales que reciba, precisamente a fines agrícolas; y

III.- Que exista opinión del Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

Art. 20.- En los casos de permutas o expropiaciones, el derecho individual de los ejidatarios afectados se limitará a recibir una nueva parcela equivalente a la que tenían.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos, con apoyo estricto a las disposiciones de este reglamento, puede acordar -- que los excedentes en efectivo correspondientes a una indemnización se invierta de preferencia en obras que beneficien a los núcleos de población afectados.

Quando las comunidades o sus miembros en particular se nieguen a ocupar y trabajar las tierras que por compensación o indemnización les corresponda, perderán todo derecho. En este caso, las tierras se adjudicarán a otros campesinos y el efectivo en caso de que haya un remanente o de que las tierras no se ha-

ya adquirido, ingresará al Fondo Nacional de Fomento Ejidal para aplicarlo a la realización de sus fines.

ARTICULOS TRANSITORIOS

SEGUNDO.- En consecuencia y en todo lo que se oponga a este reglamento, quedan derogadas las disposiciones reglamentarias vigentes sobre la materia, particularmente, las contenidas en el artículo que fija normas para efectuar las permutas a que se refiere la parte final del artículo 146 del Código Agrario y el acuerdo de 16 de febrero de 1954, sobre manejo de las indemnizaciones en efectivo correspondientes a expropiaciones ejidales.

TERCERO.- Se declaran improcedentes todas las solicitudes de permuta pendientes de resolución en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cualquiera que sea el estado en que se encuentre su tramitación. Sólo se admitirán nuevas solicitudes de permutas, cuando se ajusten estrictamente a lo establecido en el artículo 17 de este reglamento.

SEXTO.- Los decretos y resoluciones presidenciales de expropiación o permuta dictados con anterioridad a la vigencia de este reglamento, que no se hayan ejecutado, se sujetarán a las reglas siguientes:

I.- La aplicación de los fondos comunes, podrán modificarse, si así lo estima conveniente el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, previa conformidad de la mayoría de los ejidatarios afectados y aprobación del Presidente de la República; y

II.- Los Decretos y Resoluciones Presidenciales que establezcan la entrega de compensaciones o indemnizaciones en efectivo a las comunidades o sus miembros en particular, quedan modificadas de plano, para el solo efecto de que en su lugar reciban las tierras que les correspondan.

2). Objetivo.

El surgimiento y reglamentación de las permutas entre ejidos o núcleos de población ejidal y particulares sobre terrenos de su propiedad, debe hacerse patente que fue con el ánimo de beneficiar a los ejidos y nunca el de perjudicarlos. Con este espíritu la permuta reflejaba una justicia social que se emprendía a favor de los ejidatarios, ya que al realizarse con este sentido benéfico, las permutas de ejidos con particulares otorgaba una garantía y protección a los núcleos de población ejidal, porque era evidente que si la disposición o reglamentación jurídica daba ventajas a los hombres del campo, las permutas -- que realizaran serán por terrenos de mejor calidad y con una -- ubicación más cercana del poblado.

Al expedirse el Reglamento para la Planeación, Control y -- Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, -- se intentaba proteger los derechos agrarios de los campesinos -- ejidatarios en contra de actos de los particulares, enfocando -- su visión a determinar reglas ajustadas estrictamente a beneficiar a los permutantes, pero preferentemente y con privilegio a los núcleos de población ejidal, de tal manera que las mejores -- tierras sean destinadas a la producción y no se tenga que especular con ellas, ya que si tomamos en cuenta que las mejores -- tierras se encuentran en manos de los particulares y que muchas

veces estos les dan un destino diferente a la explotación agrícola.

Por tales situaciones dicho Reglamento impone un espíritu de aprovechar las tierras permutadas a su cultivo y tal fue el caso que condicionó a los propios particulares que debían destinar los terrenos ejidales que recibían, precisamente a fines agrícolas.

Ahora bien desde este punto de vista, de bueno se puede -- considerar tal reglamento, ya que sus fines y objetivos tenían un carácter eminentemente social. Más sin embargo el problema -- no radicó en su espíritu, sino que en su aplicación y obviamente en su expedición, toda vez que careció de mucho tecnicismo -- jurídico y como consecuencia su expedición trajo como consecuencias actos violatorios de garantías individuales; circunstancias que en el siguiente inciso se redactan y se detallan.

3). Efectos derivados de su Expedición y Aplicabilidad.

A). Retroactividad o Efectos Retroactivos.

Definitivamente este Reglamento de Planeación, Control y -- Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales no podía originar efectos de retroactividad, por que la fuerza retroactiva de los actos administrativos, (como lo es en este caso concreto, la expedición del multicitado reglamento por el -- Presidente de la República, que eminentemente es un acto administrativo) entraña necesariamente modificación de situaciones basadas en normas preexistentes; y por consecuencia es contra--

ria a la ley que sirve de base al acto reglamentario, por lo que es lógico admitir el principio que dice "que no se reglamenta para el pasado", sobre todo cuando los reglamentos administrativos tienen un contenido legislativo, como lo fue en este caso, que con dicho reglamento se quiso obtener primacía sobre una ley.

Para dejar más sustanciado el asunto, tenemos que el artículo 14 constitucional consagra en su parte inicial la garantía individual de la irretroactividad legal entre otras, en los términos siguientes:

"A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna..." 33/

Una ley tiene efecto retroactivo cuando se aplica a situaciones, hechos o actos que tuvieron lugar con anterioridad al momento en que entró en vigor. La retroactividad se prohíbe cuando se perjudica, es decir, lesiona o viola los derechos de una persona, por lo que a la inversa, si lo beneficia, puede aplicarse.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia sustenta la siguiente tesis:

" La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas-

33/ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Tercera Edición.- Litografía Rekord, S.A., 1972. Pág. 28.

antes de su vigencia, retro-obrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidos en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior". 34/

Lo anterior corrobora y confirma que solo una ley puede -- darsele efectos retroactivos, pero siempre y cuando sea en beneficio de persona alguna; por lo tanto nuestro artículo I4 constitucional jamás menciona el nombre de reglamento, obviamente -- por que no tiene la jerarquía ni las características de que está embestida una ley. El reglamento nunca puede ir más alla de una ley porque es, ésta, quien le da vida.

B). Violación a una Ley Primaria.

Al hablar de una ley primaria, nos estamos refiriendo al-- lugar o preferencia que tiene esta sobre otras reglamentaciones como son precisamente los reglamentos, decretos, circulares, -- etc, etc.

El artículo I46 del Código Agrario establecía en su último párrafo: " Podrá también autorizarse la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares, pero sólo cuando la operación sea favorable para el ejido, la acepte el 90% de los ejidatarios y opinen favorablemente a ella, la Secretaría de Agricultura, el Cuerpo Consultivo Agrario y el Banco de Crédito Ejidal, en caso de que refaccione al ejido".

34/ Seminario Judicial de la Federación.- Tesis Jurisprudencia
923 del Apéndice al Tomo CXVIII.

Con el objeto de reglamentar mejor este tipo de permutas-- se emite un acuerdo que fija normas al respecto, mismo que es pu blicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1948, y el cual establecía lo siguiente:

"ACUERDO QUE FIJA NORMAS PARA EFECTUAR LAS PERMUTAS A QUE SE RE FIERE LA PARTE FINAL DEL ARTICULO 146 DEL CODIGO AGRARIO:

Diario Oficial de 19 de Marzo de 1948).

ACUERDO AL DEPARTAMENTO AGRARIO

El Ejecutivo de mi cargo, tomando en consideración que fre cuentemente se ha observado, con motivo de permutas llevadas a cabo entre particulares y ejidatarios, que estos dejan de traba jar la tierra, bien sea porque adquieran terrenos lejanos y di ficilmente acondicionados para la explotación agrícola, ubica-- dos en regiones con climas distintos a aquellos en los que est-- tán habituados a vivir;

Considerando, por otra parte, que el desplazamiento de los campesinos significa la creación de un problema social de deso cupación, cuando éstos, por el motivo antes citado, no conti-- nuan cultivando la tierra, problema que al mismo tiempo que se refleja en perjuicio de la producción agrícola, crea núcleos - de hombres a quien es necesario recapacitar para dedicar a --- otras actividades productivas; he tenido a bien dictar el si-- guiente

ACUERDO:

En los casos de permutas a que se refiere la parte final-

del artículo 146 del Código Agrario, antes de que ese Departamento autorice la operación, deberá proceder de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se exigirá invariablemente al particular que proponga - la permuta, el depósito, en el Bando Nacional de Crédito Ejidal de una cantidad en efectivo suficiente para garantizar la seriedad de la operación, cuya cantidad será fijada, en cada caso, - por el Departamento Agrario;

b) Se cuidará que los terrenos de particulares, ofrecidos - en permuta por terrenos ejidales, sean susceptibles de cultivo, sin necesidad de hacer erogaciones que no estén al alcance de - las posibilidades de los ejidatarios;

c) Se precisará si el traslado de los campesinos del lugar en donde habitualmente han residido, al de las tierras por permutar, no significa un cambio de modo de vida por el clima, la lejanía de centros de población, la carencia de vías de comunicación, o cualquiera otra circunstancia que haga suponer fundadamente la imposibilidad de que se avecinen definitivamente en el nuevo lugar;

d) Se cerciorará de que los terrenos de particulares por - permutar sean susceptibles de cultivo a los que están habitua-- dos los ejidatarios, o que si son otros, no requieran una capa-- citación de tal género que les impida sacar provecho de las nue-- vas tierras en un plazo razonable;

e) Se cuidará de que en los terrenos ofrecidos en permuta - a los ejidatarios, hayan las causas suficientes para el aloja-- miento de éstos y sus familiares y, en caso contrario, de que -

el particular permutante proporcione los recursos necesarios, a fin de llevar a cabo las construcciones conducentes al fin antes mencionado;

f) Cuando la diferencia de valor entre terrenos ejidales y terrenos de particulares sea a favor de los ejidatarios, se hará previamente un programa de inversiones en efectivo que correspondan a los ejidatarios, en inversiones que permita destinar en su totalidad las cantidades que destinadas al cultivo y mejoramiento de las tierras que adquieran; a la construcción de habitaciones, en su caso; y a crear un fondo administrativo por el Banco Nacional de Crédito Ejidal para el sostenimiento de los campesinos que por virtud de la permuta cambien de residencia, hasta que obtengan los primeros rendimientos del cultivo de la tierra;

g) En todos los casos en que lo estime pertinente el Departamento Agrario, el Banco Nacional de Crédito Ejidal administrará, en su carácter de institución fiduciaria, los recursos a que se refiere el inciso anterior, hasta que éstos hayan quedado total y definitivamente invertidos en los términos a que se refiere este acuerdo.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de marzo de mil novecientos cuarenta y ocho.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel Alemán.- (Rúbrica).- El Jefe del Departamento Agrario, Mario Sousa.- (Rúbrica)". 35/

Al expedirse y entrar en vigor el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, se pudo observar que su contenido o parte de él era contradictorio a la ley reglamentaria del artículo 27 -- Constitucional; principalmente en lo estipulado en el artículo 3o Transitorio que indicaba la improcedencia de todas las solicitudes de permutas pendientes de resolución en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cualquiera que fuera el estado de trámite en que se encontraran; así como también en cuanto a lo señalado en el artículo 6o Transitorio que fija reglas con un contenido legislativo, por que no las exige el código -- agrario.

Art. 6o. Transitorio.- "Los decretos y las resoluciones -- presidenciales de expropiación o permuta dictados con anterioridad a la vigencia de este Reglamento, que no se haya ejecutado, se sujetarán a las reglas siguientes:

I.- La aplicación de los fondos comunes podrán modificarse si así lo estima conveniente el Comité Técnico y de Inversión - de Fondos, previa conformidad de la mayoría de los ejidatarios-afectados y aprobación del Presidente de la República, y

II.- Los decretos y resoluciones presidenciales que establezca la entrega de compensaciones o indemnizaciones en efectivo a las comunidades o a sus miembros en particular, quedan modificados de plazo, para el sólo efecto de que en su lugar reciban las tierras que les correspondan".

Con lo anterior se deja el testimonio de que tal reglamento contravino disposiciones legislativas, implicando la violación de éstas y por ende de garantías individuales.

C). Constitucionalidad o Anticonstitucionalidad.

El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, fué declarado anticonstitucional, según consta en la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recaída en el Amparo en revisión Toca No 512/60, con fecha 25 de julio de 1960.

Como resulta importante conocer las causas, razonamientos, fundamentos, etc., que sirvieron de base para que la Suprema Corte emitiera la sentencia correspondiente; consideramos pertinente hacer referencia a lo más importante de su contenido:

Amparo en Revisión: 512/60.- Comisariado Ejidal del poblado "SAN LUCAS TEPETLACALCO", Municipio de Tlalnepantla, Estado de México.

México, Distrito Federal.- Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del día veinticinco de julio de mil novecientos sesenta.

V I S T O S; y

R E S U L T A N D O :

PRIMERO.- Por escrito de 24 de noviembre de 1959, las Autoridades Internas del núcleo de población ejidal que se trata, promovieron juicio de amparo ante el Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal, en Materia Administrativa, contra ac--

tos de los CC. Presidente de la República y otras autoridades, consistentes : en la expedición, refrendo, publicación, aplicación y cumplimiento del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de 15 de abril de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año, concretamente en sus artículos 16, 30 y 60 Transitorios, en las ordenes, resoluciones y -- acuerdos de tipo administrativo dictados para suspender la tramitación del Expediente de permuta de tierras del ejido de San Lucas Tepetlacalco, por bienes particulares, con el fin de declarar la improcedencia.

SEGUNDO.- Relata la parte quejosa en su demanda: que con fecha 14 de diciembre de 1957, el señor Mauricio Kurian se dirigió al Comisariado Ejidal quejoso proponiendo una operación de permuta, misma que la Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios aprobó; con fecha 30 de marzo de 1958 se presentó la solicitud ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la cual quedó registrada con el No. 957/57; que hecho el avalúo de los bienes objeto de la permuta por la Comisión Nacional Bancaria, ésta dictaminó en el sentido de que la referida permuta era altamente favorable a los intereses del ejido; que la permuta que se trata pasó para su aprobación al Cuerpo Consultivo -- Agrario; que en virtud de la tardanza en salir la Resolución -- respectiva, con fecha 9 de noviembre de 1959 se solicitó información al Departamento de Asuntos Agrarios sobre el particular y con oficio No. 243649 de 18 de los corrientes contestó que el procedimiento del expediente de permuta había sido suspendido -- como consecuencia de la expedición del Reglamento para la Pla--

neación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos-Comunes Ejidales, lo cual originó interpretar la demanda de garantías correspondiente.

TERCERO.- El C. Juez de Distrito dió entrada a la demanda, solicitó informes justificados de las autoridades responsables y señaló fecha y hora para la celebración de la Audiencia Constitucional, en la que dictó sentencia sobreseyendo con relación a los actos que no resultaron ciertos y concediendo el amparo solicitado respecto de los demás, con fundamento en la siguiente consideración: "SEGUNDO.- De los actos reclamados al C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, sólo es cierto el que consiste en haber refrendado el Reglamento, ya que este acto lo confiesa la citada autoridad. En cuanto a los actos consistentes en la aplicación, cumplimiento y ejecución del mismo Reglamento, no son ciertos porque se niegan en el informe justificado, sin que la negativa esté desvirtuada en autos como prueba alguna en contrario. En tal virtud es procedente decretar el sobreseimiento de este juicio respecto de los actos inexistentes a que se refiere este considerando. TERCERO.- Con relación a los CC. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Director de Tierras y Aguas los actos que se les atribuyen, son ciertos, porque los confiesan al rendir su informe justificado. En los mismos informes manifiestan que el artículo 3o Transitorio del Reglamento combatido no le causa perjuicio a la parte quejosa porque ésta no tiene derechos adquiridos en el caso, sino una simple expectativa de derecho ya que el C. Presidente de la República todavía no aprueba la permuta correspondiente, por lo que debe sobreseerse este juicio. No es aplica-

ble la causal de improcedencia aducida por las mencionadas autoridades, porque la parte quejosa en su demanda invoca determinados preceptos del código agrario con relación a la solicitud y trámite de permutas, que en su concepto le han dado derechos adquiridos, y por lo tanto, el interés jurídico de los promovedores en que se resuelva la cuestión en su favor, si está acreditado, aunque ya es cuestión de fondo resolver si son o no fundados los conceptos de violación esgrimidos por los quejosos.....

SEXTO.- En efecto, los términos generales los derechos adquiridos se relacionan con la idea de que una cierta seguridad es indispensable en las relaciones jurídicas y uno de estos principios es la no retroactividad de los actos administrativos. Ahora bien si el artículo 146 del Código Agrario autoriza la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares cuando la operación es favorable para el ejido, lo acepte el 90% de los ejidatarios y opine favorablemente la Secretaría de Agricultura y el Cuerpo Consultivo Agrario y si los artículos 279, 280 y 281 de la misma ley Orgánica del artículo 27 Constitucional, han establecido determinadas normas para tramitar y resolver un expediente administrativo sobre permutas de terrenos ejidales por terrenos particulares, el núcleo de población que apoyándose en un ordenamiento legal, solicitó y tramitó como es el caso de la parte quejosa, la obtención de una permuta de terrenos ejidales por un terreno particular indudablemente tiene el derecho adquirido de exigir que en el expediente administrativo se apliquen las normas legislativas correspondientes y de que no se aplique una disposición a los hechos anteriores, porque esto equivale a que se le prive de derechos que no son derechos de expectativa desde el momento en que se destruyen, suspenden y cambian derechos adquiridos, mediante una tramitación completa

del procedimiento de permuta como aparece en el documento firmado por el propio Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que presentó el quejoso en su demanda como anexo número cinco, que es lo que hacen precisamente las normas fijadas en los artículos 16 del Reglamento multicitado y sus Transitorios 3o y 6o. y esto ocurre principalmente cuando establece el 3o. que son improcedentes todas las solicitudes de permutas pendientes de resolución en el Departamento de Asuntos Agrarios, - cualquiera que sea el estado en que se encuentre su tramitación precepto en que también se establece que todas las solicitudes de permuta se ajusten estrictamente a lo establecido en el artículo 16. Por otra parte, la violación a los derechos adquiridos por la parte quejosa, en que incurre el artículo 6o. Transitorio también resulta al exigir determinadas reglas en las resoluciones de permuta, reglas que tienen contenido legislativo porque no las exige el código agrario conforme al cual los promoventes presentaron la solicitud de permuta de que se trata. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Tesis relacionada a la que figura en el No. 923 publicada a fojas 1720 del Apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, sustenta en lo conducente el siguiente criterio " La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia, retro-obrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior..." En concepto del suscrito Juez es aplicable a la cuestión planteada en la demanda de garantías la tesis jurisprudencial antes transcrita. - La circunstancia de que el C. Presidente de la República no hubiere dicatado la resolución correspondiente en el procedimien-

to de permuta de que se trata, no es obstáculo para que este -- procedimiento carezca de validez ni se suspenda en su tramita-- ción, la que debe concluirse, porque como antes quedó demostra-- do, el acto de aplicación al mismo procedimiento del reglamento combatido, es inconstitucional porque se está aplicando retroac-- tivamente al núcleo de población quejoso el susodicho reglamen-- to. En consideración a los razonamientos anteriores es proceden-- te declarar que los actos reclamados son violatorios de las for-- malidades del procedimiento y no están debidamente fundados ni-- motivados en causa legal, por lo que infringen las garantías -- protegidas por los artículos 14 y 16 constitucionales, y por -- consiguiente debe otorgarse el amparo y protección de la Justi-- cia Federal que se solicita, protección que también corresponde dictar con relación a los actos de ejecución combatidos en al-- demanda que motivo el presente juicio, de acuerdo con el crite-- rio sustentado por la Tesis Jurisprudencial No. 176 publicada-- en el Apéndice al Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Fe-- deración.

CUARTO.- Inconformes los CC. Jefe del Departamento de - -- Asunta Agrarios y Colonización, por si y en nombre del C. Pré-- sidente de la República, Subsecretario de Ingresos encargado -- del Despacho de la Secretaría de Hacienda y Secretario de Agrí-- cultura y Ganadería con la sentencia anterior, interpusieron re-- curso de revisión, que les fueron admitidos y tramitados, ha-- biéndose ordenado que se turnara este expediente al C. Ministro Ponente, por acuerdo que se publicó el día 28 de junio de 1960. El C. Agente del Ministerio Público Federal que interviene en -- el asunto, formuló pedimento en el sentido de que su revoque la

sentencia recurrida y se sobresea en el juicio, por estimar que dicha sentencia no se encuentra apagada a derecho.

C O N S I D E R A N D O

"...TERCERO.- En efecto, las recurrentes se limitan a sostener en sus agravios que la parte quejosa no tenía derechos adquiridos en el momento en que se le aplicó por primera vez el Reglamento impugnado, ya que el hecho de que se hubiera seguido todo el trámite administrativo hasta la aprobación de la permuta por el H. Cuerpo Consultivo Agrario, no configura un derecho adquirido porque éste solamente lo da la resolución presidencial correspondiente. Ahora bien, lo anterior no combate todos y cada uno de los razonamientos que se contienen en la sentencia de -- primera instancia y que quedaron transcritos en el resultado -- tercero de esta ejecutoria, como son las interpretaciones que se hicieron de los artículos 146, 279, 280 y 281 del Código Agrario de las que dedujo el C. Juez de Distrito que en el presente caso si existían de parte de los quejosos los derechos adquiridos; así que, siendo el Juicio de Amparo en Materia Administrativa de estricto derecho, esta Sala de oficio no puede suplir la deficiencia de la queja para examinar si la interpretación de que se ha hablado estuvo o no apegada a la ley. Por lo que se refiere a que el C. Juez de los autos olvidó que el C. Presidente de la República de conformidad con los artículos 33 y 361 del código agrario tiene facultades para proveer al exacto cumplimiento de los preceptos del citado código agrario, dictando los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones que fueren necesarias, ya que es la suprema autoridad agraria, cabe adquirir

que en ninguna parte de la sentencia recurrida el C. Juez de Distrito negó que el Ejecutivo Federal tuviera dichas facultades, --pués lo que se sostiene en la sentencia que se revisa es que el C. Presidente de la República se extralimitó en sus funciones, --esto es, que fue más allá de las facultades reglamentarias que tiene conferidas al modificar el Código Agrario mediante disposiciones del Reglamento impugnado, hecho este que confieza el propio Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al sostener que el artículo 2o. Transitorio del citado Reglamento --combatido derogó las normas fijadas por el artículo 146 del expresado código agrario. A mayor abundamiento, cabe advertir que las recurrentes consideran que sólo existe derecho adquirido en la materia de permutas de terrenos ejidales, cuando el C. Presidente de la República ha dictado la resolución correspondiente, --y que mientras tanto sólo existe una simple expectativa de derecho; lo cual no es verdad, toda vez que las recurrentes se colocan en la situación de que en el caso a estudio sólo hubiera --existido una simple solicitud de permuta que no hubiera sido objeto de trámite alguno y que naturalmente en el momento en que lo fuera debería serlo en los términos de la ley o reglamento vigentes. Pero, obviamente, tal criterio no es aplicable a los casos en que, como el presente, la tramitación administrativa ha --concluido y sólo se encuentra pendiente de dictarse la resolución presidencial, la cual debe necesariamente, para no resultar violatoria de garantías, fundarse y motivarse en los preceptos legales vigentes en los diversos momentos de la secuela administrativa, inclusive el de su mero dictado, pero no sólo en los vigentes en éste último momento procesal. Púes bien; como en la especie la parte quejosa, apoyándose en un ordenamiento legal solicitó y tramitó la obtención de una permuta de terrenos ejida--

les por otros de propiedad particular, tienen derecho de exigir que la resolución que ponga fin a ese procedimiento se dicte -- con apego a las normas del código agrario vigentes en la época en que se realizaron los actos procesales administrativos, puesto que el paso de uno a otro vino estableciendo preclusiones en beneficio de la parte quejosa justamente a medida que iban siendo aprobados por las autoridades competentes para ello en los términos ordenados en la ley vigente en ese tiempo. En efecto, -- proceder de otra manera sería desconocer las situaciones jurídicas creadas bajo el imperio de un ordenamiento legal que producía todos sus efectos en la época en que fue aplicado; y como -- esto es lo que pretende el Reglamento reclamado, es claro que -- estuvo en lo justo el C. Juez de Distrito al sostener que dicho ordenamiento legal era anticonstitucional por ser retroactivo y por pretender modificar preceptos del código agrario. En consecuencia, siendo inoperantes e infundados los agravios estudiados procede confirmar la sentencia recurrida por la que se sobreseyó en parte y se concedió en otra el amparo solicitado.

Por lo expuesto y con apoyo en los artículos 89, 90, 183, -- 184 y demás relativos de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, se resuelve:

...SEGUNDO.- Se confirma la sentencia recurrida.

TERCERO.- Por causa de improcedencia se sobresee en el -- Juicio de Amparo promovido por el Comisariado Ejidal del poblado de " SAN LUCAS TEPETLACALCO", Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, contra actos de los CC. Secretario de Hacienda y Cré-

dito Público, etc.

CUARTO.- La Justicia de la Unión Ampara y Protege al Comisariado Ejidal del Poblado de "SAN LUCAS TEPETLACALCO", Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, contra los actos que reclama de los CC. Presidente de la República, Secretario de Agricultura y Ganadería, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Director del -- Diario Oficial y Director de Tierras y Aguas del citado Departamento de Asuntos Agrarios, consistentes en la expedición, refrendo, publicación, aplicación y cumplimiento del Reglamento para -- la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los -- Fondos Comunes Ejidales del 15 de abril de 1959, publicado en el Diario Oficial el 23 del mismo mes y año, concretamente en sus -- artículos 16, 30. y 60. Transitorios en las ordenes, resoluciones y acuerdos de tipo administrativo dictados para suspender la tramitación del expediente de permuta de tierras del ejido de -- San Lucas Tepetlacalco, Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, por bienes particulares, con el fin de declarar la improcedencia y en todos los efectos y consecuencias de los actos anteriores.

QUINTO.- Notifíquese con testimonio esta resolución, vuelvan los autos al Juzgado de su origen; y en su oportunidad, archívese el Toca.

Así, por unanimidad de cinco votos, lo resolvió la Segunda-Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo Ponente

te el C. Ministro Rivera P.C. Firman el Presidente de la Sala y-
Ministros que intervienen en el asunto, con el Secretario que au-
toriza.

PRESIDENTE:

RAFAEL MATOS ESCOBEDO.

MINISTROS:

OCTAVIO MENDOZA GONZALEZ

JOSE RIVERA. P.C.

FELIPE TENA RAMIREZ .

FRANCO CARREÑO.

EL SECRETARIO:

LIC. VICENTE AGUINACO ALEMÁN. ..."36/

36/ Sacado del Archivo General de la Suprema Corte de Justicia -
de la Nación.- Amparo en Revisión.- Toca No 512/60.- Senten-
cia emitida por la Segunda Sala, de la Suprema Corte.- Exp.-
Págs.38 a 40.

C A P I T U L O V

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

V.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

I.- EXPOSICION DE MOTIVOS.

Después de casi tres decenios de vigencia del Código Agrario anterior y apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, -- así como el surgimiento de nuevos problemas que anteriores legislaciones no tuvieron oportunidad de contemplar, es un imperativo--recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria.

En el instrumento jurídico que ahora se propone, se reúnen -- dichas experiencias y se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del artículo 27 constitucional. En este precepto se encuentran las directrices de justicia social -- que el constituyente concibió para el desarrollo del país.

La evolución de las leyes agrarias a partir de 1915 refleja-- fielmente las transformaciones en los problemas del campo y en -- los puntos de vista adoptados para afrontarlos; la Ley del 6 de -- enero de 1915 puso el acento en la nulidad de las enajenaciones -- de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para -- repartir tierras. En la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 -- se ordenaron las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces, -- se introdujo un criterio para calcular la extensión de las unida-- des de dotación y se establecieron principios de organización de -- las autoridades agrarias. La Ley de 22 de noviembre de 1921 otor--

gó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias para facilitarle la resolución de los problemas del campo. En el año de 1925, la Ley del Patrimonio Ejidal vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, aceleró la entrega de la tierra y agua e intentó diseñar el juicio agrario. En 1931, como consecuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de los latifundistas, se modificó la Ley constitucional del 6 de enero de 1915 para declarar la improcedencia del amparo en materia agraria. Al año siguiente un nuevo ordenamiento, acorde con la reforma constitucional mencionada, definió un procedimiento más ágil para la tramitación de los expedientes de tierras y aguas.

Las reformas al artículo 27 de la Constitución del 9 de enero de 1934, garantizaron la pequeña propiedad en explotación y estructuraron el sistema de la autoridad agraria que aún se conserva. Ese mismo año apareció el primer Código Agrario con interesantes modalidades; la simplicidad del procedimiento, el otorgamiento de la capacidad agraria al mayor número de individuos, la delimitación de las partes que intervendrían en los procesos dotatorios y restitutorios y la ampliación de posibilidades dotatorias en la creación de nuevos centros de población.

En agosto de 1940 fue convocado el Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones para conocer un nuevo proyecto de Código Agrario. En este ordenamiento se protegió a la propiedad agrícola inafectable; se dispuso la ampliación de eji-

dos no sólo en los terrenos de riego o temporal, sino en los de cualquier clase; se sancionó la simulación agraria; se concibió la inclusión de superficies para fundos legales en las dotaciones de tierras; se recogió la reforma del 10 de marzo de 1937 en materia de inafectabilidad ganadera; y se estimuló la creación de ejidos colectivos. Esta fué la Ley que precedió al Código, promulgado el 31 de diciembre de 1942.

La presente iniciativa reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas. Su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia económica.

La iniciativa de ley comprende siete libros que corresponden a otros tantos temas básicos; autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios; y responsabilidad en materia agraria, que se complementan con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de artículos transitorios.

El ejido es concebido como una empresa social destinada inicialmente a satisfacer necesidades agrarias del núcleo de población, tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando, con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos.

El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos revolucionarios, cumple en esencia su objetivo, que consiste en la destrucción del sistema feudal-hacendista en que se asentaba el viejo régimen; pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo; sin embargo, en algunas regiones del país por la presión demográfica, aparece el minifundismo, cuya falta de rentabilidad conduce a formas de vida que los principios de la Revolución Mexicana tratan de hacer desaparecer. La forma de aprovechamiento y de organización de los productores agrícolas que contempla la presente iniciativa, tiene el propósito de evitar que se incremente este problema y de corregirlo donde exista.

El ejido como empresa implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios, de agrupar sus unidades de dotación en tal forma que el conjunto de ellas se transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de vida.

La estructura empresarial del ejido se encuentra ya establecida en ciertas instituciones vigentes, como el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, o la Sociedad Local de Crédito.

Es preciso establecer la promoción de la explotación agrícola y ganadera y la diversificación de las actividades productivas como un principio de solución al problema económico del ejido y a la necesidad de que el ejidatario y su familia dispongan de ocupación permanente en el curso del año. Sólo así po---

dría solucionarse la dramática situación que resulta de la confluencia del ocio forzado, los niveles de manera subsistencia, el abandono de la tierra y el ilegal alquiler de la parcela y de su trabajo.

Las normas de orden económico que establece el proyecto -- ofrece una novedad en su contenido en cuanto que contempla la posibilidad de comercialización, industrialización y diversificación de las actividades productivas de los campesinos.

La Reforma Agraria en México acogió la pequeña propiedad y estableció su régimen legal. El Proyecto, en consecuencia, se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de la tierra señalada por la Constitución y la necesidad de conservarla en explotación. Satisfechos estos dos extremos, se otorga a la pequeña propiedad la seguridad jurídica que garantiza su conservación y explotación pacífica.

La iniciativa tiende a fortalecer simultáneamente al ejido, a las comunidades y a la auténtica pequeña propiedad. Estas --- tres instituciones revolucionarias deben gozar de cabal protección jurídica y del apoyo de la nación entera, para que en armónica convivencia alcancen los más altos niveles productivos.

En el Proyecto se suprimen las concesiones de inafectabilidad ganadera, únicamente se dispone, en los artículos transitorios, que sus normas reguladoras continuarán vigentes hasta que concluya el término establecido en el decreto que las creó. Es

clara intención en esta materia evitar que grandes predios sean dedicados extensivamente al pastoreo y, por el contrario, fomentar la explotación racional, técnica e intensiva de la ganadería; para ello se establecen las bases y se otorgan las garantías necesarias a las propiedades inafectables. Así pues, los terrenos de agostadero que por labor de sus propietarios cambien su calidad y se dediquen a todo o en parte a la producción de forraje para el ganado de la finca, conservarán su inafectabilidad.

En materia de procedimientos se crean dos instancias: la primera de conciliación ante el Comisariado Ejidal; y la segunda contenciosa ante la Comisión Agraria Mixta.

El Registro Agrario Nacional es objeto de especial preocupación; con el fin de organizarlo y mejorarlo, se amplían considerablemente sus atribuciones, en la seguridad de que esta institución dotada con los recursos materiales y humanos indispensables, será un instrumento auxiliar en la planeación del desarrollo económico rural.

El Proyecto, que sanciona la venalidad, el abuso de autoridad y la negligencia en la atención de los problemas campesinos no finca su vigencia en la amenaza de las penas, sino en la bondad y antigüedad de una Reforma Agraria.

Lo anterior es un extracto de algunos puntos importantes que establece la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual nace a la vida jurídica por decreto presidencial de fecha 22 de marzo-

de 1971.

2.- ESPIRITU DE LA LEY SOBRE LA PERMUTA.

La Ley evidencia una fundada preocupación por mejorar lo más posible los mecanismos de justicia agraria, tomando en consideración que, ciertamente, el campesinado ha vivido en un clima de injusticia generado a través de un proceso de siglos que en forma radical se pretende suprimir.

Por tales circunstancias, la Ley Federal de Reforma Agraria contempla a la Permuta con un sentido eminentemente social, de tal forma que esta acción agraria beneficie a los campesinos de nuestro país y en consecuencia se pueda fortalecer la concepción del ejido manteniendo unidos a sus miembros gozando de un ambiente calido, sólido y fraternal.

Es incuestionable que la permuta, es consagrada, en nuestra Ley Agraria, como una institución social, cuyo objetivo radica esencialmente en satisfacer necesidades del campesino proporcionándole oportunidad para garantizarle mejores tierras en los lugares más idóneos y adecuados a sus condiciones de vida y de las de sus familias.

Lo anterior marca que la Ley de la Materia presenta en la permuta un principio encaminado a una función social.

3.- CONTENIDO JURIDICO.

La Ley Federal de Reforma Agraria, como ha quedado demostrado, contempla una serie de reglamentaciones sobre la figura que se ha venido estudiando: la permuta, las cuales rigen su autorización (artículos 63 y 79) y su forma procedimental, que en este caso se prevé en el Libro Quinto, Título Segundo, Capítulo Primero, al señalar que las permutas se iniciarán a petición de parte, o sea, de los ejidos interesados presentada a la Delegación Agraria del Estado, las que mediante un representante recabará la conformidad de -- los permutantes en las Asambleas Generales respectivas, comprobando que hubo el quórum legal de acuerdo con los censos y que la permuta fue aceptada por las dos terceras partes -- de los ejidatarios.

El Delegado Agrario, después de recabar la opinión del banco oficial que opere con alguno de los ejidos permutantes, formulará un resumen del caso, precisando la extensión y calidad de las tierras y los volúmenes de aguas que deben permutarse, y junto con el expediente lo remitirá al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy Secretaría de la Reforma Agraria).

El Departamento previo estudio del Cuerpo Consultivo -- Agrario, formulará el Proyecto de Resolución Presidencial -- para que el Presidente de la República resuelva. La Ejecución implica el deslinde de los terrenos permutados, levantándose el acta respectiva.

CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

1.- El origen de la permuta, esencialmente lo encontramos en las limitaciones humanas, por lo que debido a esto, fue necesario que el hombre tuviera que cambiar cosas por cosas para poder subsistir (este intercambio fue conocido como "trueque").

2.- En el Derecho Romano, la permuta se concibió como un contrato innominado, por medio del cual cada una de las partes permutantes se obligaba a dar una cosa para recibir otra, y se perfeccionaba hasta el momento de la entrega de la cosa permutada; lo real, principal, sinalagmático perfecto, innominado, oneroso, traslativo de dominio y conmutativo era lo que caracterizaba a dicha figura jurídica.

3.- Debido al aumento constante de las transacciones comerciales, se hacía necesario encontrar un instrumento que facilitara dichas operaciones, surgiendo así, la moneda, lo cual cambió y determinó las condiciones del intercambio de cosas. Debido a este hecho se dió paso al surgimiento de la compraventa, contrato que a partir de entonces tuviera una relevante importancia en las relaciones contractuales.

4.- Tanto en el Derecho Italiano, Francés como en el Alemán la permuta es considerada como "el contrato por el cual las dos partes contratantes se obligaban a dar respec-

tivamente una cosa por otra', o sea, que en principio aceptaban lo dispuesto en el Derecho Romano, con algunas variaciones como en los casos del Derecho Italiano y Francés que señalaban el principio del sólo consentimiento y en el Derecho Alemán la permuta se consideraba como un contrato esencialmente formal.

5.- No cabe duda que en nuestra legislación civil, se han adoptado y plasmado en nuestros textos jurídicos algunos criterios y conceptos que sobre la permuta regulaba sobre todo el Derecho Romano. Pero al igual que en las legislaciones antes aludidas, nuestro Derecho Civil Mexicano -- presenta variantes; por ejemplo los Códigos Civiles de --- 1870 y 1884 consideraron a la permuta como un contrato formal, ya que exigía la entrega material de los objetos para perfeccionarlo. El Código de 34, instituyó la responsabilidad por los daños y perjuicios originados por la parte permutante que entregaba a cambio una cosa que no es de su -- propiedad o que no estuviera en la naturaleza o en el comercio.

6.- El Código Civil Vigente, aceptó el principio de:-- con el sólo consentimiento, cuando en su definición de permuta indica la frase "se obliga a dar". En su régimen jurídico la permuta sigue todas las reglas de la compraventa, -- excepción hecha de las relativas al precio, es decir, es -- cuanto a la traslación del dominio y a las obligaciones del

vendedor se aplica el sistema de la compraventa.

7.- Por lo que se refiere a la permuta agraria, ninguna ley anterior a los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942 hizo alusión a ella. Lo fue hasta el Código de 1934, cuando - por primera vez se regula al respecto, aunque en forma muy limitada, considerando que solamente se atiende a la permuta de parcelas ejidales entre ejidatarios de distintos núcleos de población.

8.- En el Código de 1940, ya se reglamenta en forma más amplia sobre el particular, de tal manera que se autorizan las permutas tanto de terrenos ejidales, bosques o aguas de un ejido por los de otro, así como las de parcelas ejidales entre ejidatarios de un mismo ejido o de distintos ejidos.

9.- En el Código de 1942, la reglamentación sobre el caso, es mínima, toda vez que se plasma en su totalidad el contenido establecido en el Código anterior, sin embargo -- considera como de gran trascendencia e importancia la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares.

10.- Tomando en consideración que la Ley Federal de Reforma Agraria y aún en los anteriores Códigos y Leyes Agrarias no se da una definición de permuta, por tal motivo --- atendemos a la descripción dada en el Derecho Romano y en nuestro Derecho Civil Mexicano.

En el Derecho Romano.- era el negocio jurídico, en cuya virtud una persona transmite o transfiere a otra la propiedad de una cosa a cambio de recibir la recíproca propiedad de otra.

En el Derecho Civil Mexicano.- Es el contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra.

II.- En la Ley Federal de Reforma Agraria se suprime la permuta de terrenos ejidales por terreno de particulares, regulada por el Código Agrario anterior.

I2.- En nuestra misma Ley Agraria Vigente se sigue reglamentando las permutas de terrenos ejidales entre ejidos, las de parcelas ejidales dentro de un mismo ejido y las efectuadas con las de otros núcleos de población ejidal, así mismo autoriza las de terrenos comunales, sin que al efecto se establezca reglamentación alguna, es decir, la forma procedimental para su existencia.

Por otra parte la propia ley, no hace referencia a las permutas de solares urbanos, aunque hemos considerado que si se autorizan las ventas de estos, así como su arrendamiento, creemos que se debe regular sobre el particular.

I3.- Es evidente que las permutas agrarias han sido positivas al mismo tiempo que observamos que en otra parte --

han sido contrarias a los intereses de la comunidad campesina, pero esto más que nada se ha derivado de un accionar in moral y corrupto por parte de los funcionarios públicos de la hoy Secretaría de la Reforma Agraria, líderes campesinos y Autoridades Internas de los Ejidos.

14.- En este mismo trabajo, se ha hecho también referencia al estudio del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes-Ejidales (contenido, objetivo y efectos de su expedición y aplicabilidad). No obstante que haya quedado sin efectos jurídicos, estimamos conveniente hacer alusión al mismo, con el propósito de conocer sus aciertos y desaciertos, de tal forma que con los antecedentes derivados de tal conocimiento, tengamos presente una experiencia para una mejor reglamentación.

15.- También con el objeto de conocer la estructura -- que se pretendía dar en la iniciativa de la Ley Federal de Reforma Agraria, incertamos la exposición de motivos. El espíritu de la ley sobre la permuta en general y su contenido jurídico son otros aspectos que tratamos en el Capítulo V, sin más límite, que el de dejar patente el sentir, que el legislador quiso decir en la norma jurídica sobre el caso.

SUGERENCIAS Y PROPOSICIONES PARA UNA MEJOR
REGLAMENTACION EN LAS PERMUTAS AGRARIAS.

I.- Es necesario que se reglamente sobre la permuta de terrenos comunales, ya que si bien es cierto, que el artículo 63 de la Ley Federal de Reforma Agraria autoriza la permuta de este tipo de terrenos, también es cierto, que ni el mismo precepto ni en ningún otro se establece la forma o los requisitos de procedencia y de trámite.

Se propone, que en virtud de que tanto el ejido como la comunidad tienen casi idénticas características, sean los mismos requisitos que rigen a la permuta de terrenos ejidales los que configuren a la permuta de terrenos comunales.

II.- Se propone que la Ley de la Materia, considere la permuta de terrenos ejidales y obviamente la de terrenos comunales por la de terrenos de particulares.

Que para su reglamentación se fijen entre otros requisitos, los siguientes:

a). Que los particulares permutantes garanticen el traslado y alhijamiento de los ejidatarios con los que se permuta.

b). Que los particulares entreguen a cambio mejores --
tierras.

c). Que de no ser mejores, sean de igual calidad pero
en mayor extensión y que además se dé una compensación, ya
sea en especie o en efectivo.

d). Que en la práctica de los avalúos se les dé el de-
recho a los núcleos de población, ya sea a través de su Co-
misariado o Representante que se elija, participar en ellos
en forma directa, de tal manera que vigilen el desarrollo -
de la tramitación del expediente.

e). Que se dé el derecho al núcleo ejidal o comunal de
nombrar un perito valuator, en el caso de que no estén con-
formes con el avalúo practicado.

f). Que se evite que los fondos que el ejido o comuni-
dad obtenga a su favor por permutas, no ingresen al Fideico-
miso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).

g). Que no se apliquen disposiciones tan tajantes en -
contra de los particulares como lo fue en el caso de lo nor-
mado en el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilan-
cia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, en -
el sentido de condicionar el destino de sus tierras recibi-
das a cambio, ya que esto significa invadir esferas que no
son competencia de las leyes agrarias.

h). Que se garantice por parte de los particulares la
operación mediante un depósito en efectivo a favor del nú-
cleo agrario permutante, y en caso de incumplimiento dicha
cantidad depositada, la cual no podrá ser menor a un 20% -
del total de la operación, pasará a formar parte del ejido
o comunidad afectado.

III.- Se requiere que se autoricen las permutas de Solares Urbanos y que su procedimiento se adecue al seguido para la permuta de parcelas ejidales, tanto las que se den dentro de un mismo ejido o comunidad como las que se den con otros núcleos de población ejidal o comunal, según el caso.

Por otro lado se sugiere que los solares urbanos no dejen de pertenecer a su régimen, es decir, que en ningún caso ni en forma alguna, se contituya en ellos la propiedad privada. Debido a esto se han originado los Asentamientos Humanos Irregulares, entre otras causas, y por ende sólo el Certificado de Derecho a Solar Urbano debe expedirse.

IV.- Es preciso instituir normas jurídicas en nuestra Ley Agraria drásticas, para aquellos funcionarios o servidores públicos, Comisariados Ejidales y líderes campesinos -- que infrinjan la ley agraria, que no impartan la justicia social, que no cumplan con los términos o plazos señalados para el procedimiento, que jineten los fondos de los ejidos y comunidades y en general todos aquellos que obstaculicen el progreso del campo.

V.- Pero más urgente a lo anterior, es necesario que el Gobierno Mexicano, haga algo más que crear y dictar leyes; ya que como se ha manifestado que las leyes no son tan malas, sino que el mal está en quienes las aplican, y aquí

es donde radica el mayor problema que impera en el agro mexicano.

Son las Autoridades Agrarias y Políticas Estatales y Federales, las que con sus acciones y actitudes inmorales y deshonestas, han provocado la inseguridad, inestabilidad y desorganización en la Comunidad Campesina.

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

I.- CASO Y CERVERA.

Diccionario de Derecho Privado.

2.- CASO ANGEL.

Derecho Agrario.

3.- Código Agrario Mexicano de 1934.

4.- Código Agrario Mexicano de 1940.

5.- Código Agrario Mexicano de 1942.

6.- Código Civil Alemán.

7.- Códigos Civiles de 1870, 1884 y Vigente para el Dis---
trito Federal.

8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9.- Diario Oficial de la Federación de 17 de enero de 1984.

10.- ENNECCERUS LUDWING.

Derecho de las Obligaciones.

II.- ENNECCERUS L. Y KIPP T.

Tratado de Derecho Civil.

- 12.- FABILA MANUEL.
Cinco Siglos de Legislación Agraria.
- 13.- GUTIERREZ ALVIZ FAUSTINO.
Diccionario de Derecho Romano.
- 14.- LEMUS GARCIA RAUL.
Derecho Agrario Mexicano.
- 15.- LEMUS GARCIA RAUL.
Sinopsis Histórica del Derecho Romano.
- 16.- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 17.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.
El Problema Agrario de México.
- 18.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.
El Problema Agrario de México y la Ley Fderal de Reforma Agraria.
- 19.- Nueva Ley de Réforma Agraria y Disposiciones Complementarias.
- 20.- PETIT EUGENE.
Tratado Elemental de Derecho Romano.
- 21.- PLANIOL MARCEL.
Tratado Elemental de Derecho Civil.

22.- REAL ACADEMIA.

Diccionario de la Lengua Española.

23.- ROGINA VILLEGAS RAFAEL.

Compendio de Derecho Civil.

24.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Amparo en Revisión - Toca 512/60.

25.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Tesis Jurisprudencial 923, Tomo CXVIII.

26.- SHON RODOLFO.

Instituciones de Derecho Privado Romano.