

523
29j

Universidad Nacional Autónoma de México



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

SECRETARÍA AUXILIAR DE
FACULTAD DE DERECHO
EXAMENES PROFESIONALES



**CAUSAS QUE ORIGINAN LA DESAPARICION
GRADUAL DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA
EJIDAL Y COMUNAL.**

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



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 T R O D U C C I O N .

En el desarrollo de la presente Tesis Profesional, que para obtener el Título de Licenciado en Derecho, me permito elaborar y someter a su amable consideración, luego de un sinnúmero de sacrificios por las condiciones económicas personales que imponían y afectaban a la familia, en el esfuerzo de superación intelectual a efecto de llegar a la meta trazada, que es la Recepción Profesional.

Pues bien, en dicho trabajo se incluye una síntesis histórica sobre los regímenes de Propiedad de los bienes de Naturaleza Ejidal y Comunal, así como su Organización Económica y su Régimen Fiscal a que están sujetos. Esto, con el fin de obtener una panorámica general de la situación actual que priva en el campo en su aspecto normativo y legal.

De igual manera, hemos de conocer lo relativo a los distintas formas de distribución de la Propiedad Territorial, haciendo un somero estudio a cerca del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional; así como de los Procedimientos Agrarios, hasta llegar a los Nuevos Centros de Población, y posteriormente el Reconocimiento y la Titulación de los Bienes Comunales, los cuales están en aptitud de cambiar al Régimen Ejidal, en cuanto se obtiene la Restitución.

La Función Social de la Propiedad, se constituyó en un fenómeno que cambió desde hace dos siglos el concepto del derecho de propiedad, convirtiéndolo en promotor del bien común, al otorgarle un carácter más dinámico al Derecho, con mayor proyección a partir del Constituyente de 1917, llegándose a considerar a la pequeña propiedad bajo el mismo concepto, que respondió a una función Social; Y en el mismo orden, constituyó la Nación de la Propiedad Privada, imponiéndole las modalidades que dicte el interés público.

Al iniciar el análisis de las causas que motivon el cambio o desappropriación de los terrenos de naturaleza comunal e ejidal, nos damos cuenta que en principio, esos movimientos tienden a dislocar el medio y cambiar hasta el modo de vida de las poblaciones rurales, modificando costumbres y la naturaleza para la que fueron creados los terrenos y dotados a los pueblos con el propósito de que los dedicaran al cultivo.

De las irregularidades más predominantes en dichos terrenos, han ido apareciendo desde hace más de una década, los asentamientos humanos, instalándose en forma irregular, y una vez que aseguran su estancia deberán ser considerados dentro del contexto social de desarrollo urbano, para que dentro del marco legal sean incorporados al proceso general de planeación y ordenación de esos grupos humanos, con todas las implicaciones que trae consigo, en orden a la regularización de la tenencia de la tierra.

Circa de los factores que empujan y afectan el comportamiento de los asentamientos humanos, provocando el incremento en la ocupación de la superficie terrestre, es la explosión demográfica, repercutiendo en su desarrollo por las exageradas condiciones de rentas tan heterogéneas en espacios muy reducidos, que se vieron en formas anárquicas su crecimiento y cambio obligado en relación con la naturaleza jurídica de las comunidades y poblados ejidales, por constantes invasiones a los predios de sus dueños por parte del avance de las masas de emigrantes más diversas geográficamente.

El Comercio y Lucre que se lleva a cabo con los terrenos ejidales e comunales, lo cual es sin lugar a dudas una de las causas de vital importancia en el cambio del uso del suelo, que al ser transformados por la ambición o por la necesidad humana, tendrán que ser incluidos dentro del planteamiento regulador de su crecimiento habitacional, en un poblado que antes se dedicaba al cultivo, y que debe ser considerado como un centro de población que en cierto plazo exigirá los servicios básicos.

Considero que desde siempre ha sido de capital importancia, al Apoyo económico que en forma Oficial debe llegar al campo, de manera más eficaz y menos extemporánea posible, para tratar de evitar que junto con el crecimiento de los implementos de labranza que el campesino utiliza para hacer producir el campo, se convierta en un estorbado y provoque también el cambio de las tierras, al abandonar sus labores y propiedades agrícolas.

La Conurbación y Absorción de los terrenos, son dos fenómenos generados por la ocupación irregular que realizan los emigrantes hacia el campo o zonas suburbanas que cambian radicalmente el destino de las tierras que llegan a ocupar, y que tendrán que ser reguladas en cuanto a su crecimiento ordenado con base en los planes y leyes establecidos para ese efecto. Trataremos asimismo, dentro de los mecanismos legales aplicables para ese reordenamiento, a la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya creación fue determinada por el problema del desarrollo Urbano, desde una perspectiva general conforme a una estrategia global. Cuando en esos procesos de urbanización se comprendan terrenos ejidales e comunales, los Ayuntamientos respectivos harán las gestiones para la expedición de los Decretos Expropiatorios que sean necesarios según las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La figura de la Expropiación, en la parte Central de este trabajo representa la consecuencia o efecto producido por las causas enumeradas con anterioridad, que de manera directa han de reflejarse en el cambio del uso del suelo comunal o ejidal que se verá legalmente modificado, y que en ningún caso podrán expropiarse sin la intervención de la Secretaría de Reforma Agraria, la cual podrá efectuar el fraccionamiento y venta de lotes urbanizados o la regularización cuando se trate de asentamientos irregulares, siempre y cuando se satisficgan los requisitos que señalan las leyes y reglamentos de las entidades federativas respectivas.

Comentaremos sobre la suspensión o la privación de derechos agrarios, en forma breve, debido a que de alguna manera originan cambios en las tierras que detentan los campesinos que se ven afectados cuando las causas que dan origen a ello, son previamente comprobadas y es cuando se inicia el procedimiento correspondiente, pero que el término fuere determinado ya sea una sanción en forma provisional o la pérdida de los derechos comunales o ejidales sobre su parcela o unidad de dotación, por parte de la Comisión Agraria Mixta.

Todo lo anterior, motivado por un común denominador, el avance constante de la mancha urbana hacia el campo, causando de infinitud de problemas y cambios no solamente en cuanto al uso del suelo y su naturaleza jurídica, sino a la costumbre, actividades y modo de vida de los campesinos se ven transformados e invadidos en su propio medio.

I N D I C E .

CAUSAS QUE ORIGINAN LA DISPARTICION ERROREAL DE LOS BIENES DE NATURALEZA EJIDAL Y COMUNAL.

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

CAPITULO PRIMERO

PAGINA

REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

A).- La Propiedad Ejidal, Concepto y Características.	1
B).- La Propiedad Comunal, Concepto y Características.	3
C).- Sus Autoridades Internas.	13
D).- Su Organización Económica y su Régimen Fiscal	17

CAPITULO SEGUNDO.

LAS FORMAS DE DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD TERRITENAL.

A).- Análisis del Párrafo Tercero del Artículo 27 - Constitucional.	20
B).- Los Procedimientos Agrarios:	
1.- La Restitución .	23
2.- La Dotación	27
3.- La Ampliación Ejidal	44
4.- El Establecimiento de Nuevos Centros de Población.	47
C).- Reconocimiento, Confirmación y Titulación de los Bienes Comunales.	51

CAPITULO TERCERO.

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

A).- Concepto y Antecedentes.	53
B).- Aspectos y Teorías Constitucionales	57
C).- Análisis Respecto a la Propiedad con Función social	63

CAPITULO CUARTO.

CAUSAS DE LA DESAPARICION PAULATINA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES.

A).- Asentamientos Humanos Irregulares.	71
B).- La Explosión Demográfica.	73
C).- Comercio y Lucro Indebido con los Terrenos	76
D).- Falta de Apoyo Económico y Encarecimiento de los Implementos de Labranza.	77
E).- Conurbación y Absorción de las Tierras Ejidales y Comunales	80
F).- Comentarios sobre la Ley General del Asentamiento Humano	82
G).- La Expropiación.	85
H).- Suspensión y Privación de Derechos Agrarios	92.
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFIA.	98

CAPITULO PRIMERO.

**EL REGIMEN DE PROPIEDAD DE LOS -
BIENES EJIDALES Y COMUNALES.**

- A) .- LA PROPIEDAD EJIDAL, CONCEPTO
Y CARACTERISTICAS.**
- B) .- LA PROPIEDAD COMUNAL, CONCEPTO Y
CARACTERISTICAS.**
- C) .- SUS AUTORIDADES INTERNAS.**
- D) .- SU ORGANIZACION ECONOMICA Y SU
REGIMEN FISCAL.**

A) . - LA PROPIEDAD EJIDAL, CONCEPTO Y CARACTERISTICAS .

El ejido es una unidad territorial socioeconómica, de carácter agrícola y medio de subsistencia de un determinado núcleo humano, mismo que está integrado por un conjunto de bienes inmuebles, como montes, pastos, aguas, etc. también es considerado como una porción de tierra otorgada a un núcleo de población agricultor, que tenga por lo menos seis meses de fundación, para que lo explote directamente, con las limitaciones y modalidades que la Ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible.

El ejido y Dehesa en la Época Colonial.- El ejido español en la época colonial era una propiedad de tipo colectivo, que constituía en un solar ubicado a la salida del pueblo, que no se labraba ni plantaba, y que se destinaba para el esparcimiento de la comunidad, el cual era ya conocido desde hacía muchos siglos, fue creado con carácter comunal y era enajenable e imprescriptible con la extensión de una legua cuadrada; La Dehesa consistía en una extensión territorial a donde se llevaba a pastar el ganado, esta institución fue creada con la naturaleza que tiene señalada el ejido actual.

Se trataba de dos instituciones distintas contempladas por las Leyes de Indias, que trataron de implantarse en la Nueva España, pero la dinámica social de ese tiempo hizo que pronto se olvidara el término Dehesa, debido a que los españoles cedieron escasa importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, en comparación con sus enormes propiedades individuales, mientras que el indígena se aferraba a las propiedades de tipo comunal, por ser las que se salvaron del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron sobre sus tierras. "Por ello en legislaciones posteriores dejó de hablarse de la Dehesa, y el ejido se convirtió de un lugar para divertimento en lugar donde pastaran los ganados; Notándose se que a partir del año de 1912, etapa en que se discute por parte de diversos precursoras de nuestra Reforma Agraria, la forma de resolver el problema agrario en donde el concepto de ejido vuelve a cambiar de contenido bajo las evoluciones y vicisitudes sociales." (1) .

"En esa época, Don Luis Cabrera declara que era necesario resolver el problema agrario más importante, que consistía en liberar a los pueblos de la opresión económica y política que sobre ellos ejercían

las haciendas, entre cuyos líderes se encontraban como primeros los pebedos de propietarios, los cuales vivían en condiciones de esclavos y había que procurarles dar tierras, y que el problema agrario debería resolverse por la explotación de los ejidos como medio para complementar el requisito agario del jornalero, aconsejando la expropiación de tierras para reconstruir ejidos por causa de utilidad pública, en virtud de que en un gran porcentaje los ejidos existen en manos de los hacendados, y habría que tomar la tierra de donde se hubiere para la reconstrucción de los ejidos de los pueblos.

Como se puede apreciar el concepto de ejido del Lic. Lufa Cabrera, difiere mucho del concepto español que se utilizó en la época colonial respecto del ejido, mismo que tenía fines ganaderos, y el Lic. Cabrera lo entendió tal y como se considera en la actualidad, como complemento del salario del agricultor, y como parte del sueldo de un pueblo y como una "tierra laborable". (2)

Las declaraciones anteriores pronunciadas por Dn. Lufa Cabrera, fueron verdaderos antecedentes de su muy conocida Ley del 6 de Enero de 1915 y ésta a su vez, lo es del Artículo 27 Constitucional vigente, dicha Ley es de un alto contenido ejidal, debido a que establece las formas legales para que se nulificaran las divisiones o repartos de tierras realizadas en forma ilegal; Así como las vías para obtener la Dotación del terreno suficiente para construir o reconstruir los ejidos, empezándose a manejar términos como restitución y dotación.

Del análisis de la citada Ley, encontremos que no se refiere al ejido colonial, sino que denomina ejido a lo que en la época colonial se llamaba tierras de común repartimiento, lo cual explica que el ejido que dara dividido en pleno dominio a un grupo de campesinos, aunque con las necesarias limitaciones e modalidades legales.

Propiamente se empezó a legislar respecto del ejido a partir de 1920, considerándose que la tierra dotada a los pueblos se denominara ejido y adoptándose dicho término en la época contemporánea e iniciándose a manejar también la extensión de los ejidos como el mínimo de tierras que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al doble del jornal medio en la localidad.

Estableciéndose posteriormente la naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable y enajenable de las tierras ejidales, indivisibles o

(2) .- Obra citada, Páginas 298-299.

parcelados; cuyo propiedad de los bienes ejidales correspondía o la corporación de población, y una vez hecha la repartición de tierras en parcelas, éstas pertenecían en dominio a los vecinos del pueblo, añadiéndose la característica de intransferible por ningún tipo de contrato; los derechos de entonces, además de las modalidades propias de su naturaleza, estaban sujetos al cultivo constante de las tierras, de tal manera que se sigue en la actualidad con las disposiciones de que la falta de cultivo por más de un año implique la pérdida de tales derechos.

Los derechos ejidales se comprueban con los actos de ejecución y repartición y la inscripción en el Registro Agrario Nacional, y la administración de los bienes ejidales mientras pertenecieren al régimen comunal, se lleva a efecto por el Comité Particular Ejecutivo, y una vez realizada la repartición de tierras en parcelas, a través del Comisariado ejidal.

Desde antaño se pretendía construir con la propia naturaleza de los bienes ejidales, un patrimonio para la familia campesina, defendida legalmente contra embargos, deudas, negligencia, ignorancia y otras calamidades que pudiesen afectarle, y además que fuera susceptible de heredarse entre la familia, sin más condición que trabajar la tierra; anhelos que quedaron plasmados en el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

El núcleo de población ejidal, se convierte en propietario de las tierras y bienes que comprende la Resolución Presidencial, una vez que es publicada en el Diario Oficial de la Federación, aunque con las modalidades y regulaciones que establece la Ley. Al ejecutarse la Resolución Presidencial, se otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o es confirmado si ya disfrutaba el núcleo de población de una posesión provisoria. Los derechos así adquiridos por el núcleo de población, como ya se había establecido anteriormente, y que es ratificado por el Código Agrario en vigencia, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, siendo en consecuencia, que en ningún caso podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en su totalidad o parcialmente, serán inexistentes los actos, contratos u operaciones que se hayan efectuado o que se pretenda llevar a cabo contraviniendo lo establecido por la Ley. (3)

(3) .- Artículos 51 y 52, Ley Federal de Reforma Agraria.

De acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, las tie --
 rras susceptibles de cultivos y que legalmente puedan ser ob --
 jeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido,
 no dejarán de ser propiedad de población ejidal en
 ningún momento; Cuando existe el aprovechamiento individual --
 sobre dichas tierras, terminará al resolverse con apego a la
 Ley, que la explotación deberá ser colectiva y en beneficio
 de todas las integrantes del ejido, y renacerá cuando ésta --
 termine; Y que los solares e unidades de dotación que anteri --
 ormente hubieran pertenecido a ejidatarios, y resulten vacan --
 tes por ausencia de heredero o sucesión legal, deben quedar
 a disposición del núcleo de población que corresponda., Pre --
 vio a que se efectúe el fraccionamiento y adjudicación
 de parcelas, los ejidatarios en particular tienen los dere --
 chos que en forma proporcional le correspondan para explotar
 y aprovechar los diversos bienes ejidales de acuerdo con la
 Ley y con la forma de organización y de trabajo que en el --
 ejido se adopte, pasando los derechos y obligaciones ejida --
 les sobre dichas tierras, a partir del fraccionamiento y re --
 partición de las tierras de labor, a los ejidatarios en cuyo
 favor se adjudiquen las parcelas, aunque con las limitaciones
 y modalidades que dispone la Ley y los Reglamentos internos
 de los ejidos. Tales derechos de ejidatarios sea cual fuere
 la forma de explotación que se adopte, se acreditarán con el
 correspondiente Certificado de Derecho Agrario, el cual debe
 expedirse, la Secretaría de la Reforma Agraria, con apego
 en un Censo Básico y depuración censal respectiva para la ad --
 judicación de las unidades de dotación; para los casos en que
 deben fraccionarse las tierras laborables del ejido, la adju --
 dicación individual de las parcelas, se hace en favor del --
 ejidatario que haya explotado en forma legal, la superficie
 de que se trate e realizado mejoras en ella, pero en los demás
 casos, se debe hacer por sorteo la adjudicación. (4)

En los ejidos y por disposición de la Ley, no se debe permit --
 ir el escapamiento de unidades de dotación, por una sola o
 persona, solamente cuando un ejidatario contrae matrimonio o
 haga vida marital con una mujer que disfrute de unidad de do --
 tación, se deberá respetar la que corresponda a cada uno, y
 entendiéndose dicha unión bajo el régimen de separación de --
 bienes.

El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba su --
 cederle en sus derechos sobre la unidad de dotación y en los
 demás inherentes a su calidad de ejidatario, formulando una
 lista de sucesión, en donde

(4) .- Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 66-73.

conste el orden de preferencia conforme al cual debe hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, siempre y cuando dependan económicamente de él, cuando el ejidatario no haya designación de sucesores, los derechos agrarios se transmiten al cónyuge sobreviviente o a la persona con la cual hubiere hecho vida marital y procreado hijos, o uno de los hijos del ejidatario.

El ejidatario perderá sus derechos cuando no trabaje su unidad de detección personalmente o con su familia, o cuando destine los bienes ejidales a fines ilícitos, por espasamiento de la posesión de varias unidades de detección, cuando enajene, tele-re o autorice la venta total o parcial de su unidad de detección, o cuando sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, marihuana, amapala o cualquier otro estupefaciente. Asimismo, puede decretarse la suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero, cuando deje de cultivar la tierra durante un año, y sin motivo justificado, o cuando se haya dictado en su contra auto de formal prisión por sembrar o permitir sembrar en su parcela, cualquiera estupefaciente.

En la Resolución Presidencial detatoria de tierras, se deberá determinar la forma de constituir una zona de urbanización ejidal, localizándose de preferencia en las tierras que no sean de labor, al respecto, insiste el maestro Mandiata y Nájera, en la diferencia específica que el legislador establece entre el núcleo de población solicitante de ejido, y el núcleo de población ejidal. Si bien aequal posee a veces desde épocas remotas una extensión donde se levanta el caserío, como quiera que el centro de trabajo de las campesinas favorecidas, se localiza a veces a considerable distancia del lugar que habitan, por ello es que el legislador pensó en una zona de urbanización, como parte de toda detección. Haciendo notar que en ocasiones se hace indispensable crearla por no existir funde legal.

La zona de urbanización creada y acordada por resolución presidencial debe ser delimitada y fraccionada, reservándose la extensión necesaria para los servicios públicos de la comunidad, dividiéndose luego en solares, correspondiendo a cada uno de ellos a una unidad individual o parcela agrícola. Apareciendo aquí, en la planeación de pueblillos que hoy se antejan insignificantes y que posiblemente hayan de transformarse en grandes urbes. Nos hace notar la Ley que toda ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar un solar en la zona de urbanización, cuya asignación se hará por sorteo, y que no debe exceder de dos mil quinientos metros cuadrados". (5)

Es de considerarse la esencia del ejido, como un patrimonio familiar, por lo cual la Ley Agraria, al integrar la capacidad individual en materia agraria, exige al interesado "No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de detección", sin reparar el legislador en las constantes fluctuaciones de nuestra inestable moneda al lanzarse a indicar que el candidato tampoco debe poseer un capital individual en la industria o en el comercio, mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos.

El maestro Mendieta y Núñez, persiste en defender los intereses de la familia campesina en sus comentarios al Artículo - 227 del Código Agrario, precepto de vaguedad manifiesta: "No dice claramente si la preferencia se basará en el factor trabajo o en el factor cercanía", considera él que el básico es el de la necesidad individual en función de la familia campesina.

En relación a la unidad mínima de detección, la Ley establece - la distinción entre tierras de cultivo y cultivables, definiendo éstas últimas como las que siendo planas o con pendiente no mayores del 15%, y no estando cultivadas económicamente y agrícolamente sean potencialmente capaces de rendir cosechas, las considera equiparables a las de riego húmedo o temporal, según sus características. Dando actualmente mayor importancia a las inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios - pueden aportar por sí mismos o con la ayuda del crédito, aun que haciendo hincapié en la escabrosa cuestión de los deslindeos sin los cuales no puede haber ni verdadera propiedad, ni tranquilidad, ni crédito y por ende posibilidad alguna de cultivo.

La unidad mínima de detección queda fijada en diez hectáreas, en terrenos de riego o humedad y en veinte en los de temporal, definiendo el Código Agrario, desde sus principios en forma peligrosa las diversas categorías de tierras; Las de riego son aquellas que en virtud de obras artificiales disponen de aguas suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región, con independencia de la precipitación pluvial; Las de humedad son aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo, y meteorológicas de la región suministran a las plantas humedad suficiente para el desarrollo de los cultivos con independencia del riego y de las lluvias; Y, los de temporal, aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo, provenga directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.

Excluyendo en forma lamentable el sabio axioma del maestro - Mendicote y Núñez, de que toda clase de tierras potencialmente capaz de producir cosechas, queda excluida de la clasificación de terrenos de agostadero. Siendo éstos y de buena calidad aquellos en que se producen en forma espontánea plantas forrajeras o vegetación silvestre que sirva de alimentación al ganado, en los cuales la capacidad forrajera y superficial necesaria para mantener una cabeza de ganado mayor, no excede de diez hectáreas; Y, los terrenos de monte son aquellos que con tengan árboles maderables susceptibles de explotación para fines forestales.

Nuestro primer Código Agrario, consideró separadamente las tierras de los montes, las de uso común y las de labor que se reporten individualmente entre los campesinos; Ambas son imprescriptibles, inalienables e inembargables. Las del reporte individual constituyen una especie de usufructo condicional - revocable cuando no se realice el cultivo durante dos años consecutivos. Su Artículo 53, creaba los Distritos Judiciales, para tratar de resolver el problema agrario con un criterio económico, funcionaba si se lograba la conformidad de la mayoría de los ejidatarios y de los propietarios de predios afectados, quienes, de estar conformes, tenían que apartar proporcionalmente las tierras, bosques y aguas suficientes y los elementos para la instalación conveniente de los ejidatarios.

El sistema teóricamente impecable, fracasó en la práctica, fue luego necesaria la derogación de dicho artículo, que era además anticonstitucional; En la Carta Magna se manda dote a los pueblos necesitados, con tierras que deben tomarse de las fincas inmediatas, y los distritos ejidales se constituyen generalmente lejos de esas tierras ya que precisamente se intenta salvarlas. "Se intentó organizar vigorosamente a los ejidatarios, para que pudieran sustituir con éxito a la antigua organización económica de los latifundistas. Invariablemente, - tal parece que nos hemos casado en hacer las cosas al revés, a través del tiempo: Habría sido necesario preparar primero a los ejidatarios para luego ponerles al frente de negociaciones importantes y complicadas. Ahora bien, parece ser que la burocracia es la misma en todo el mundo: actúa con torpeza intrínseca e ignorancia supina". (6)

El actual Código Agrario, clarifica más la propiedad ejidal y la establece a favor de la comunidad en unos casos, y en otros para el ejidatario. "Siendo evidentes que se requiere de modificaciones a efecto de resumir diversos cambios que con su evolución constante obligan a pensarse a tono con el ritmo actual de la Reforma Agraria, que ha pasado de la primera etapa de mero reporte de tierras y se vuelve integral, comprendiendo o -- tres fases del problema agrario, volviendo la vista hacia la creación de Nuevos Centros de Población Agrícola". (7)

(6) -- Derecho Agrario, Antonio de Ibarrola, Página 216.

(7) -- El Derecho Agrario en México, Martha Chávez P. Págs. -

B).- LA PROPIEDAD COMUNAL, CONCEPTO Y CARACTERISTICAS.

En la época colonial, las tierras de común repartimiento, el porocer surgen como antecedente, de la propiedad comunal, dentro del reperto de tierras de tipo colectivo, las cuales también se conocieron con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran tierras comunales pero de disfrute individual que se repartían entre los habitantes de un pueblo, con el objeto de que fueran cultivadas, dichas tierras se constituyeron con las que ya habían sido repartidas o con las que se habían otorgado para labranza, anteriormente y de acuerdo a las Leyes de Indias, respecto de tales tierras el Ayuntamiento era su autoridad, y su extensión era la de una suerte, (10,00-88 Hectáreas).

Así mismo, los montes, pastos, y aguas, fueron también de disfrute comunal, tanto para españoles como para indígenas, por disposición de la Ley, que mandaba que "El uso de todos los pastos, montes y aguas de las Provincias de las Indias, sea común a todos los vecinos de ellas", lo anterior, como consecuencia de la importancia que en aquella época se le daba ya a la ganadería. (8)

La propiedad comunal, que el Constituyente de 1917 veía como situación transitoria, se educaba de la situación, la propiedad plena desaparecía, tal parecía que en esa forma se quería volver a ese régimen secular que la historia nos demuestra como produjo siempre la infelicidad del indio. Y es que por cierto, la propiedad tiene un efecto sano y vigorizante; y la comunidad un efecto deprimente. Puede aceptarse éste cuando no hay otro remedio o cuando el estado de cultura del conglomerado social así lo exige. Pero lo que la historia nos demuestra es que en cuanto el indio, el campesino progressa hasta superar determinado nivel de vida, escapan prontamente de las comunidades, sustituyéndolas en su manera de vivir, por la propiedad plena. Por otra parte, los regímenes totalitarios, aún los falsamente democráticos. Con razón se lamenta el maestro de que la historia fue cruelmente desdeñada.

En esa forma, nos da la impresión nuestro legislador agrario que nos lleve con seguridad injustificable a la institución -- que jamás ha traído la felicidad del pueblo mexicano; la propiedad comunal. Y aún en la actualidad se han creado explotaciones colectivas, mediante "Acto de Principio", cuando no debe haber nada más espontáneo que la mutua colaboración y el cooperativismo, cuantos "Nuevos Ricos" van a comenzar a surgir, otros autores hacen arrancar el principio de la explotación colectiva de las tierras ejidales y la repartición de los beneficios en función del trabajo aportado por cada ejidatario colectivismo elemental como llama E.M. Simpson, de la Circular No. 51 del año de 1922, de la Comisión Nacional Agraria.

(8).- El Derecho Agrario en México, Martha Chávez P. Págs. - 216-300.

Ya para el régimen de Cárdenas la organización colectiva ejidal volvió al centro mismo de la problemática agraria.

Aunque el régimen comunal para la explotación de un ejido, parece ser privativo de toda comunidad de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal, la Tesis de Lázaro Cárdenas que decididamente se inclina y señala que el ejido siempre se trabaje en forma colectiva; Es por lo general - el régimen comunal de núcleos aborígonas de escasa cultura y civilización poco menos que nula en esa época, otorgables lo ley capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenecían e que se les ha restituido o restituyeren. Para los efectos del uso aprovechamiento de las aguas, los núcleos que guarden el estado comunal tendrán las mismas preferencias que los ejidos.

Interesantes preceptos del anteproyecto de la Ley, explicaban cuando el núcleo guarda de hecho el estado comunal y cuando lo guarda por derecho, en el primer caso, se halla en posesión quieta y pacífica de tierras que no le han sido tituladas; En el Segundo, las posee en virtud de un título legal, pero sin que las tierras hayan sido tituladas individualmente en favor de cada uno de los integrantes de la comunidad. Muchas veces se impone la explotación comunal por el stress en que se encuentre el núcleo, otras veces resulta necesario por la calidad del mismo bien. Aunque la Ley establece que "El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva"; Pueden las tierras constituir unidades de explotación, que no sea conveniente fraccionar y exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido, logrando inobjetablemente la fecundidad del trabajo en común y ponderando a la vez que haciendo un llamamiento a la auténtica solidaridad humana; existe también el caso en que una explotación individual resulte antieconómica, por las exigencias a su cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de la explotación; e por que así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos, pero insistiendo en que ninguno de esos interesantes factores se oponga a que cada ejidatario sea propietario absoluto de su parcela bajo un régimen de adecuada protección". "Sigamos manteniendo la tesis de que propiedad individual y explotación en común no se oponen, y sigamos siempre desaconsejando de explotaciones en común que se realicen con miras netamente políticas, para embrutecer y controlar al campesino".(9)

En concordancia con la ley, y según establece para los terrenos ejidales, los núcleos de población que guarden el estado comunal será aplicable en cuanto a los bienes que les pertenecen, que las unidades de dotación solares que hubieren pertenecido a los comuneros y quedaran vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, deben quedar a disposición del núcleo de población comunal correspondiente, dichos terrenos comunales tienen los mismas características de los terrenos de un ejido, que son: inalienables, imprescriptibles, embargables, intrasmitibles, por lo que no pueden enajenarse, ce-

derse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse. Quedan de también prohibido por la Ley la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier otro jurídico que se refiera a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos comunales, exceptuando los casos especiales que dispone la Ley, y que son los siguientes: Cuando se trate de mujer con familia a su cargo e incapacitada para trabajar la tierra; En los casos de menores de 16 años que hayan heredado los derechos por sucesión, y; En los casos de incapacitados.

Corresponde por derecho a las comunidades el uso y aprovechamiento de las aguas destinadas al riego de sus tierras, el ejercicio de tales derechos sobre las aguas comunales, podrá extenderse a los comuneros en particular, siguiendo los reglamentos establecidos por la ley y por la comunidad que corresponda.

En los casos en que las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas, opten por el régimen ejidal, sus bienes se delimitarán y, si así lo solicitan y resulta conveniente, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación. Dichos núcleos de población que poseen bienes comunales podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes, pero este cambio sólo operará en virtud de Resolución Presidencial; "Pero cuando los núcleos de población resultan beneficiados por una resolución dotatoria, quedarán automáticamente sujetos a régimen ejidal", infiriéndose de esta disposición legal la diferencia que existe entre el régimen de propiedad ejidal y el comunal. (10)

Los núcleos de población, en cuanto así convenga a la economía comunal, podrán efectuar permutas parciales o totales de sus tierras, bosques o aguas por las de otras comunidades, debiéndose tener en cuenta en algunos casos la opinión de la Secretaría de Agricultura Y Recursos Hidráulicos. Los bosques pastos, y montes comunales pertenecerán siempre al núcleo de población, y hasta en tanto no se determine su asignación individual serán de uso común los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, tiene especial para disfrutar en común las tierras bosques y aguas que les pertenecen por restitución o dotación, y sólo los miembros de la comunidad tiene derecho a las tierras de repartimiento que les corresponden, y a disfrutar de los bienes de uso común. Considerándose como integrante de una comunidad - el campesino que siendo vecino de ella con residencia mínima de cinco años, reúna además los requisitos establecidos por la Ley, que son: Ser mexicano por nacimiento, residir en el poblado solicitante, trabajar personalmente la tierra, no poseer tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación, no poseer un capital propio, mayor al equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual, no haber sido condenado por sembrar o cultivar marihuana o cualquier estupefaciente y, no haber sido reconocido como ejidatario en ninguna otra resolución dotatoria de tierras.

(9) .- Derecho Agrario, Artículo de Ibarrola, págs. 196-197.

Los núcleos de población comunal, tendrán los mismos preferencias que los ejidos en cuanto al uso y aprovechamiento de las aguas.

Con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualesquiera que sea el origen de éstas, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población.

El ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas, si estuvieren conformes, la resolución o proposición del ejecutivo tendrá carácter de definitiva y será irrevocable; En caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarlo ante la suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial; Así mismo, el Estado debe disponer las medidas necesarias para la expedita y honesta impartición de la Justicia Agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la acción legal de los campesinos, y promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Es la propiedad comunal aquella que tienen los pueblos y que tienen los pueblos y que les proporciona una utilidad que beneficia a toda la comunidad, concretamente a través de la explotación de bienes como: los bosques, aguas (presas, manantiales, lagos, legunas, etc.), pastizales, tierras que son sembradas en forma colectiva, etc. y que conforme al Artículo 27 -fracción VII, de la Constitución, que en su texto indica que "Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrá capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieron, o que se les haya reconstituido o restituyesen". Para hacerse acreedor a esos beneficios y ser considerado como miembro de la comunidad, así como tener derechos a las tierras de reparto que les correspondan, los campesinos deben reunir los requisitos establecidos por el Artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sus ademas originario o vecino de ella con residencia mínima de cinco años, conforme el censo que deberán levantar las autoridades Agrarias.

En opinión del maestro Mendieta y Núñez, la naturaleza de estos terrenos que eran los que constituían propiamente el ejido de los pueblos en la época colonial, es siempre para uso común y no para asignaciones individuales.

Los derechos de los individuos capacitados para obtener tierras en detección pueden clasificarse en dos clases: Derechos proporcionales y Derechos Concretos, los primeros son los que corresponden sobre la totalidad del ejido antes de ser fraccionado y sobre los bienes indivisibles, montes, pastos, etc., y los segundos precisamente en la parcela o unidad de detección asignada a cada uno cuando se lleva a cabo el fraccionamiento o parcelamiento, la detección provisional y aún la definitiva, señalan únicamente la extensión de tierras, la calidad de las mismas y sus linderos, que se entregan al grupo de peticioneros solicitantes, y a las que figuran en el nuevo censo que se hace al entregar dichas tierras; Pero no la parte de ellas específicamente señalada que debe corresponder a cada uno de ellos, de tal modo que en un principio la propiedad del ejido es comunitaria y se señala a los ejidatarios la mayoría de las veces, provisionalmente la parcela o unidad de detección que les corresponde explotar, y otros nada más las labores que deben llevarse a cabo si se trata de explotación del ejido en forma colectiva.

"Una vez que se efectúa el fraccionamiento de las tierras de cultivo, pasan en propiedad a los beneficiados; pero con las modalidades que la apartan mucho del concepto clásico de propiedad privada". (11)

El aprovechamiento individual de las tierras de cultivo, de acuerdo con la ley, "Terminará al resolverse que la explotación deberá ser colectiva y en beneficio de todos los integrantes del ejido, y renunciará cuando esto termine", (12); Siendo aplicable dicho precepto a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho mantienen el estado comunal.

(11) -- Derecho Agrario Mexicano, Antonio Luna Arroyo, Pág. - 31-32.

(12) -- Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 32 in fine.

C).- SUS AUTORIDADES INTERNAS .

Los ejidos y comunidades poseedores de tierras, cuentan con sus autoridades internas, mismas que están integradas de la siguiente manera:

- I.- La Asamblea General.
- II.- Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, y
- III.- Los Consejos de Vigencia.

I.- Tomando como fundamento la Ley Agraria Federal, tanto los ejidos, como las comunidades cuentan con personalidad jurídica, siendo la Máxima Autoridad Interna la Asamblea General, la cual es formada por los ejidatarios o comuneros que se encuentran en pleno goce de sus derechos.

En la Integración y celebración de la Asamblea General, debe intervenir un representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria, a efecto de sancionar dicho asamblea, ya sea que se trate de ejecutar un mandamiento del Ejecutivo Federal o R'elación, o de un mandamiento del Ejecutivo local. Debiéndose elegir a la instalación de esta asamblea al Comisariado Ejidal y al Consejo de Vigencia.

Existen tres clases de asambleas generales de ejidatarios o comuneros, a saber; las Ordinarias mensuales, las Extraordinarias y las de Balance y Programación, convocándose a estas últimas al término de cada ciclo de producción o anualmente de informar a la comunidad los resultados de la organización, trabajo y producción del periodo anterior, así como programar los plazos y financieramientos de los trabajos que permitan el mayor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario.

Las Asambleas Generales Extraordinarias, se celebran en los casos que la ley establece y cuando así lo requiera la atención de asuntos urgentes para la comunidad o ejido y puede ser convocadas por la Delegación Agraria, el Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigencia, éstos últimos por iniciativa propia o por solicitud de cuando menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros, llenándose los requisitos señalados por la Ley para la instalación de dicha Asamblea General, a la cual todos los miembros de un ejido o comunidad tienen la obligación de asistir, una vez que hayan sido convocados legalmente y la Asamblea General podrá fijar sanciones económicas dentro de los límites señalados en el reglamento interior del ejido o comunidad de que se trate, para quienes sin causa justificada, no cumplan con esta obligación. En todo de Asamblea General deberá levantarse el acta correspondiente.

ente, misma que será firmada por el representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria, y en su caso también por las autoridades comunales o del ejido, así como por los comuneros o ejidatarios asistentes, reservándose su una copia del acta para entregarla a la Delegación Agraria.

La Asamblea General, en atención a lo que dispone la Ley, tiene las facultades y obligaciones que en seguida se mencionan; Formular y aprobar el reglamento interior del ejido o comunidad; Elegir y remover a los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, así mismo, elaborar los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en la comunidad o ejido que corresponde, con el objeto de intensificar la producción, individual o colectiva núcleo; Determinar a través de acuerdos la forma de disfrute de los bienes ejidales y de las comunidades, una vez aprobados, y reglamentados por la Secretaría de la Reforma Agraria; Promover el establecimiento de industrias destinadas a transformar su producción agropecuaria y forestal; Sanccionar las determinaciones del Comisariado; Aprobar o discutir los informes y estados que rinda el Comisariado de bienes ejidales o comunales; Dar su visto bueno y aprobar los convenios o contratos que celebren las autoridades del ejido; Debe conocer la Asamblea General, de las solicitudes de suspensión o privación de derechos agrarios, que afectan a los miembros de la comunidad, y; Acordar conforme a la Ley la asignación individual de las unidades de dotación y solas.

II.- El Comisariado Ejidal, es el responsable de ejecutar acuerdos de las asambleas generales, en su carácter legal representante del ejido o comunidad, debiendo actuar en forma colegiada como está constituido, o sea, con los secretarías auxiliares de crédito, de comercialización, de acción social y demás señalados por el reglamento interno del ejido para atender los requerimientos de la producción.

Los requisitos para ser miembro de un Comisariado Ejidal son: estar en pleno goce de sus derechos siendo ejidatario del núcleo de población de que se trate, por lo menos haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses anteriores a la fecha de la elección, y no haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena privativa de libertad.

Los comisariados ejidales o comunales, a efecto de cumplir eficazmente con sus obligaciones puedan celebrar en caso necesario, los contratos de prestación de servicios con los profesionistas que se requieran, con aprobación de la asamblea general, esto sin perjuicio del aseguramiento que obtengan de organismo oficiales.

Las facultades con que actúa el comisariado ejidal, en for-

no conjunta con sus tres integrantes son de un mandatorio -
 General, representando al núcleo de población ejidal ante -
 cualquier autoridad.

El comisariado ejidal, debe recibir los bienes y la documen-
 tación correspondiente al mandamiento de ejecución del Gobor-
 nador o de la Resolución Presidencial, vigilará los fraccio-
 namientos de tierras cuando así se determina por las autori-
 dades competentes que deben ser objeto de adjudicación indi-
 vidual, respetando y haciendo respetar los derechos de las
 ejidatarias, informando a las autoridades correspondientes -
 de toda tentativa de inversión o despojo de terrenos ejidales
 o comunales por parte de particulares; Asimismo debe dar cuenta
 a la Secretaría de la Reforma Agraria, de los cambios o modi-
 ficaciones de los derechos ejidales o comunales, y adminis-
 trar los bienes ejidales con las facultades de un apoderado
 general, para actos de dominio y administración; Vigilar que
 las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a lo
 que establece la Ley; Efectuar conforme a la misma, todas las
 actividades necesarias para la defensa de los intereses eji-
 dales y comunales; Y citar a la asamblea general, formular y
 dar a conocer el órden del día, cumplir y hacer cumplir -
 los acuerdos que se dicten en ella, o por parte de las au-
 toridades agrarias, pueda también proponer a la asamblea gene-
 ral programas de organización y fomento económicos que con-
 sidera convenientes, y contratar los servicios o prestación
 de servicios profesionales, técnicos, asesores y en general,
 de toda persona que pueda prestar trabajos útiles al ejido -
 o comunidad, con la aprobación de la Asamblea General; son
 obligaciones así mismo, del Comisariado Ejidal, las movimien-
 tos de los fondos e informar a la asamblea general cuando una
 ejidataria deje de cultivar la unidad de dotación sin causa
 justificada y prestar auxilio para la realización de trabajo
 sociales y de la comunidad que organice el Estado en be-
 neficio de los núcleos de población.

III.- Debe funcionar también en cada ejido e comunidad,
 conforme lo dispone la Ley, un Consejo de Vigilancia, constitui-
 do por tres miembros propietarios y tres suplentes, los cua-
 les desempeñan a su vez los cargos de presidente, secretario
 y tesorero respectivamente, y puede ser removidos por la sa-
 mblea general, o por la autoridad correspondiente, debiendo ser
 acordada tal remoción por las dos terceras partes de la sa-
 mblea general extraordinaria que para ese efecto se reúna, y
 todo cambio total o parcial, temporal o definitivo de los
 componentes tanto del Comisariado, como del Consejo de Vigi-
 lancia deberá ser comunicado por escrito al Delegado Agrario,
 informando éste a su vez y de inmediato al Registro Agrario
 Nacional.

Los integrantes de los Consejos de vigilancia y de los comi-
 sariados ejidales o comunales, duran en sus funciones tres añ-
 os, y éstos pueden ser sustituidos interinamente por aque-
 llos, hasta en tanto se convoque a elecciones para elegir un
 nuevo comisariado ejidal, en donde las mujeres que disfruten
 de derechos ejidales o comunales tendrán voz y voto en las
 asambleas generales.

Los consejos de vigilancia al ejercer sus facultades y obligaciones saldrán también en forma conjunta con sus tres miembros siendo de los principales; Vigilar que los actos del comisariado ejidal se ajusten a los preceptos de la Ley Agraria y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales, por la asamblea general, y por las autoridades competentes; Revisar las cuentas del comisariado ejidal o comunal en forma mensual y formular las observaciones pertinentes; Contratar con cargos al ejido, los servicios de personas que lo auxilien en la tarea de revisar las cuentas del comisariado; Debe comunicar a la Delegación Agraria todo aquello que implique un cambio o modificación de los derechos comunales o ejidales; Convocar a asamblea general, cuando no lo haya hecho el comisariado, y cumplirlo automáticamente al término de su gestión si no se ha realizado el nombramiento del nuevo comisariado ejidal o comunal.

Como lo establece la Ley, serán nulas los convenios o contratos celebrados por los comisariados ejidales o comunales y los consejos de vigilancia cuando no hayan sido aprobados por la asamblea general, y cuando fuese necesario, por la Secretaría de la Reforma Agraria, así mismo, serán nulas los contratos o convenios prohibidos por la ley, y como consecuencia, los actos legalmente, tendrán plena validez, obligando al ejido o comunidad, aún cuando hayan sido ya revocados sus autoridades. Debiendo aprobar o declarar la nulidad de tales convenios o contratos, sobre los frutos, recursos e aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos, celebrados en terceras personas, el Secretario de la Reforma Agraria, en su carácter de responsable de la Dependencia a su cargo, ante el presidente de la República. (13)

Antes la Ley una política proteccionista, con el objeto de tutelar el patrimonio familiar del campesino, aún en contra de su propia ignorancia e falta de interés personal, en muchos casos.

(13).- Procc. VIII, Artículo 10, Ley Federal de Reforma Agraria.

D) .- SU ORGANIZACION ECONOMICA Y SU REGIMEN FISCAL.

Con respecto a la organización económica en el ejido, y a los derechos preferentes, prerrogativas, formas de organización y garantías económicas y sociales establecidas por la Ley, se aplica sin alteración por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad de dotación individual en los ejidos, las provisionales o definitivas y las comunidades se explotará conforme a la Ley, en forma colectiva, con excepción de los casos en que los interesados determinen su explotación de los casos en que los interesados determinen su explotación en forma individual, por acuerdo tomado en asamblea general.

La máxima autoridad agraria en el país, puede determinar la forma de explotación colectiva de los ejidos, según el caso de que se trate, y las normas para la organización de los ejidos, las dicta la Secretaría de la Reforma Agraria, así como de los nuevos centros de población y los núcleos que de hecho o por derecho guardan el estado comunal.

A efecto de que las explotaciones colectivas, cuenten con los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo, se cuenta con el apoyo de Instituciones Oficiales que tienen a su cargo contribuir a la organización y financiamiento del ejido.

Por propia iniciativa de los comuneros o ejidatarios interesados, discutida y aprobada en asamblea general, en los ejidos y comunidades en que las tierras agrícolas se trabajan en forma individual, podrá establecer sectores de producción en los que los ejidatarios y comuneros participantes explotan en común sus unidades de dotación.

Para su mejor aprovechamiento, los pastos, montes y aguas deben ser administrados en forma adecuada, estando en posibilidad de utilizarse todos los ejidatarios, según las extensiones de terreno que sean necesarias para el sostenimiento del número de cabezas y clase de ganado que son determinado en asamblea general.

Existen casos en donde los ejidos se explotan en forma colectiva, debiéndose asignar a cada ejidatario una superficie calculada en proporción a la extensión total del ejido, la cual no es mayor de tres hectáreas, para el establecimiento de una granja familiar que estimule su economía, y que cultivará individualmente sin perjuicio de las tareas colectivas. Los ejidos y comunidades constituyen de hecho, una unidad de desarrollo rural, la que debe ser apoyada constantemente, para explotar integralmente sus recursos, ordenar sus actividades y recibir prioritariamente los servicios y apoyos que proporcione el Estado, logrando con ello una participación más activa en el desarrollo general del país.

En atención a lo dispuesto por la Ley, y con el propósito de fertilizar su capacidad de gestión y autogestión, los ejidatarios y los adscritos ejidales pueden constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes con las finalidades económicas que las empresas que los constituyeran propongan, dando aviso al Registro Agrario Nacional. Las Comunidades y ejidos también pueden asociarse entre sí y con organizaciones de productores para impulsar el desarrollo regional, debiéndose someter a los reglamentos y leyes correspondientes, en cuanto se refiere a los objetivos económicos, las obligaciones que puedan contraer, las facultades de sus órganos, y la manera de distribuir sus pérdidas y ganancias.

Así mismo, toda comunidad, ejido y pequeño predio cuyo superficie no exceda la extensión de la unidad mínima de dotación individual ejidal, tendrá derecho preferente a existencia técnica, crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largos que permita la economía nacional, en general, tendrán derecho a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la Protección de los campesinos y el fomento de la Producción rural.

En los casos en que las empresas estatales o de participación estatal productoras de maquinaria e implementos agrícolas, fertilizantes, insecticidas, semillas, alimentos y medicamentos veterinarios y, en general, de productos que se usen, no aplique directamente en labores de utilización agropecuaria, están obligados a canalizar directamente sus productos a los ejidos, cuando la organización de éstos garantice los intereses fundamentales de la distribución, tendrán preferencia para ser comisionarios.

En igual forma, la Ley establece la obligación que tiene los ejidos y comunidades a la conservación y cuidado de los bosques, conforme a las disposiciones que dicta el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y a los preceptos legales relativos; Deben contribuir a los programas de reforestación, creación y cuidado de viveros de árboles frutales y medicinales, y en general el fomento de la riqueza forestal nacional, así como también están obligados a cumplir estrictamente con las disposiciones, programas y técnicas que sobre conservación de suelos y aguas dicten las autoridades correspondientes, y todas aquellas referentes a sanidad animal o vegetal, mismas que serán informadas a las autoridades ejidales para que la asamblea general colabore estableciendo sanciones a los infractores.

En el renglón de crédito para ejidos y comunidades, las Instituciones oficiales de Crédito Rural, deben apoyar y atender las necesidades crediticias de las comunidades y de los ejidos de manera preferente, y para los casos en que los ejidos no operen con las instituciones indicadas, el Secretario de la Reforma Agraria, puede intervenir y aprobar en su caso, las operaciones de préstamos no Institucionales en que aquellos colg

bron, a fin de evitar tasas usuerias e condiciones perjudiciales para los comuneros o ejidatarios, todo ello con apoyo en los preceptos de la Ley; El ejidocuento con capacidad jurídica para contratar para sí o en favor de sus integrantes, a través del comisariado ejidal, los créditos de refinación, a crédito e inmobiliarios que requiera para la debida explotación de sus recursos.

Para la venta de la producción obtenida, con el crédito contratado por conducto del ejido, es obligatorio hacerla a través del comisariado ejidal; las Compañías y empresas particulares que concedan créditos a los comuneros o ejidatarios formularán contrato tipo por regiones o cultivos, que presentarán para su aprobación a las dependencias oficiales señaladas por Ejecutivo Federal, debiendo en todo caso, tanto empresas como compañías, registrar en la Delegación Agraria correspondiente, los contratos que celebren. (14)

Los ejidos constituidos por mandamientos de los Gobernadores, están capacitados para obtener créditos refinanciaros y de crédito, a partir de la diligencia de posesión provisional; En igual forma están capacitados para obtener créditos los campesinos que se encuentran en posesión quita, pacífica por más de dos años, de tierras señoriales como afectables por dotación y ampliación de ejidos, nuevos centros de población ejidal, restitución, reconocimiento y titulación de los bienes comunales.

En los ejidos y comunidades debe haber o constituirse un fondo común que se formará con los recursos obtenidos por, la explotación de maderas, bosques, por indemnizaciones que correspondan al núcleo por expropiación de terrenos ejidales; Por cuotas o sanciones económicas impuestas a los ejidatarios e ingresos de los mismos; Dicho fondo podrá aplicarse preferentemente a trabajos de conservación de suelos y aguas, adquisición de maquinaria, implementos de labranza, etc., obras de asistencia social de emergencia y otras, no debiendo aplicarse tales recursos del fondo, para fines religiosos o políticos.

Los comisariados ejidales son los responsables de depositar el fondo común de los ejidos y comunidades en las Oficinas de Nacional Financiero, S.A., para concentrarse posteriormente en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, ante la un Fideicomiso público que tiene por objeto el manejo de los Fondos comunales ejidales, dicho fideicomiso tiene como Institución fiduciaria a Nacional Financiero, S.A., lo que lo representa en términos de Ley, y del contrato de fideicomiso correspondiente, así como de las reglas de operación que formule el comité técnico y de inversión de fondos.

Para la Centralización y distribución de los productos agropecuarios, los ejidos y comunidades pueden agruparse en sociedades regionales, estatales o nacionales, estando facultados

para crear y opere en los almacenes y bodegas, o cualquier otro sistema para la conservación de sus productos. Las comunidades o ejidos que se erupen para tales efectos, los que cuentan con unidades para el traslado de su producción agropecuaria tendrán preferencias para que sus productos sean adquiridos y utilizados, y para obtener permisos de transportes de carga, a nombre de la comunidad.

Con fundamento en la Ley, y con objeto de fomentar e impulsar la formación y desarrollo de industrias rurales, operadas por ejidatarios o en asociación con el Estado, las Dependencias - Gubernamentales y Organismos descentralizados, instrumenten los mecanismos y planes para promover la colaboración y puedan coadyuvar en la realización de dichos planes, promoviendo la Secretaría de la Reforma Agraria, ante las autoridades federales y estatales competentes, la realización con carácter prioritario de las obras de infraestructura necesarias; Obtenga las industrias ejidales o bajo precio la energía eléctrica, petróleo o cualquier otro energética que les sea indispensable.

Las industrias rurales que son propiedad del ejido, pueden - contraer sus créditos directamente con las Instituciones Cifiales a través de la propia administración de la industria, - la cual debe rendir cuentas a la asamblea general, a fin de que ésta apruebe en su caso, y disponga la participación de utilidades que corresponde.

Las garantías y preferencias con que cuentan los ejidos y comunidades así como los pequeños propietarios son entre otras; que puedan gozar del régimen del Seguro Social; Las Dependencias del Ejecutivo Federal en coordinación con los Gobiernos de los estados, otorgarán facilidades para la adquisición en caso de artículos de primera necesidad, en los mejores condiciones de mercado, debiendo las autoridades internas de los núcleos agrarios administrar el ejercicio de este derecho; Tienen también el derecho preferente las comunidades y ejidos, - para técnicas que presten servicios social, para cuyo efecto deberán suscribirse convenios previos entre la Secretaría de la Reforma Agraria, y las universidades, Institutos Tecnológicos y Centros de Enseñanza Superiores del País, en atención a la mencionada prioridad establecida por la Ley. (15)

Para la superación del campesino podrán establecerse centros regionales para impartir enseñanzas sobre administración rural agropecuaria, ganadería y otras técnicas relacionadas con el campo, teniendo preferencia quienes cursen dicha instrucción, a ser hechas en estudios agropecuarios de nivel superior.

En las escuelas normales rurales y secundarias técnicas agropecuarias, de preferencia debe ser inscritos los hijos de campesinos y de los maestros rurales que radican en las comunidades agrarias en donde imparten sus enseñanzas.

En cuanto al régimen fiscal a que están sujetos, tanto aji - dos como comunidades, ésta es un tanto especial por lo que aq - lo se puede aplicar o imponer sobre la propiedad ejidal por - parte de los Municipios, Estados o Federación, un impuesto - predial, dependiendo de cada clase de tierras contenidas en - las Leyes Fiscales, no debe exceder la cuota por impuestos - del 5% de la producción anual comercializada, esa responsabi - lidad fiscal por todas las tierras ejidales, corresponde al - núcleo de población ejidal y obliga a todos los ejidatarios.

Los impuestos prediales son depositados por los ejidatarios en la tesorería del comisariado ejidal, cuyo cargo es el de - concentrar el importe de dicho impuesto en la oficina fiscal correspondiente.

En los casos de explotación individual en el ejido, los prog - ramientos económicos-colectivos, solamente pueden ejercitarlos las autoridades fiscales y sobre la producción que pertenece individualmente al ejidatario que no haya cubierto la cuota - que le corresponde, y hasta el 25% de la producción anual de su unidad de dotación; y en los casos de explotación colecti - va, el mencionado procedimiento se ejercerá sobre el produc - to de la explotación integral del ejido, y no debe rebasar el 25 % de la producción anual, ni puede gravarse en ningún caso la producción agrícola ejidal. A excepción hecha de las obli - gaciones fiscales mencionadas, no se debe ni puede exigir a - los miembros de un ejido o comunidad, ninguna otra prestación en numerario, ni en forma de contribución indirecta; a los bie - nes de naturaleza comunal es aplicable el mismo régimen fis - cal del ejido.

En opinión de Dr. Lucio Méndez y Núñez, aparece aquí la in - tensión de hacer del ejido una unidad económica, una verdadera empresa agrícola, que al actuar no sólo en la explotación de sus tierras, sino en la venta en común de sus productos, hallará grandes ventajas económicas que redundarán en benefi - cio de los ejidatarios, comuneros y sus familias. La idea de pelear inspirada en el Koljés ruso, es generosa e impecable, pero sin la debida organización, conlleva al fracaso, en vir - tud de que la parcela que disfruta el ejidatario es notoria - mente insuficiente, mide cuando mucho cuatro hectáreas, y en la mayoría de los casos, de tierras de temporal, y aún así la organización para explotarla en conjunto y para vender sus - productos en común, no puede realizar el milagro de aumentar los rendimientos de la pobre heredad de cada ejidatario hasta el punto de que le proporcione lo necesario para cubrir sus - necesidades y las de su familia.

Es posible que aumente la producción rural y proporcionalmente la de cada ejidatario, pero también aumentarán los gastos de administración, pues al constituirse un ejido en empresa, ne - cesita pagar sueldos de empleados, de técnicos, de asesores.

(15) - Artículo 129-130, Ley Federal de Reforma Agraria.

"El éxito de la transformación del ejido actual, en el que cada ejidatario es independiente, en una organización comunitaria de explotación y mercados, está condicionado a la rehabilitación de los ejidos de que se debe ocupar la Ley; "Sólo en donde cada ejido tenga suficiente tierra, cuya explotación sea suficientemente rentable, crédito y asistencia técnica y cuando se eleven sus condiciones sociales y culturales, podrá constituirse en empresa rural, con perspectivas halagüeñas". (14)

En otro orden, todos sabemos la gran importancia que representa para el núcleo de población ejidal y comunidad agraria, la cuestión del crédito, desde proporcionarles lo necesario para subsistir en tanto se produce el cosecho, como para reanudar las tierras, sembrarlas, cuidar su crecimiento, abonarlas, luchar contra las plagas y las enfermedades y, en fin, obtener los frutos. Los especialistas y aficionados a las cuestiones agrarias, sabemos de los pocos recursos que dedica el Gobierno Federal, a través de las instituciones Oficiales de Crédito y sus auxiliares, para ayudar a una pequeña parte de los ejidatarios y comercios ya que para ello fueron creados, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, y el Banco Nacional Agropecuario, así que hasta en reorganizar a los ejidatarios y comercios, modernizarlos y aumentar el capital social de las instituciones que por Ley, deben otorgar dichos créditos, o en su caso, facilitarlos anualmente, por los diferentes medios conocidos, existen disponibilidades para obtener dinero.

La Ley nos indica que el crédito debe proporcionarse a los ejidos preferentemente por los bancos del sistema nacional de crédito oficial, por las financieras oficiales y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y por las Instituciones Descentralizadas del Estado otorgando subsidios, personalidad jurídica al ejido, por conducto de créditos para sí o en favor de sus integrantes. "El presente Mandato y Núcleo objeto tal disposición diciendo que "Esta disposición solamente puede referirse a los ejidos constituidos en empresa rural en los que la Asamblea General de Ejidatarios asociada faculte al Comisariado Ejidal para realizar las operaciones a que se refiere".

En los ejidos de explotación individual, el comisariado no puede obligarse ni obligar a la totalidad del ejido por las operaciones crediticias relativas a cada ejidatario".

Dentro de los ejidos hay personal heterogéneo, de hecho tal heterogeneidad ha venido aumentando, en la forma de desigualdades económicas, siendo esta un argumento en favor del sistema anterior, que deja la agrupación flexible y no agrupa por fuerza al conjunto de los ejidatarios. Recordándose a este respecto, la falta de selección de los beneficiarios que ha caracterizado a nuestra Reforma Agraria. (17)

(14).- Derecho Agrario Mexicano, Antonio Luis Arroyo, págs. 76

74.

(15).- Obra Citada, págs. 104-107.

El Licenciado Mandiote y Núñez, es contundente al afirmar que "Todo el capital relativo al crédito es muy deficiente. no se dice como va a proporcionarse una vez que algún ejido llegue a ser crediticiamente autosuficiente. ¿Quién maneja los fondos?, ¿Qué ventajas obtendrán los ejidatarios una vez que hayan formado su propio capital para sustituir el que los proporcionaban las Instituciones Oficiales?, ¿Recibirán los préstamos con menor interés del que les fijaban los bancos e financieras oficiales o descentralizadas?, ¿Recibirán los préstamos sin intereses?, . Cuanto acabamos de interrogar se les quedó a los legisladores en el tintero, no está suficientemente configurado el sistema de crédito".

En verdad es esta una cuestión que no debería figurar en una Ley que tiene por objeto principal la distribución y tenencia de la tierra y la organización de los ejidos. El crédito es otra cosa, debe ser objeto de una legislación especial que se rige por principios económicos y financieros que le son propios y que no pueden agotarse en unos cuantos artículos de una Ley Agraria.

En cuanto a la organización del ejido, el núcleo de población ejidal, puede estar organizado para una explotación individual, de las parcelas, sobre todo cuando tienen superficies superiores a las determinaciones hechas por la Ley como mínimas y que practican la agricultura de artículos altamente remunerativos. De hecho estamos frente a una constatación de explotaciones individuales del todo independientes entre sí. Los únicos nexos entre los ejidatarios se refieren a la tenencia de la tierra y derivan del dominio que el núcleo de población ejerce sobre las tierras y aguas que forman el ejido; Ejercen funciones al respecto las autoridades agrarias intermedias, en cuya elección participa cada ejidatario; Hay un reglamento pero el usufructo individual de los bienes de uso común, reglamentado que ha aprobado el asamblea. Este decide también la contratación con terceros, de los bienes de uso común, y el destino de los fondos recibidos.

Hay ahí una forma incipiente de cooperación, se podría decir que esta funcionando una cooperativo de tenencia de la tierra. Esta forma incipiente de cooperación, es insuficiente para que consideremos al ejido como organizado, porque las actividades productivas de los ejidatarios son individuales. Puede haber uno o varios grupos, todos minoritarios que realicen actividades económicas conjuntas, y esto también para insuficiente para considerar al ejido como organizado.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, deberá -- luchar por convertir en organizados al mayor número posible de ejidos; habrá en cada caso la declaratoria correspondiente, a fin de que cada ejido organizado goce de determinadas garantías y preferencias, y llevará la estadística respectiva.

"Lo que distingue a un ejido organizado (Línea Núcleo de Población Ejidal), es la existencia en él de una Sociedad Ejidal. Esto entra jurídicamente en necesario, porque puede suceder que en ninguno de los setiervos económicos conjuntos están dispuestos a participar todos los ejidatarios, o bien que no convenga a la Sociedad admitir a todos los ejidatarios. La Sociedad selecciona a sus miembros; El ejido no. Hasta ahora la legislación agraria no ha establecido ningún instrumento de selección. En tal caso, el ejido comprende a todos los ejidatarios para la Sociedad Ejidal comprende a sólo una mayoría. Si todos los ejidatarios pertenecen a la Sociedad Ejidal ambos entes se confunden, y la sociedad Ejidal es sólo el nombre y la organización interna que adopta el ejido para finalidad del desempeño de actividades económicas conjuntas."(18)

(18).- Derecho Agrario Mexicano, Antonio Luna Arroyo, Págs. 209-210.

CAPITULO SEGUNDO.

LAS FORMAS DE DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL.

- b).- ANALISIS DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
- b).- LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS:
 - 1.- LA RESTITUCION.
 - 2.- LA DOTACION.
 - 3.- LA AMPLIACION EJIDAL.
 - 4.- EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION.
- c).- RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE LOS BIENES COMUNALES.

A).- ANALISIS DEL PARRAFO TERCERO
 DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIO-
 N A . . .

El párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, en su contenido nos indica que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público," esto es que analizando las facultades que otorga el párrafo tercero de dicho Artículo, a la Nación, tenemos las siguientes: a).- Imponer a la propiedad privada modalidades en función del interés público, o sea, que serán conagrado constitucionalmente el derecho de propiedad, deberá sujetarse a dichas modalidades dictadas por el interés público, lo cual hizo posible que la Nación recupere definitivamente la propiedad originaria no sólo como un derecho, sino más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que éste estableciera las normas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado aprovechamiento de las tierras; Así como el "Regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana", con base en esta facultad otorgada a la Nación deberá: b).- Regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, con el propósito de lograr una mejor distribución, más equitativa de los bienes que constituyen la riqueza pública, cuidar de su conservación y tratar de conseguir el desarrollo más equilibrado del país; "Se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Por medio de esta facultad, c).- Mejorar las condiciones de vida de la población, debiendo dictarse las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, estableciendo provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, regulando la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población. Con ese objeto fue creada por parte del Gobierno Federal, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de Agosto de 1973, la Comisión, antes denominada Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Organismo Público Descentralizado de carácter técnico y social, -estructurado posteriormente y reorientado su objeto a fin de contribuir al crecimiento nacional y bienestar de las zonas urbanas de los centros de población.

--- 2 ---

Dicho Comité fue creado para realizar un programa nacional y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, en virtud del elevado crecimiento e incremento demográfico del país, y adoptar las medidas necesarias para regular y prevenir el desarrollo urbano e impedir los asentamientos humanos ilegales en terrenos sujetos a los regímenes ejidal y comunal, fuera de todo orden legal, y con carencia de los más elementales servicios públicos y viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas y otras condiciones similares; "Disponer en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; Para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; Para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que los sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Esta facultad, d).- Disponer la organización y explotación colectiva en los ejidos y comunidades, con mira al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y la creación de los nuevos centros de población, para lograr tales objetivos, el párrafo en análisis ordena que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que los sean indispensables para fomentar la agricultura y para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

"Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficientes para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas, teniéndolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". Esta facultad otorgada a la Nación es por: e).- Dotar a los núcleos de población de tierras y aguas, para cubrir sus necesidades, pudiéndose tomar de las propiedades más inmediatas y debiéndose respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación. Se regula y ordena el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad estableciéndose el fomento de la pequeña propiedad a condición que sea agrícola, y esté en explotación, en mérito a la función social que le impone la Ley Constitucional, regulando también el aprovechamiento de los recursos naturales, dicha facultad permite al Estado Mexicano afectar la propiedad privada, con la sola excepción de respetar la pequeña propiedad agrícola que se encuentre en explotación para hacer efectivo el derecho dotatorio de tierras y aguas que establece la propia disposición en favor de los núcleos de población necesitados. (19).

Animismo, el Artículo 27 Constitucional, en su fracción XV, establece que las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias no podrán afectar, en ningún caso, la posesión propia y la ganancia en explotación e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de conceder concesiones que la afecten.

Se considera como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de cincuenta hectáreas en terrenos de temporal e de sembradero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, se reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinan al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cacahero, vid, olivo, quina, vainilla, caña o árboles frutales. De igual manera, esas pequeñas propiedades, según dispone el Artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria, "Son inafectables por conceptos de concesión, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no excedan de las superficies señaladas por la Ley.

En su orden de ideas, existe la Ley Reglamentaria de la Fracción Tercera del Artículo 27 Constitucional, expedida el 31 de Diciembre de 1948, y publicada el 12 de Enero de 1949, la cual fija las superficies mínimas de la pequeña propiedad agrícola y señala las medidas legales para reorganizarla, término que con mucha frecuencia utilizan los funcionarios de la Administración Pública, encargados de los asuntos agrarios e de la irrigación, hablan de la necesidad de luchar contra el minifundismo y crear un reagrupamiento de las parcelas mínimas de los ejidatarios y de las pequeñas propiedades que no lleguen al mínimo autorizado por la Ley.

El señero Dr. Luis Mandiote y Méndez, calificó esta Ley como "el más desconcertante de los ordenamientos agrarios, y ejemplo típico del factor irracional que a menudo interviene en la legislación de los pueblos". "La idea fundamental de dicho ordenamiento, es evitar el excesivo fraccionamiento de la tierra, la pulverización de la pequeña propiedad que haga imposible para cada minifundista la explotación de la misma, en gran juicio de la sociedad; pero ni el peligro de tal modo imminente en México, ni la Ley el camino más adecuado para evitarlo, sino el libre juego de las circunstancias económicas, pues es claro que el agricultor que tiene un terreno demasiado pequeño para que sea rentable su cultivo, tratará de producirlo, o bien de venderlo a otra persona que desee aumentar la suya".

La Ley para los fines que persigue, "nos parece correcta; quizá pueda haber el grave problema que hoy por hoy agobia al ejido de la pequeña propiedad y que se designa como "La pulverización de la propiedad" pero por su redacción nos parece -

anticonstitucional y poco práctico.

Además choca con la inicial intención de repartir la tierra, - entregándole a quien la trabaja. Aunque sí persigue el fin de hacer más ordenada y productiva la tierra. Otro aspecto es el consabido sistema de los prestanombres que venden su tierra - aunque siga figurando su patronímico." (20)

La mencionada reagrupación se dirige fundamentalmente a pequeñas propietarios y a parcelas de explotación inestables, imponiéndoles a los propietarios de la región o localidad, la intervención de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, en los consejos de reagrupación, lo que le da un carácter anticonstitucional, y fuera de la política agraria restaurada por el artículo 27 de la Carta Magna. Este y otros problemas - deben incluirse en el proyecto de reformas que ya requiere con suma urgencia dicho artículo, no sólo para ponerle al día en los aspectos obsoletos y tautológicos que presenta, sino para darle una ordenación actualizada lógica y doctrinaria que quite, sobre todo tomando en cuenta la necesidad de corregir los numerosos errores que se le han ido poniendo al hacerle las - circunstancias y a veces oportunas modificaciones, debido a la importancia de dicho precepto, que ha dado base a la existencia de los Códigos Agrarios anteriores a la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, misma que declara de utilidad pública la protección a la pequeña propiedad agrícola, su reagrupación en parcelas de explotación y el aprovechamiento de las obras - de irrigación, bonificación, saneamiento, drenaje o conservación del suelo. (21).

En los inicios del párrafo en análisis, su estructuración es - la base del Artículo 27 Constitucional, a cuya luz e intención debe interpretarse dicho precepto, y estructurar las Leyes secundarias, pero a poco se fué imponiendo aún entre las confusiones de la propia comisión redactora en el constituyente, - que deseaba resolver el problema agrario el "Extirpar los latifundios respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación, no será precisa para este cargo a la Nación con la deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía". Viéndose posteriormente que, - las necesidades de darles tierras a los pueblos necesitados de ellas y sin recursos para obtenerlas, comprometía en tal forma la paz de la República, que la urgencia de dárselas no podía - supeditarse a que estos campesinos necesitados pagaran por las tierras y que, si bien era importantes respetar la propiedad como garantía individual, era también más importante realizarla como garantía social. (22).

(20).- Derecho Agrario Mexicano, Antonio Luna Arroyo, Págs.461-462.

(21).- Obra citada, Páginas 458-463.

(22).- El Derecho Agrario en México, Martha Chávez P. Págs.315-316.

Con respecto a la propiedad en sentido genérico, el Artículo 380 del Código Civil para el Distrito Federal, dice que "El Propietario de una cosa puede gozar o disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las Leyes", algunas personas identifican los derechos ejidales a propiedad ejidal, con alguno de los tres atributos tradicionales que son: Servirse de una cosa, derecho sobre los frutos o productos, y poder disponer de ella hasta su consumación o destrucción. Pero los derechos sobre propiedad ejidal no pueden reducirse a ninguno de los derechos reales derivados de la propiedad que yo hemos señalado, el ejidatario puede heredar y permutar sus bienes como cualquier propietario, pero ambas están sujetas a las modalidades que dicta el interés público o las Leyes.

La propiedad privada común tiene esas modalidades y limitaciones que según el caso impone las Leyes; el propio Código Civil para el Distrito Federal, presenta esas modalidades en lo que los dueños no pueden enajenarlo, tal como sucede en la propiedad ejidal, por ejemplo el patrimonio familiar, los bienes de notable cultura nacional, etc., y en ninguno de estos casos, como tampoco en la propiedad ejidal, puede decirse que la propiedad pertenece al Estado y que este sólo entrega un descubrimiento de la propiedad". (23).

(23).- Obra citada, Páginas 325 y 326.

B).- LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

I.- LA RESTITUCION.

"Antes de referir cada uno de los procedimientos en particular, es pertinente exponer qué se entiende por proceso, qué por procedimiento y qué por juicio, así como indicar cuáles son los principios informativos del proceso agrario.

"En el campo jurídico proceso in genere, es el conjunto de actos que coordinados, se suceden en el tiempo con el objeto de realizar los fines del derecho; que son la justicia, la seguridad y el bien común."

"En sentido estricto, por proceso entendemos la serie de actos jurisdiccionales, realizados tanto por la autoridad, como por los particulares, y cuya finalidad es la realización del derecho objetivo".

"Procedimiento es el modo de actuar; es decir, la forma exterior del proceso; la manera como es regulada la actividad procesal por la Ley".

"Juicio es una palabra derivada del latín iudicium, que significa decir o declarar el derecho. Estricto expone el siguiente concepto; juicio es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente; o sea la legítima discusión de un negocio entre actor y reo ante juez competente, que le dirige y termina con su decisión".

"Las vías ejidales.- Las dos vías que pudimos llamar clásicas de nuestro procedimiento agrario, con la restitutoria y la detentoria, pues vienen desde la época colonial, se encuentran en los más antiguas cédulas reales que mandaron devolver a los pueblos de Indias, las tierras de que fueran despojados por los españoles, o dar los necesarios a los campesinos que carecieran de ellas. Estas dos vías, llamadas en la actualidad Vías Ejidales, fueron restablecidas por la Ley del 3 de Enero de 1918, y sustancialmente perduren en la ley Federal de Reforma Agraria Vigente. Debiéndonos ocupar sucesivamente de cada una de ellas". (24).

"La Doble vía Ejidal.- Una Institución interesante del procedimiento agrario es la llamada doble vía ejidal. Sucede que es extraordinariamente difícil para los pueblos al demostrar la propiedad y el despojo de sus tierras, de tal modo que la mayoría de las veces hacen la acción restitutoria; pero como el trámite de ésta se desarrollaba durante años, resultaba que al final de larguísima gestiones tenían que solicitar los interesados las tierras que necesitaban, por vía de detención y supeñar otro dilatado procedimiento. Para evitar esta pérdida de tiempo en

perjuicio de los campesinos que necesitan con urgencia la tierra para vivir, se estableció desde Leyes anteriores, que cuando los interesados solicitan restitución de tierras, debe abrirse al mismo tiempo, de oficio, un expediente de detención. En caso de que se declare que los títulos fundatorios de aquéllas, son auténticos, se suspenden los trámites de la detención y continúan únicamente los de restitución; pero si sucede lo contrario, se suspende la restitución para continuar exclusivamente la detención". (25).

Durante el etapa del colonizaje español, es cuando aparece el término "Restitución", en la Novísima Recopilación de Indias en la cual se encuentran textos como el siguiente: "... el Juez sin dilación alguna, tome y restituya y haga tornar y restituir al concejo perjudicado la posesión libre y pacífica de aquella que hallare con que fue despojada, y la fue y está tomada y ocupada". (Ley 5ª, Título 21, libro 7º).

Posteriormente, en la profusa legislación que siguió a la Ley de Desamortización de 1801, los bienes comunales desamortizados continuaron adscritos a un servicio de la colectividad a la que pertenecieran; aunque en algunos casos, en lugar de sólo estos este destino las tierras comunales fueron objeto de actos ilegales y es a estos actos a los que se refieren las Leyes de Restitución.

La historia legislativa explica porque en algunos casos las tierras de las comunidades quedaron como propiedad particular, en unos de los que fueron integrantes de las comunidades y de sus sucesores y que en muchos casos tales adjudicaciones fueron legalmente titular en estricto cumplimiento a las Leyes vigentes en aquella época; Precisamente para estos casos fue redactada la excepción consignada en el último párrafo del inciso VIII del Artículo 27 Constitucional que dice: "Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieron sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1836, y poseídas o nombradas propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas; esta disposición se ha repetido en la legislación secundaria y forma parte del Código Agrario, (Art., 103 de la Ley federal de Reforma Agraria de 1971; este es el caso de los bienes que aún siendo originalmente comunales, no están sujetos a la restitución".

Los casos en que procede la restitución, son cuando las tierras comunales fueron adjudicadas a personas no comunales en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1836, y demás Leyes anteriores; cuando dichas tierras se invadieron o ocuparon ilegalmente mediante concesiones, comisiones o ventas que efectuó la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876; cuando las tierras comunales se invadieron y ocuparon ilegalmente por diligencias de apelo y declinada,

transacciones, enajenaciones, remates, informaciones ad perpa tuam, que efectuaron compañías, jueces, autoridades Estatales y Federales desde el día 1º de Diciembre de 1876, o sea, cuando inició sus efectos la Ley del 31 de Mayo de 1875, que creó las compañías deslindeadoras". (26).

Las comunidades agrarias intentaron vanamente recuperar sus bienes ante los tribunales del fuero común, ejercitando la Acción Reivindicatoria del Derecho Civil, y también porque debido a su falta de personalidad y capacidad jurídica sustantiva y adjetiva, los tribunales no podían dar trámite favorable a sus demandas, ni sentenciar accediendo a sus peticiones.

En vista de lo anterior, es fácil entender porqué los sentimientos populares desembocaron en algo insólito para esa época, como lo fue el nacimiento del Derecho Social; Resultando claro también al recordar que en el Plan de Ayala del 28 de Noviembre de 1911, el ejército campesino de la Revolución Mexicana, expresó sus deseos de recuperar sus tierras comunales "Ante Tribunales especiales", significando con ello la necesidad de crear tribunales especializados, con nuevas acciones y procedimientos que atendieran sus problemas jurídicos.

SUSPUESTOS DE LA ACCION RESTITUTORIA.- A efecto de que preceda la Acción Restitutoria se requiere:

- A).- La existencia de un Nucleo de Población Comunal;
- B).- Que sea propietario, con títulos de tierras y/o aguas;
- C).- Que se encuentre privado de sus bienes (debiendo ser dicitar la fecha y forma del despojo.).
- D).- Por cualesquiera de los actos ilegales permenorizados en la Fr. VIII del Artículo 27 Constitucional, y
- E).- No encontrarse en los casos de excepción señalados por el inciso Constitucional citado.

LA VÍA EJIDAL: SOLICITUD Y NOTIFICACION.- La solicitud y la notificación en el procedimiento Restitutorio que dan origen a la vía ejidal, por ser como se ha expresado anteriormente, etapas procesales que sirven indistintamente, a las vías Restitutoria y Detentoria. - La Demanda en Materia agraria se denomina solicitud, y se interpone ante el Gobernador de una Entidad Federativa; Teniendo dos requisitos que no resultan del todo indispensables, pues el primero, ser escrita, puede subsanarse instaurándose de oficio el procedimiento, y el segundo, expresar la intención de promover en la vía restitutoria, puede asimismo resolverse en caso de duda, tramitándose el expediente por la vía Detentoria sirviendo por ello, la misma solicitud y notificación, para ambas instancias.

Se corre traslado de la solicitud, mediante publicación de la Demanda agraria, por orden del Gobernador y en un plazo máximo de 48 hrs.

desde su recepción, en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa, surtiendo con ello efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento". (Art. 274, Ley Federal de Reforma Agraria, de 1971).

Una vez realizada la publicación, el Gobernador en un plazo de diez días, deber remitir la solicitud a la Comisión Agraria Mixta para que declare instaurado el expediente, hecho lo cual, se procederá a publicar la solicitud por parte de la Comisión Agraria Mixta, en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad, y notificar el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria e informar a los propietarios de tierras e aguas que se señalen como afectables, mediante un oficio dirigido al caso de sus respectivos fines. A partir de este momento, consolidadas las notificaciones la tramitación continuará exclusivamente por el procedimiento restitutorio.

PRUEBAS Y ESTUDIO DE AUTENTICIDAD DE LOS TÍTULOS.- En un plazo de cuarenta y cinco días, contados a partir de la publicación de la solicitud, los vecinos del poblado solicitante podrán acudir a presentar los títulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y forma del despojo de las tierras; y los presuntos afectados, aquellos documentos, en que funden sus derechos. Debiéndose en esta etapa, analizar los probos y estudiar la autenticidad de los títulos presentados. Para que en un plazo de treinta días se efectúe el dictamen pericrático correspondiente en la Secretaría de la Reforma Agraria, (Dirección de Asuntos Jurídicos), el dictamen junto con los documentos es de vuelta a la Comisión Agraria Mixta, indicando qué procedimiento debe seguirse, se el restitutorio o detentorio de acuerdo con los resultados; a).- Si los títulos del poblado no son auténticos y no aparece con probos la fecha y forma del despojo, no procederá la restitución, debiendo por tanto, suspenderse este procedimiento y continuarse de oficio por la doble vía, la acción detentoria; y b).- Si los títulos resultan auténticos, y comprobada la fecha y forma del despojo, la restitución será procedente y debe suspenderse la tramitación de la doble vía, con su acción detentoria.

PLANIFICACION, CENSO E INFORME: DICTAMEN DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.- Los trabajos técnicos informativos que son el censo, la planificación y el informe, deben desahogarse por la Comisión Agraria Mixta, en un plazo de sesenta días contados a partir de que recibe el dictamen pericrático. Para formular el censo se nombra un representante de la Comisión Agraria Mixta y uno del núcleo de población solicitante, quienes juntos instalarán y clausurarán a su tiempo la Junta Censal. Dicho junto recorre casa por casa inscribiendo en el censo a todos los residentes en la población y, al final se pone de acuerdo, sobre los requisitos para la capacidad individual y la cantidad de individuos considerados con derecho agrario, que establece el artículo 200 de la Ley de Reforma Agraria Vigente; Debe firmarse el acta de clausura de la Junta Censal; junto con el mencionado censo, también se levanta el censo puntuario

indicándose la cantidad y especie del ganado con que cuentan los peticionarios.

Se levanta el plano de las tierras solicitadas en restitución, apareciendo en tal plano, las tierras cuya restitución se solicita así como también todas las tierras afectables y sus calidades, en un radio legal de efectación de siete kiló metros, como dice la Ley este plano debe ir acompañado de las actas de conformidad de linderos que se levanten entre el poblado peticionario y todos los colindantes; siendo de importancia el señalamiento de las superficies que son ya ejidales, porque éstas no son susceptibles de restituirse en ningún caso (Art. 103 Fr. IV, Ley Federal de Reforma Agraria).

Teniendo a la vista el censo y los datos de planificación, la persona a que se haya comisionado para el desahogo de los trabajos técnico-informativos, deberá rendir su informe.

A los cinco días de terminada toda la documentación anterior, La Comisión Agraria Mixta, debe elaborar su dictamen, considerando si es procedente o no la restitución; y con vista a la cantidad de personas con derechos agrarios, y la cantidad de tierra que podrá restituirse, deberá resolver si considera iniciada de oficio, o no, la detección complementaria; Si dentro del plazo señalado la Comisión Agraria Mixta, no emitiere su dictamen, el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente podrá recoger el expediente para que continúe su trámite". (27).

MANDAMIENTO DEL GOBERNADOR: PUBLICACION Y EJECUCION.- A los diez días de recibir un expediente, el Gobernador de la Entidad debe emitir su Mandamiento y mandarlo publicar en la Gaceta Oficial de las Entidades Federativas en cuyas tierras se ubique la restitución debiendo contener dicho Mandamiento, las superficies y linderos de los terrenos reivindicados y las consideraciones respecto a su publicación y ejecución. Si no emite su Mandamiento dentro del plazo señalado, se tendrá por tácito negativo. Si el Mandamiento es favorable, a los solicitantes y hay ejecución provisional del mismo, debe levantarse las actas de posesión y deslinde por el representante del Ejecutivo Local y el plano de ejecución lo firmará el Gobernador.

SEGUNDA INSTANCIA. REVISION Y COMPLEMENTACION DEL EXPEDIENTE, RESUMEN Y OPINION DEL DELEGADO AGRARIO.- Se inicia la segunda instancia en el momento en que la Comisión Agraria Mixta, remite el expediente al Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria; El Delegado Agrario debe proceder a revisar el expediente para decidir si se encuentra suficientemente desahogado para decidir si se encuentran deben complementarse, en cuyo caso, deberá ordenar el desahogo de los llamados trabajos complementarios que puedan referirse al factor hombre (Censo) o al factor tierra (plano), o a cualquiera otro sobre el cual se tenga la menor duda. Una vez que se han desahogado esos trabajos complementarios, el Delegado debe rendir un resumen

(27).- Obra citada, Págs. 155-162.

del procedimiento, con su opinión, que anteriormente se llama Informe Reglamentario, señalando si opina favorable o desfavorablemente a la acción intentada, o ratificar, modificar o revocar el Mandamiento del Gobernador y remitir con dicho Informe, el expediente a las Oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- Un consejero ponente hace del estudio del expediente, analizando todas las actuaciones en el mismo y formulando sus consideraciones legales y luego, en plene, el Cuerpo Consultivo Agrario, emite opinión sobre la procedencia o improcedencia, de la acción restitutoria, todo lo cual se hará en un plene de sesenta días. La Resolución Presidencial debe versar sobre los puntos resolutivos en el dictamen.

RESOLUCION PRESIDENCIAL, SU PUBLICACION, INSCRIPCIONES Y EJECUCION.- La Secretaría de la Reforma Agraria, a través de su Dirección General de Derechos Agrarios, formula los proyectos de Resolución Presidencial y plene, los cuales son revisados y aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario; Luego el proyecto de Resolución Presidencial es sometido a la consideración, y firma en su caso, del Presidente de la República, para que se convierta en Resolución Presidencial definitiva. Las Resoluciones contendrán todos los datos en sus resultados, la fundamentación legal en sus considerados, permitiendo aquellos datos que se refieren a las personas beneficiadas, destino de las tierras y nombres de las personas afectadas, sus fincas y superficies afectadas, tendrán asimismo, referencia a su publicación y ejecución. La Resolución Presidencial se publicará en el Diario Oficial de la Federación, y en de lo, e las Entidades Federativas donde quedan enclavadas las tierras restituidas.

Así mismo, se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Pólibco de la Propiedad correspondiente. Y en cuanto a la ejecución de las Resoluciones Presidenciales de Restitución, se aplique lo dispuesto por el Artículo 307 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que señala toda la documentación y actuaciones que debe integrar un expediente, de ejecución desde las notificaciones para el acto de ejecución, hasta las actas de posesión, de apeo y destino y el plene correspondiente, que se hará en el plene de proyecto aprobado.

COMUNIDADES QUE ADOPTAN EL REGIMEN EJIDAL.- Los Comarcas pueden celebrar Asamblea General cuando desean incorporarse al régimen ejidal, con fundamento en lo previsto por el Artículo 62 de Ley Federal de Reforma Agraria, esta incorporación puede tramitarse en dos momentos: a).- Al mismo tiempo que se tramita el expediente de restitución, y así resolverse en la misma Resolución Presidencial restitución, que las tierras restituidas quedan incorporadas al régimen ejidal, o bien, b) Después de la Resolución, tramitar el expediente y obtener una Resolución Presidencial definitiva que acceda a dicha incorporación.

2.- LA DOTACION .

En la exposición de motivos de la Ley del 6 de Enero de 1915, de Dn. Lufa Cabrera, se empezó a concretar lo que sería la Dotación señalando que "No se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear que otras semejantes sino solamente de dar casa tierras a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida". (28).

Por tanto, en su Artículo tercero de dicha Ley se dispuso que los pueblos que necesitánelos carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución, por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieran sido enajenados, pedrán obtener que se les dete del terreno suficiente, para reconstituirles conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional, el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados. Al incorporarse los postulados de esta Ley en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, se estableció que los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución, por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o por que legalmente hubiere sido enajenados, será dotados con tierras y aguas suficientes para constituirles, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensa población, sin que en ningún caso deje de considerárseles la extensión que requieran, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que hasta a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

Desde el Decreto Ley del 6 de Enero de 1915, a la fecha, todas las leyes Agrarias se han ocupado de esta acción y su procedimiento, pues en la práctica resultó la que en mayor parte vino a resolver la primera etapa de la Reforma Agraria en México, que lo es el reparto de tierras.

En la Circular No. 6 del 30 de junio de 1916, se señaló que - la Dotación tenía por objeto el aprovechamiento de la tierra en usos agrícolas y que, por tanto, si las ciudades no tenían dichas necesidades de conformidad con el número de sus habitantes y sus recursos comerciales e industriales, no podían solicitar la dotación de tierras.

Con la experiencia de ininidad de diversas circulares, se llegó a la expedición de la Ley de Ejidos del 30 de Diciembre de 1920, en donde se señaló el procedimiento a seguir para una dotación. El cual era muy simplificado; había una solicitud que - la primera autoridad política, transcribía a la Comisión Local Agraria, agregando los datos de la categoría política del peticionario; un censo, un informe del ayuntamiento respecto de las fincas susceptibles de afectación; La Comisión Le

del levantado de office los datos topográficos y sociales del poblado y formula conclusiones, todo lo cual remite a la Comisión Nacional Agraria, la que dictamina; con todo lo anterior, el ejecutivo Federal falleba en definitivo; y la Comisión Nacional comunicaba el fallo a la Local a fin de que se procediera ala entrega definitiva de las tierras dotadas a los pueblos favorecidos.

Aún cuando muchas personas piensan que este es un procedimiento típicamente administrativo, a través de su historia vemos que es más acertado considerar que se trata más bien de un verdadero juicio que dos partes contiendan.- y una tercera parte juzga sus pretensiones seleccionando en la Ley precepto o los preceptos que sean aplicables al caso, concentrándose ente un nuevo concepto de proceso y magistratura social.

A la fecha se cuenta con miles de poblados beneficiados por la reforma Agraria en México, de los cuales han sido fundamentealmente por la acción dotatoria, desprendiéndose lo gran importancia que ha tenido la acción dotatoria y su procedimiento en México, durante la primera etapa de la reforma, que fue y lo ha sido el reparto de tierras.

La ley federal de Reforma Agraria, en su artículo 195, regulando la dotación señala que esta derecho procederá "Siempre que los poblados existan, cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva; el Artículo siguiente al exterior, interpretado a contrario sensu, señala que para que un núcleo de población tenga capacidad para solicitar la dotación, necesita estar integrado de no menos de veinte individuos espaciados individualmente de acuerdo ala Ley Agraria Vigente.

SUPUESTOS DE LA ACCION DOTATORIA.- La cual procederá cuando existan frente:

- a).- Un núcleo de población, compuesto de veinte individuos con capacidad agraria individual cada uno de ellos;
- b).- Que se encuentre establecido por lo menos con seis meses de anterioridad, ala fecha de publicación de la solicitud de dotación.
- c).- Que no esté en los casos de excepción que se refiere el Art. 196, de la Ley Federal de Reforma Agraria, y
- d).- Que no tenga tierras o que no las tenga en Cantidad suficientes para atender sus necesidades socioeconómicas campesinas.

(26).- Cinco siglos de Legislación Agraria en México, H. Fabila, Ed. Banco Nacional de Crédito y Agrícola.

DOBLE VIA EJIDAL: SOLICITUD Y NOTIFICACIONES.- Todo lo señalado anteriormente, relativo a la restitución es aplicable en el presente caso porque las disposiciones sobre solicitud y notificaciones sirven para ambas instancias, ya que se trate de la doble vía ejidal.

Si la solicitud dotatoria ofreciera dudas respecto de la acción que se intenta, de todos modos oficialmente se seguirá el trámite por esta misma vía. La solicitud puede presentarse a petición de parte o puede darse por presentado de oficio.

La publicación de la solicitud en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa correspondiente, además de los efectos de notificación, tiene los efectos especiales relativos al Artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por cuanto que auspandan el movimiento de transmisión y fraccionamiento de predios considerados afectables dentro del radio legal de afectación, hasta el grado de sancionar las tenidencias por nulidad. Así mismo, se señaló en cuanto a la restitución, que la doble vía ejidal, presenta como novedad, y de acuerdo con la Ley, el señalamiento de un plazo de cuarenta y ocho horas, para que el Ejecutivo local publique la solicitud; y si no lo hace, la Comisión Agraria Mixta, la publicará en uno de los periódicos, de mayor circulación en la localidad, la que surtirá idénticos efectos que la realizada en el periódico oficial, y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

TRABAJOS TÉCNICO- INFORMATIVOS: CENSO, PLANIFICACION , INFORMES.

PRUEBAS Y ALEGATOS.- Una vez publicada la solicitud, de oficio la Comisión Agraria Mixta, dispondrá que dentro de un plazo ciente veinte días contados a partir de la publicación, se efectúen los trabajos técnico - Informativos para integrar el expediente, tales trabajos serán los siguientes:

- a).- Elección de un Comité Ejecutivo Agrario que, representará al núcleo de población solicitante, durante el procedimiento, hasta que se nombre el primer comisariado ejidal, (Se denomina también Comité Particular Ejecutivo, cuyo elección está a cargo de la Asamblea General del núcleo.
- b).- Integración de una junta censal que levantará y calificará el censo. El comité Particular Agrario, procederá a nombrar sus representantes ante la junta censal; el representante de la Comisión Agraria Mixta, normalmente lo es el propio comisariado.

Con los dos representantes señalados se integra una junta censal que levantará un acta de instalación, se formule un censo donde se incluyen relativos a la capacidad individual en materias agrarias, y la junta censal opina cuáles considera con derechos agrarios de conformidad con la Ley, resultado que se anota incluso en el acta de clausura de la junta censal; el igual

que todas las observaciones que hagan todos los representantes al censo. Al levantarse el censo humano, también se censo la cantidad de ganado, mayor y menor que el pueblo posea.

En la práctica se acostumbra levantar solamente el censo del poblado peticionario, sólo cuando la Ley señala que el levantarse un censo, deberá recobrar los datos correspondientes a todos los poblados de una región que hayan solicitado ejidos, o aunque no los hayan solicitado, para dictarse acuerdo que inicie de oficio los expedientes.

c).- Debe levantarse un plano informativo de todos el radio legal de afectación de siete kilómetros a la redonda, a partir del lugar más densamente poblado del núcleo peticionario, plano en donde se señale la zona ocupada por el caserío del poblado solicitante, la superficie que ocupan los ejidos definitivos e provisionales, los terrenos de comunidad, propiedades in-fructables, fincas afectables y, dentro de éstas, la superficie que se proyecta afectar, con la distribución que se pre-sente.

d).- Deberá adjuntarse un informe complementario del comisionado, en el que se detalle los predios, ejidos, etc., que se localicen en el plano, nombres de los predios, nombres de sus propietarios, superficie del predio, calidad de las tierras de cada uno, fecha de adquisición, fecha de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, y la especificación y análisis en su caso, si las propiedades son pequeñas propiedades de origen o producto de un fraccionamiento .

e).- Dentro de los siguientes diez días, a la fecha en que se terminen los trabajos censales, pueden presentarse ante la Comisión Agraria Mixta las pruebas documentales que se consideren pertinentes para hacer observaciones al censo, observaciones que podrán ser formuladas tanto por solicitantes como por presuntos afectados ; si las observaciones resultan fundadas, la Comisión Agraria Mixta procederá a rectificar los datos del censo dentro de los diez días siguientes.

f).- Los propietarios presuntos afectados, pueden interponer pruebas y alegatos durante la tramitación del expediente, hasta cinco días antes de que la Comisión Agraria Mixta rinda su dictamen.

DICTAMEN DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.- Teniendo a la vista el censo lo planificación, el informe y las pruebas y alegatos rendidos por los presuntos afectados, la Comisión Agraria Mixta informará a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que de conformidad con la ley, procediendo de la siguiente manera:

a).- Si en la primera instancia se planteó un problema relativo a nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, antes de emitir su dictamen la Comisión Agraria Mixta debe informar a la Secretaría de la Reforma Agraria para que de acuerdo al procedimiento establecido en el caso, re-

suelva lo procedente.

b).- A los quince días de integrado el expediente, deberá formular su dictamen, no sólo sobre la procedencia o improcedencia de la acción intentada como establece la Ley, sino también sobre el número de coposidades, fincas y propiedades que se propone afectar, superficies y calidades, fundamentos legales, etc., éste dictamen sólo tiene el efecto de un consejo legal al Gobernador. Formulada el dictamen, se remitirá al Ejecutivo Local, dando aviso de ello a la Secretaría de la Reforma Agraria. Si la comisión Agraria Mixta no dictare su opinión en el plazo señalado, el Ejecutivo Local está facultado para recoger el expediente a fin de que continúe su trámite legal.

MANDAMIENTO PROVISIONAL: SU EJECUCION Y PUBLICACION.- Según señala la Ley, una vez que la comisión Agraria Mixta, somete su dictamen a la consideración del Gobernador, éste dictará su Mandamiento dentro de un plazo que no excederá de quince días; y que si el Ejecutivo local no dicta su mandamiento dentro del término legal, se considerará como si lo hubiese emitido en sentido negativo, y la Comisión Agraria Mixta, deberá recoger el expediente dentro de los tres días siguientes y remitirlo a la Secretaría de la Reforma Agraria. En las disposiciones comunes a restitución y dotación, la Ley dispone que los mandamientos provisionales señalan la extensión total y clase de tierras concedidas, la distribución de las tierras afectadas, el número de individuos beneficiados y aquellos cuyos derechos se dejan a salvo, es decir, se establecen los requisitos que deben contener los Mandamientos provisionales, (Art. 278 Ley Federal de Reforma Agraria).

Una vez dictado el Mandamiento provisional, el Ejecutivo Local devolverá los autos a la comisión Agraria Mixta para su ejecución, en relación con la cual se pueden observar dos casos:

a).- Si el Mandamiento es negativo, la ejecución consiste simplemente en notificarla y publicarla.

b).- Se el Mandamiento concede la dotación, se convoca a los propietarios afectados y a los solicitantes o a su representante el Comité Ejecutivo Agrario, y en esa diligencia se dará a conocer el contenido del mandatorio, se nombrará al comisionado Ejidal para que reciba los bienes y la documentación correspondiente; y en la misma diligencia se dará la posesión y se procederá al deslinde de los terrenos concedidos o dotación. Se prevé conforme a la Ley que, si el otorgarse una posesión provisional existen dentro de los terrenos, cosechas, productos forestales o ganados parientes de recogerse, se fijará a los propietarios el plazo necesario para recogerlos, notificándose expresamente dicho plazo mediante una publicación en los tableros de avisos de las oficinas municipales.

Una vez desahogadas estas diligencias, la Comisión Agraria Mixta, informará a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dispone asimismo la ley, que practicadas las diligencias de ejecución del Mandamiento, la Comisión Agraria Mixta, remitirá dicho documento para su publicación en el periódico oficial de la o las Entidades Federativas en donde se encuentren ubicadas las tierras o aguas afectadas.

TRABAJOS COMPLEMENTARIOS. ALFATOS, RESUMEN Y OPINIÓN.- El Delegado Agrario en la Entidad Federativa correspondiente, recibirá el expediente que le turna la Comisión Agraria Mixta, abriéndose en ese momento la segunda instancia, ya que el Delegado Agrario es el representante de la Secretaría de la Reforma Agraria; A partir de este momento procesal se contarán los treinta días para recibirse las pruebas y alegatos en segunda instancia. El Delegado Agrario revisa el expediente, y se es necesario a su juicio o a petición de parte, ordenará el desahogo de trabajos complementarios. Luego con todos los datos y documentación recibida rendirá un resumen del caso y, con su opinión, lo remitirá a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de un plazo de treinta días; en dichos documentos expresará respecto a la procedencia o improcedencia de la acción y la ratificación, revocación o modificación del mandamiento provisional. Ya integrado totalmente el expediente, el Delegado Agrario debe remitirlo a las Oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

DICTAMEN DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria, recibe el expediente que le envía el Delegado, lo revisará en un plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual con fundamento en los Artículos 16 y 304 de la Ley de Reforma Agraria Vigente y como Órgano consejero del C. Presidente de la República, en un plazo de sesenta días analizará el expediente y emitirá su dictamen o acuerdo para completar dicho expediente, si el Delegado Agrario no le hizo y es necesario, o hay premoción de parte solicitándole, el cuerpo consultivo Agrario puede disponer que previo al emisión de su opinión, se desahoguen por el Delegado Agrario, los trabajos complementarios que resulten indispensables. Considerándose que el expediente ha terminado su tramitación, un consejero patente formulará el estudio de la opinión que debe emitir. Fundándose en los puntos del dictamen, la Dirección General de Derechos Agrarios, de la Secretaría de la Reforma Agraria, formulará los proyectos de Resolución Presidencial y Plano-proyecto, que también deberán ser aprobados por el mencionado Cuerpo Consultivo.

RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL DEFINITIVA, SU PUBLICACION, INSCRIPCIONES Y EJECUCIÓN.- El Proyecto de Resolución Presidencial se eleva a la consideración y firma en su caso, del C. Presidente de la República. El Art. 305 de la ley federal de Reforma Agraria, señala los requisitos que debe contener una Resolución Presidencial; Resultandos, Considerandos, Puntos Resolutivos, datos de la, o las propiedades afectables, datos de las tierras y aguas que se concedan, nombres y número de individuos dotados, tanto beneficiados como a los que se dejen sus derechos a salvo, distribución de las tierras concedidas anotación, referencia al plano-proyecto, providencias sobre la publicación, inscripciones en los Registros Públicos y su ejecución.

La Resolución Presidencial debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa de que se trate; e inscribirse en el Registro Agrario Nacional, y en el Público de la Propiedad correspondiente.

Al igual que los Mandamientos provisionales, si la Resolución Presidencial dotatoria es negativa, la simple notificación es su ejecución; pero si es positiva, las subsecretarías por conducto de la Dirección General de Derechos Agrarios, remitirán a la Delegación Agraria correspondiente una orden de ejecución, con copias de la Resolución definitiva y planos, a fin de que se proceda a ejecutar dicha resolución. Notificándose para tal efecto a las autoridades del ejido, a los propietarios afectados, a los colindantes, y a la Comisión Agraria Mixta, para que asistan a la diligencia de posesión, levantándose actas en las que conste que se le ha dado posesión de las tierras al ejido, y que éstas se han destinado. De ser posible, en la misma diligencia se hará la determinación y localización de la zona de urbanización, parcelas escolares, tierras laberables, tierras no laberables, unidad agrícola industrial para la mujer, y volúmenes de agua, y de ser posible también, se procederá a fijar las unidades individuales de dotación o parcelas, según sea el caso; si se trata de parcelas, en cumplimiento con la ley, Art. 315 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se hace entrega material de las mismas, y se entregan los Certificados de Derechos Agrarios, que amparan su posesión. Certificados que en su oportunidad, se canjearán por los Títulos correspondientes.

El orden de preferencia en la Ejecución de Resolución Presidencial, se determinará, en caso de conflicto, según el orden cronológico en que hayan sido dictadas, o sea que la primera resolución en tiempo es la primera en derecho. Se el conflicto es entre ejidos, todavía puede intentarse resolver con prácticas de avonimiento y acciones de acomodo. Si el conflicto se refiere a que unas personas son las beneficiadas por la Resolución Presidencial dotatoria, otras las que tienen posesión provisional las tierras, el conflicto deberá resolverse por la vía de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios.

Es necesario que la ejecución se realice de conformidad con el plano-proyecto aprobado y, que en el expediente de ejecución se especifique todos los incidentes que se tuvieron para ejecutar la Resolución Presidencial, parcial, totalmente o en términos hábiles, para que estas circunstancias sean cuidadosamente consideradas al integrarse y aprobarse el expediente y plano de ejecución, si es el caso a que se refiere el Art. 308 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que de acuerdo con la jurisprudencia instaurada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez ejecutada la Resolución Presidencial, y aprobados el expediente y el plano de ejecución, las autoridades agrarias no pueden intentar nuevos procedimientos de ejecución o modificaciones al plano de ejecución aprobado.

DOTACION DE EJIDO GANADERO.- Nuestros leyes Agrarias disponen la constitución de ejidos ganaderos, los cuales siguen un procedimiento idéntico al resabado para la dotación agrícola, a excepción de que la unidad de dotación ganadera no será menor a la superficie necesaria para mantener cincuenta cabezas de ganado mayor o sus equivalentes, teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y de las aguas.

DOTACION DE AGUAS.- Se sigue un procedimiento idéntico al ya apuntado sólo que observa modalidades propias del caso, establecidas por el Art. 277 de la Ley de Reforma Agraria; y sólo se encuentran variantes en cuanto se practica una inspección para obtener datos específicos que la Resolución Presidencial dotatoria se refiere a dichos datos, y que la ejecución de esta resolución debe notificarse a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos." (29).

(29).- El proceso Social Agrario y sus procedimientos, Martha Chávez P. Págs. de 166 a 185.

3.- LA AMPLIACION EJIDAL .

HISTORIA DE LA ACCION Y SU PROCEDIMIENTO.- Mediante el Decreto del 20 de Julio de 1924, se creó la tercera Acción Agraria, en órden cronológico, y que es la ampliación de los ejidos; - La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de Abril de 1927, en su Art. 191 dispuso que "Sólo transcurridos diez años de la fecha en que por Resolución Presidencial el huyo recibido un poblado, por dotación o restitución, tierras o aguas, podrá tramitarse un nuevo expediente agrario de dotación relativa al mismo núcleo". En la Ley que reformó la de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas del 23 de Abril de 1927, expedida el 21 de Marzo de 1929, se reiteró en el Art. 130 la misma disposición transcrita anteriormente.

Posteriormente, se fijaron las condiciones de la ampliación; que las tierras se destinaron a formar nuevas parcelas y no a ampliar las existentes, al transcurso de los diez años - ya mencionados; que en el censo no figuraron personas consideradas en otros expedientes; que las tierras dotadas anteriormente estuvieran eficientemente aprovechadas. En Diciembre 27 de 1932, un decreto reformó los Arts. 19 y 140 de la Ley de Dotaciones y restituciones de Tierras y Aguas, para que al censo se pare que en el caso de dotaciones y ampliaciones se dieran de preferencia tierras de cultivo, en las cantidades que para su objeto pueda solicitar el pueblo necesitado de ellas, sin considerar jamás que una dotación superabundante de tierras de mala calidad, pueda compensar la falta de tierras de cultivo", disposición que en su caso, dió lugar a dejar legalmente a salvo los derechos de los campesinos, por lo que a tierras de labor se refiere; y el Art. 140 dispuso el trámite de oficio de ampliaciones cuando se reclama la aplicación de la Ley de Patrimonio Familiar, cuando la Comisión Nacional Agraria, hiciera la declaratoria de déficit de parcelas; con tal declaratoria, para los efectos legales se considerará substanciada la primera instancia y resulta afirmativamente, y la Comisión Nacional Agraria, tramitará la segunda instancia en plazos que se reducirán en un 50% de los que fijó la Ley; en la práctica estas ampliaciones se conocieron con el nombre de ampliaciones automáticas.

Con un clima más propicio, bajo el primer Código Agrario de 1934 se observó que desapareció el requisito de los diez años contados a partir de la dotación, para que pudiere solicitarse la ampliación, en cambio se especificó que a requerir de un número mínimo de veinte individuos capacitados si parcela pare que procediera la acción así como las tierras dotadas hubieran sido eficientemente aprovechadas; disposiciones todas que fueron reiteradas por el Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940, y el del 30 de Diciembre de 1942; El 23 de junio de 1946, apareció un Decreto que fijó la correcta interpretación de la Ley, estableciéndose que en el caso de ampliaciones se investigare si se explotaba la totalidad de las tierras de cultivo y si se aprovechaban totalmente las de uso común de que disfrutó el núcleo, dadas en posesión por Resolución Presidencial dictadas con anterior

riedad. El 5 de Agosto de 1955, el Cuerpo Consultivo Agrario, en sesión que sentó precedente, aconsejó que cuando a los nuevos centros de población ejidal los sean insuficientes las tierras para poder establecerse, la acción que deben promover para obtener sus tierras por las vías dotatorias, es la de ampliación al nuevo centro de población, en única instancia.

Esta Ley Federal de Reforma Agraria, en su Art. 197, Fr. II, establece una medida porque la ampliación podrá promoverse comprenda que se tiene un número mayor de diez campesinos correntes de unidad de detección, y no veite como antes se requería.

SUPUESTOS DE LA ACCION.- Los supuestos de la acción ampliadora son los siguientes:

- a).- Que exista un núcleo de población previamente dotado
- b).- Que exista totalmente sus tierras ejidales;
- c).- Que tenga un número mayor de diez individuos con capacidad agraria individual, pero sin tierras o que fueren insuficientemente dotados;
- d).- Que no hay parcelas vacantes en las alrededores en donde acrecentarlos;
- e).- Y que existan tierras disponibles y afectables dentro del radio legal de afectación.

PROCEDIMIENTO.- Como ya se señaló, la Ley dispone que tendrán capacidad para solicitar la ampliación, los núcleos que tengan un número mayor de diez individuos correntes de unidad individual de detección. Y que, si al ejecutarse una Resolución Presidencial de Restitución o Detección, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de ampliación; además, en tanto que el Art. 272 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se refiere a que "Las solicitudes de Restitución, de detección o ampliación de ejidos", implica que el procedimiento para la ampliación es el mismo que para la detección; por lo que en este punto, nos tendremos que remitir a todo lo tratado anteriormente relacionado con la detección.

RESOLUCION PRESIDENCIAL.- A diferencia de la Resolución Presidencial que se refiere a la detección, la de la ampliación debe tener la siguiente: Las Resoluciones Presidenciales, sus publicaciones en el Diario Oficial, y las superficies con las que se ha dotado al poblado y con las que ya se haya ampliado; además deberá analizar si dichas tierras dotadas se encuentran totales y oficialmente aprobados, y si, a pesar de esto, las necesidades económicas de los campesinos no han sido satisfechas". (30).

(30).- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Martha Chávez F. de 186 a 189.

4.- EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJI- D A L .

HISTORIA DE LA ACCION Y SU PROCEDIMIENTO.- Fue en el Código Agrario de 1934, en su Art. 90, donde apareció la acción y su procedimiento de creación de nuevos centros de población, que entonces se calificaron de agrícolas; sin embargo, esta nueva acción no se utilizó durante la vigencia de ese Código. Bajo el breve período de vigencia del Código de 1940, se continuó reglamentando esta acción y así inició la idea de que los tierras que se dotaran debían ser para los mexicanos.

En la exposición de motivos del Decreto del 30 de Diciembre de 1962, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Enero del 1963, se expresó que dentro del amplio y vigoroso proceso en que ahora se desarrolla la Reforma Agraria, ^{de} ha destacado el nuevo concepto que de la colonización se ha venido a establecer y el destino que se ha dado al importante patrimonio que representan los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos propiedad de la Federación. El Jefe del Ejecutivo ha abandonado el concepto tradicional de la colonización para dar a ésta un sentido revolucionario, encaminándola en favor de los campesinos sin tierras y sin recursos, del nuevo concepto de propiedad que vincula la posesión de la tierra con el trabajo de la misma para ponerla así, de modo permanente, en manos de los auténticos agricultores. Es bien sabido que la colonización iniciada desde el siglo pasado con el propósito de acrecentar la producción agrícola y distribuir mejor la población agrícola y distribuir mejor la población rural, no ha producido resultados efectivos. También es cierto que la colonización en estos últimos tiempos autorizada con relación a terrenos particulares particulares ha sido un camino propicio para eludir la aplicación del Código Agrario, así es que no solamente por razones de justicia social, ni por motivos de fidelidad a los ideales de la revolución, sino por que la experiencia le aconseja, se debe abandonar el estéril sistema de colonización, y emprender la tarea de una mayor distribución de la población rural, a través de la creación de nuevos centros de población", para que los terrenos rústicos pertenecientes a la nación se destinaron a constituir y ampliar ejidos o a establecer nuevos centros de población ejidal; por tanto, los terrenos nacionales y las colonias pasaron a estar bajo la supervisión del Departamento Agrario, hoy Secretaría de la Reforma Agraria, se derogó la Ley Federal de Colonización del 30 de Diciembre de 1946; el actual Código Agrario, continúa la misma técnica de los ordenamientos legales que le antecedieron y sigue normando la creación de los nuevos centros de población ejidal.

SUPUESTOS DE LA ACCION.- En la actualidad, para que proceda a la creación de un nuevo centro de población ejidal, se requiere que existan más de veinte individuos capacitados. Respecto este primer supuesto de la acción, se pueden encontrar dos interpretaciones, una técnica que supone que los individuos solicitantes en este caso deben ser ejidatarios con derechos a solve, que han acreditado su personalidad en los expedientes de restitución, detección o ampliación, y que en esas Resoluciones Presidenciales se les consideró con capacidades, pero se les dejaron a solve sus derechos por no alcanzar parcelo o unidad individual de detección; otra interpretación es la que se lleve a cabo en la práctica, es sea, que a los individuos solicitantes se les aplica el criterio de calificar su capacidad de acuerdo con el Art. 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Ya señaló anteriormente. Otras de los supuestos de la acción, es que no haya parcelas vacantes, ni tierras disponibles en los alrededores del grupo solicitante y que en cambio si las haye fuera del radio legal de afectación, en otras partes donde hay tierras afectables y susceptibles de abrirse al cultivo. Incluso dentro del mismo Estado o Municipio, cuyos rendimientos sean suficientes para satisfacer las necesidades agrarias de los solicitantes, sobre de las cuales legalmente no debe constituirse ejides por la vía de detección o ampliación o comunidades por la vía de restitución. La ley Federal de Reforma Agraria, en su Art. 245, señala que las tierras que se detecten deberán ser suficientes en extensión y calidad para que aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes, de un nuevo centro de población.

SOLICITUD Y PUBLICACION.- Este es un expediente que se tramita en única instancia, que se inicia de oficio y a solicitud escrita de los interesados, quienes deben declarar su conformidad expresa de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlo y su decisión para arriesgarse en él. La ley prevé que si estos peticionarios son vecinos de un núcleo de población con solicitud de detección o ampliación sin Resolución Presidencial, ni posesión provisional, deben optar entre ser incluidos en este procedimiento detentario o continuar su trámite de creación de nuevo centro, para que así, se continúe aquel por el que opten y se suspenda el otro por lo que a ellas respecta, decisión que debe notificarse a la Comisión Agraria Mixta, aún cuando la Ley no lo exprese claramente.

La Solicitud se notificará mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa de donde provengan los solicitantes incluyendo la lista de éstos, lo cual de conformidad con un Acuerdo interno del cuerpo Consultivo Agrario, del 15 de Enero de 1965, que se hizo "Algo muy importante que la experiencia aconseja es que antes que un Delegado Agrario remita la documentación para su publicación en el Diario Oficial, ordene y desahogue la investigación en el Diario Oficial, sobre la capacidad individual y colectiva del núcleo peticionario".(c).

Si la solicitud señala los predios presuntamente afectables, el Delegado notificará al Registro Público de la Propiedad, correspondiente para los efectos de que se efectúen las anotaciones preventivas o definitivas respecto de los bienes sobre los que existen solicitudes agrarias, conforme a las notificaciones que registran la traslación de dominio de los inmuebles y de los derechos reales.

Cuando el expediente se inicie de oficio, el Delegado Agrario levantará un acta en la que conste la conformidad de los solicitantes de trasladarse al lugar en donde sea posible establecerse con el nuevo centro, conformidad que se tendrá como se licitud para todos los efectos procesales establecidos por la Ley. El Delegado Agrario además, dentro de un plazo de treinta días, debe formular un estudio previo respecto de las posibilidades de que el nuevo centro de población se establezca en la entidad de que sean vecinos los solicitantes; dicho estudio se enviará de inmediato a la Secretaría de la Reforma Agraria; luego que la Dirección General de Nuevos Centros, ha ya instaurado el expediente, ordenará a la Delegación Agraria correspondiente que efectúe los trabajos técnicos - informativos sobre el grupo solicitante y expida los nombramientos rogativos sobre el grupo solicitante y expida los nombramientos respectivos al Comité Particular Ejecutivo.

LOCALIZACIÓN DE LAS TIERRAS. - La Dirección General de Nuevos Centros a través de la Delegación Agraria, en un plazo de sesenta días, procederá a localizar y planificar las tierras que, por su calidad, aseguren el rendimiento suficiente para satisfacer las necesidades de los peticionarios. Se estudiará la ubicación, prefiriéndose para establecer el nuevo centro los predios señalados por el solicitante si son afectables y las tierras de la Entidad Federativa en que reside el núcleo peticionario.

El Art. 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que las propiedades de la Federación, de los Estados y de los Municipios serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población; igualmente los terrenos baldíos, nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación; las fincas particulares susceptibles de afectación, lo serán de preferencia las de mejor calidad y entre éstas, se afectarán proporcionalmente de acuerdo con su extensión y calidad.

OPINIONES Y NOTIFICACIONES. - Una vez que las tierras han sido localizadas, y dentro de un plazo de quince días, para el Ejecutivo Local y la Comisión Agraria Mixta, y de cuarenta y cinco días para los campesinos solicitantes y para los propietarios presuntos afectados que no hayan sido señalados en la solicitud agraria, deberán emitir su opinión los dos primeros y expresar lo que a sus derechos conyugales convenga los dos últimos; los solicitantes en la práctica, una vez que se localizan las tierras que van a dotárselas, ratifican su consentimiento.

para irse a radicar a ellas. Con las anteriores notificaciones, opiniones y alegatos formulará su estudio la Dirección General de Nuevos Centros, y terminado totalmente el procedimiento ante la Secretaría de la Reforma Agraria, se turna el expediente, el Cuerpo consultivo Agrario. Debiéndose aclarar que de acuerdo al Art. 60 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las tierras que se detenen a un nuevo centro quedarán sujetas al régimen ejidal.

DICTAMEN.- El Cuerpo Consultivo Agrario emite dictamen sobre el expediente y, con esos puntos resolutiveos, la Dirección General de Derechos Agrarios formula el proyecto de Resolución Presidencial, el cual es analizado por el Cuerpo Consultivo Agrario, y si lo encuentra correcto, se turna al C. Presidente de la República para su consideración y firma.

RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL.- La Resolución Presidencial que firma la máxima autoridad agraria para crear un nuevo centro de población tiene los mismos requisitos de esencia y forma, resultados y considerados y puntos resolutiveos, de una resolución de dotación, y contiene una declaración respecto a que los bienes pertenecientes a los nuevos centros de población agrícola, quedarán sujetos al régimen establecido por la Ley para los bienes ejidales, y además tiene la advertencia de que el beneficiado que no se presente a recibir sus tierras, ni se sujecione en el nuevo centro de población durante los seis meses contados a partir de la ejecución de la Resolución Presidencial, perderá sus derechos ejidales. De acuerdo con la Ley deberá indicarse las Dependencias de los Ejecutivos Federales y Locales que deben contribuir económicamente o sufragar los gastos de transporte, como instalación y créditos para la subsistencia de los campesinos, y a realizar las obras de infraestructura económica, y asistencia técnica y social necesarias para su sostén y desarrollo.

PUBLICACIONES Y REGISTRO.- La Resolución Presidencial se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Público de la Propiedad correspondiente.

EJECUCIÓN.- Se ejecutará en forma igual a las Resoluciones de dotación, a excepción de lo previsto para el centro de los seis meses a que se refiere la Ley Agraria en su Artículo 68.

EL CASO ESPECIAL DE AMPLIACIÓN COMPLEMENTARIA AL NUEVO CENTRO DE POBLACIÓN EJIDAL.- Cuando la extensión, en relación con la calidad de la tierra, no ha permitido que se constituya un nuevo centro de población ejidal, ya dotado con Resolución Presidencial y no puede establecerse porque las tierras no aseguran rendimientos suficientes para establecer y para satisfacer las necesidades de sus componentes, o sea, de los mismos beneficiados con la Resolución Presidencial, en la práctica se ha permitido iniciarse de oficio, o a petición de parte y transitoria en única instancia con el mismo procedimiento de la creación de un nuevo centro de población ejidal, una complementación de tierras, con la salvedad de que en dicho procedimiento debe además comprarse técnicamente que los terrenos

son insuficientes, y que se permitan el asentamiento de los beneficiados. En la práctica se le ha llamado a ésta, acción complementaria al nuevo centro de población ejidal, pero en realidad se trata de una ampliación complementaria que permite la ejecución de la Resolución Presidencial de creación de un nuevo centro de población ejidal, esa es en realidad así como el establecimiento de éste; la nueva Resolución Presidencial es complementaria de la que crea el nuevo centro de población ejidal.

Si por lo contrario, y como acontece normalmente, el nuevo centro de población ejidal ya ha sido constituido, y su Resolución Presidencial ejecutada, y en vista del éxito de su establecimiento aún requiere de tramitarse la ampliación ejidal del común y corrientes de dos instancias, y por lo resuelto anteriormente, observase que se trata de dos ampliaciones diferentes, con supuestos distintos.(31).

(31).- Al Analizar la función y legalidad del Acuerdo citado es el inciso de Solicitudes y Publicación, Acuerdo interno del Cuerpo Consultivo Agrario, del 15 de Enero de 1925, se debe hacer las siguientes consideraciones: La interpretación de la Ley, como la costumbre, puede ser contra legem o contra sensum la Ley; proter legem o procedente a la Ley, y secundum legem, que es el caso que nos ocupa, pues el Cuerpo Consultivo sólo está secundando, ratificando e ampliando lo que el legislador prevé en el Art. 329 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

(31).- El Proceso social Agrario y sus procedimientos, Martha Chávez Padrón, Págs. de 191 a 200.

3).- RECONOCIMIENTO, CONFIRMACION Y TITULACION DE LOS BIENES COMUNALES.

1.- LA ACCION.- El Art. 27 Constitucional en su Fr. VII, dispone que "Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan..." de tal manera que, cuando existe un núcleo de población que posee títulos auténticos pero no primordiales de sus tierras, o que está en posesión de las mismas y no tiene conflicto de linderos con otras comunidades o con particulares, procede que se le confirme la posesión y se le titule o que se le reconozca sus títulos y sus bienes comunales. Con apoyo en la Ley y en el Reglamento para la tramitación de los Expedientes de confirmación y Titulación de bienes comunales del 6 de Enero de 1958, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero del mismo año. Interpretando a contrario en su artículo tercero del Reglamento, parece que la Confirmación procede cuando el núcleo de población que de hecho o de derecho guarda el estado comunal, carece de títulos de propiedad, y el Reconocimiento cuando la comunidad tiene título, pero no primordial e perfecto, como en el caso de la Restitución; El Art. segundo del Reglamento estableció otro procedimiento para confirmar la posesión y titular cuando no hubiere títulos; pero en la práctica este procedimiento que se intituló "Para Reconocer o Confirmar", se usó indistintamente para tramitar los casos en que no había títulos y si correspondían a este procedimiento, como en los casos que si tenían títulos y correspondían al otro procedimiento establecido por la Ley. La distinción que se señala es importante, porque las autoridades agrarias deben denominar correctamente el expediente que instaren y el nombre de la Resolución Presidencial que expidan, porque se ha dado el caso de que teniendo la comunidad de títulos, en lugar de simplemente reconocérselos, se ordene innecesariamente también la Titulación. El citado segundo Art. del Reglamento, estableció que el procedimiento para reconocer o Confirmar y Titular Bienes comunales, se aplicará cuando no haya conflictos de linderos.

Tengan o no títulos los poblados, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1917, les da el mismo tratamiento procedimental, aunque distinguiendo que se trate de dos casos diferentes al referirse en plural a "los procedimientos para reconocer o titular" bienes comunales. Observándose otra innovación en esta Ley, que suprime el reconocimiento y la titulación de los derechos que correspondían individualmente a los comuneros.

2.- SOLICITUD.- La ley Agraria Vigente, establece que la Secretaría de la Reforma Agraria, de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer o titular correctamente los derechos sobre bienes comunales; el Art. cuarto del Reglamento de 1958, sobre bienes comunales señaló algo que no menciona la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, y era que la solicitud debían interponerla cuando menos veintidós comuneros. La solicitud se interpone ante la Delegación Agraria Correspondiente.

3.- **INICIACION DEL EXPEDIENTE.**- Con la solicitud se ordena la iniciación del expediente, conforme a la Ley Agraria y el Artículo 50, del Reglamento.

4.- **PUBLICACION.**- Los delegados Agrarios tiene un plazo de diez días para mandar publicar la solicitud o el acuerdo de iniciación del expediente en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa correspondiente y remitir a la Secretaría una copia de la solicitud o del acuerdo de iniciación para que ésta di ponga su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

5.- **DILIGENCIA CENSAL.**- Se procederá a levantar el censo general de habitantes, en donde se incluirán a todos los miembros de la comunidad, tengan o no los requisitos a que se refiere el Artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, lo cual dispone que el censo general de población comunal, se levante por la autoridad agraria, junto con los demás trabajos técnicos-informativos, dentro de un plazo de noventa días y que igualmente junto con todos los trabajos, se ponga a la vista de todos los interesados para que durante un plazo de treinta días, expongan lo que a sus derechos convenga, y que dentro del mismo plazo se recabará la opinión del Instituto Nacional Indigenista.

6.- **REPRESENTANTES COMUNALES.**- Aunque la Ley no establece el momento procesal en que deben elegirse los representantes comunales, lógicamente dicha elección podrá hacerse una vez que se ha levantado el censo, procediéndose a la elección de un representante comunal y su suplente, teniendo únicamente voto en dicha designación los individuos cuyos derechos como comuneros no hayan sido objeto; la Delegación Agraria comisionará personal que debe trasladarse al pueblo o lugar donde radique los comuneros, con intervención de los solicitantes y opinión de las autoridades Municipales, citarán por lo menos con 3 días de anticipación, a una junta a todos los miembros de la comunidad, a efecto de designar a los dos representantes, mismos que intervendrán en la tramitación del expediente respectivo, aportando los títulos de propiedad de la comunidad y las pruebas que estime pertinentes.

7.- **PRESENTACION DE TITULOS Y DECLARATORIA DE AUTENTICIDAD.**- Los representantes del núcleo de población comunal, procederán a presentar los títulos de propiedad y las pruebas que estimen necesarias; enseguida la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará a su Dirección General de Asuntos Jurídicos, que estudie la autenticidad de los títulos y dictamine sobre ellos.

8.- **TRABAJOS TECNICOS- INFORMATIVOS.**- Se prevé, con apoyo en la ley y el Art. noveno del Reglamento citado, que en un plazo de noventa días, como se señaló al referirnos el censo, se recaben los datos necesarios, pruebas, trabajos topográficos e informativos, para levantar la planificación, la cual será puesta a la vista de los interesados por treinta días, para que expongan lo que a sus derechos convenga; previa a la planificación hay una localización y descripción de linderos, que debe ser coincidente

con el plano levantado, notificación a los núcleos de población y vecinos calidades y levantamiento de acta de todo esto, en donde se hacen constar la conformidad de linderos, o los incidentes que se presentan.

9.- ESTUDIO ECONOMICO-SOCIAL.- Si es el caso, también se procederá a levantar el estudio Económico - Social de la comunidad dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la ejecución de la Resolución Presidencial que reconozca su propiedad; anteriormente este estudio se hizo durante la tramitación del expediente.

10.- ESTUDIO SOBRE CONFLICTOS POR LINDEROS COMUNALES.- Este estudio es sumamente importante para determinar la continuación del procedimiento como ya se ha visto; en caso de que no existan conflictos por linderos comunales, se continuará la tramitación del expediente de Confirmación o Reconocimiento y titulación de bienes comunales; en caso de que se establezca la existencia de un conflicto por linderos, se continuará por la vía restitutoria, si se trata de conflicto con un particular y la comunidad tiene títulos, o por la vía de conflicto por linderos comunales, si se trata de otra comunidad.

11.- ALLEGATOS.- Terminados los trabajos censales, localización de la propiedad comunal y levantamiento del plano correspondiente, verificación en campo de posesión y actas de dominio, y, la omisión del dictamen paleográfico a la presentación de títulos, así como las pruebas que demuestran la posesión de la comunidad, se pondrán a la vista de los interesados durante un plazo de treinta días para que expongan lo que a sus derechos conenga, tal como se expuso en párrafos anteriores.

12.- RESUMEN Y OPINION.- Una vez terminado de integrar el expediente, el Delegado Agrario hará un resumen del mismo y con su opinión lo remitirá a la Secretaría de Reforma Agraria.

13.- OPINION Y DICTAMEN.- La Dirección General de Bienes Comunales de la Secretaría de la Reforma Agraria, debe emitir opinión y hecho lo cual, remitirá el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario para que a su vez emita dictamen, por tratarse de un expediente que culminará con resolución Presidencial, en cumplimiento del Art. 106 de la Ley Federal de Reforma Agraria; con fundamento en este dictamen, la Dirección General de Derechos Agrarios, procederá a elaborar el proyecto de Resolución Presidencial, sobre el cual opinará el Cuerpo Consultivo Agrario, a fin de que sea sometido a consideración y, en caso, firma, del C. Presidente de la República.

14.- RESOLUCION PRESIDENCIAL.- Es el Presidente de la República que resuelve en definitiva sobre el expediente. La resolución contendrá el censo de comuneros, la descripción de la superficie que se confirme, la expresión de que los terrenos confirmados son inalienables, imprescriptibles e inembargables y que quedan sujetados a las modalidades que dicte el interés público. Debido a los problemas que en la práctica se presentan, sería conveniente que un punto resolutivo en las resolu-

ciones donde no aclara que no tienen efectos restitutorios, - por tratarse de una acción que en la mayoría de los casos se funda en la posesión o en títulos precarios. Asimismo, se - observe que cuando estas Resoluciones presidenciales dan un - plazo para que los propietarios y poseedores individuales re- - clamen sus derechos dentro de la superficie confirmada, mucha - veces usan de esa derecho personas que no son auténticos veci- - nos del lugar, sino adquirentes por compra de tipo lucrativo - o titulares por Informaciones Ad Perpetuum; por lo contrario, - cuando bajo ninguna condición se permite reconocer propieta- - rios o poseedores dentro de las superficies confirmadas, hay - auténticos campesinos que sufren una situación injusta; por - ellos es conveniente considerar que en las Resoluciones Presi- - denciales que corresponden a la acción que nos ocupa, y en el - procedimiento mismo que deben respetarse en caso de restituci- - ón o sea cuando hay títulos originales, situaciones que deben - observarse con mayor razón tratándose de una posesión; o sea - que, deberá respetarse las tierras y aguas tituladas de con- - formidad con los reportes fundados en la ley del 25 de junio de - 1937, y hasta cincuenta hectáreas de tierras siempre que hayan - sido poseídas en nombre propio, y a título de dominio por más - de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial - del procedimiento que se hace al propietario o poseedor, en los - términos de la Ley vigente en la fecha de la solicitud; esta- - sería una forma legal de resolver estos problemas que en la - práctica presentan las Resoluciones Presidenciales, y los ex- - pedientes de confirmación de Bienes comunales. Una posible - solución para problemas con particulares pueden encontrarse - en lo que dispone el Art. 304 de la Ley Federal de Reforma Agrá- - ria de 1971, en el sentido de que al ejecutarse la Resolución - Presidencial, y efectuarse el deslinde, se localicen y exclu- - yan los pequeños propiedades que se encuentran.

15.- PUBLICACIONES Y REGISTRO.- La Resolución Presidencial de- - berá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, y en la - Gaceta Oficial del Estado donde se encuentran ubicados los ter- - rrenos, y deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional - y en el Público de la Propiedad de la Entidad Federativa cor- - respondiente.

16.- EJECUCION.- Disponga el Art. 19 del Reglamento, que la e- -jecución de estas Resoluciones "deberá hacerse en forma análoga - a la de las Resoluciones Restitución", o sea, que al caso - es aplicable lo dispuesto por el Art. 307 de la Ley Federal de - Reforma Agraria, por lo que al ejecutarse la Resolución Presi- - dencial habrá notificaciones del acto tanto a los representa- - ntos, comunales como a todos los propietarios colindantes, en- - clavados dentro de la superficie confirmada, antes de ser, de - de, entrega material de las tierras, plazos para levantar con- - chas, etc.; Al deslindarse los terrenos se señalarán las frac- - ciones que posean los comuneros en lo particular haciéndose la - designación del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, - en caso de que no existan.

17.- CAMBIO DE RÉGIMEN.- De conformidad con la Ley Federal de Reforma Agraria, en sus Art. 51 y 52, estas unidades de población mientras se tramita su expediente de confirmación y Reconocimiento de Bienes comunales, o una vez que la hayan obtenido, mediante Asamblea General, podrán optar por el régimen ejidal, cambio que quedará establecido mediante una Resolución Presidencial que le acuerde favorablemente, tal y como que se establece en el apartado de "Restituciones". (32).

(32).- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Martha Chávez Padrón, Págs. 244 a lo 253.

CAPITULO TERCERO.

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIE -
D A D .

- A).- CONCEPTO Y ANTECEDENTES .
- D).- ASPECTOS Y TEORIAS CONSTITUCIO
NALES, SOBRE LA FUNCION SOCIAL
DE LA PROPIEDAD .
- C).- ANALISIS RESPECTO A LA PROPIEDAD
CON FUNCION SOCIAL .

A).- CONCEPTO Y ANTECEDENTES.

A partir de las históricas conferencias sustentadas por el distinguido profesor León Duguit, en la Facultad de Derecho de Buenos Aires, Argentina, en Agosto y Septiembre de 1911, sobre el tema "Las Transformaciones Generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón", la exposición doctrinaria y literaria jurídica en torno a la función social del derecho de propiedad han proliferado, aún cuando el debate sobre el tema se remonta a épocas anteriores.

Duguit sostuvo la tesis de que frente al Derecho individualista que consagra la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789 y el Código de Napoleón, se opera un fenómeno social que transforma la tradicional concepción de la propiedad, dejando ser un derecho absoluto e intangible para convertirla en una función social, que promueve el bien común. Estima que el concepto clásico o romanista del derecho de propiedad, se apoya en la base metafísica del derecho subjetivo, y el moderno que lo convierte en una función social, se funda en la actual realidad de los hechos sociales.

Adolfo Wagner, señala que en el actual estado de progreso de la economía, "No puede ni sumarse ni formarse el capital económico sin el concurso del capital privado".

La necesidad del capital privado en su gran mayoría y como régimen general, es absoluta, sin vacilar en traer a su favor el testimonio de Rodbertus, el conocido antecesor de Marx, y en afirmar que toda solución socialista carece de base. Pero enseguida aparece ante los ojos de Wagner y demás economistas una nube de dificultades que los oscurece el problema, comprenden que el régimen de propiedad privada es necesario, pero se encuentran con que la legislación a la que ha sido sometida la propiedad ha variado mucho y no aciertan a compaginar la necesidad con la invariabilidad.

Por ello considera Wagner que la propiedad es un producto de la evolución, colocando al Estado como único árbitro de toda propiedad al decir "La propiedad es la más elevada que la Ley puede dar a la soberanía jurídica de una persona sobre los bienes exteriores".

Smoller, así mismo afirma que "Es imposible que una Institución tan compleja pueda partir de un principio único, y que la propiedad nació y se desarrolló según las circunstancias", y en ese tenor los economistas Alemanes van repitiendo lo mismo. Klein Wächter por ejemplo, menciona que "los verdaderos límites del derecho de propiedad los funda en primer lugar la necesidad ajena, debiéndose tomar en cuenta cual es el destino de los bienes para que por medio de ellos la sociedad cumple con su misión, así se garantiza la necesidad del que no tiene ante la opulencia del rico poseedor".

Recordando la frase de Rouman: "El hombre que no tiene propiedad alguna, fácilmente se convierte en propiedad de los demás". Verbigreca la enorme cantidad de esclavos que pululan por doquier a mediados de nuestro siglo XIX".

"La Propiedad es una función social", notándose que función es una palabra vaga, y social un concepto amplísimo. Y según nos refiere León Duguit, "El hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco los tiene; todo individuo tiene en la sociedad una función que llenar si no la llena se produce un desorden social. Los actos contrarios a esa función serán reprimidos socialmente y los actos que se ejecuten en orden a esa función serán garantizados", el derecho objetivo, como algo metafísico, para Duguit no existe.

Para la doctrina socialista vemos que la propiedad no es sino don que la sociedad hace al individuo para el bien de la misma sociedad.

El Derecho de Propiedad sirve de base jurídica al orden social. "Si éste es inconcusable, la propiedad también debe ser invulnerable e inmutable", afirma Aspiroz. "El bien social debe anteponerse al individual", Santo Tomás. Y los socialistas dicen "Hagamos comunes todas las tierras o medios de producción y sólo sean capaces de propiedad los productos que dé el esfuerzo humano".

En opinión del jurista francés Duguit, la propiedad no es un derecho es una función social, de acuerdo con Comandante, afirmando que cada ciudadano es un funcionario público cuyas atribuciones más o menos definidas, determinan a la vez sus obligaciones y pretensiones y agregan que este principio universal debe extenderse a la propiedad, la cual ve en el positivismo una función social; Duguit no ha querido reconocer el origen más íntimo y profundo del Derecho de Propiedad, se hace metafísica afirma sin notar que por medio de la metafísica el mismo trata de desbaratar teorías que no le agradan. Tal parece que vez en la propiedad una función social equivale a caer dentro del error Kelseniano, el que conduce por dequiera muy graves consecuencias, como por ejemplo; como ve un simple contra de imputaciones jurídicas (la persona humana), a oponerse a la tiranía de un Estado prepotente y orgulloso. Albert de Mun, también en Francia con gran éxito afirma "Nunca debe subordinarse el uso del derecho de propiedad, ni debe de tenerse que la propiedad sea función de la justicia".

Decía Gustavo Desbuquois, "Es un error decir: La propiedad es una función social; debe decirse la propiedad tiene una función social", considerándose como un apotegma jurídico digno de ser pronunciado con entusiasmo, aún en nuestros días.

La Propiedad tiene una finalidad, un tendencia dirigida al bien de la sociedad". (32).

Tres importantes corrientes han surgido entre quienes postulan la tesis de la propiedad como función social, atendiendo a los alcances y efectos del criterio que sustentan:

- I.- La radical, afirma que la propiedad dejó de ser un derecho subjetivo para adoptar la naturaleza, de una función social, perdiendo su carácter privado para convertirse en una Institución Pública y responsable hacia a los propietarios por los perjuicios sociales que el no ejercicio o el mal uso del derecho causa a la comunidad.
- II.- La más atemperada, sostiene que en el derecho de propiedad debemos distinguir su doble carácter, el aspecto privado e individual, que procura el beneficio de las personas, y el social o colectivo que atiende a la utilidad social.
- III.- La intermedia, que afirma que la propiedad como función social, conserva su condición de derechos subjetivos en beneficio directo del titular, pero que su ejercicio está determinado por el interés colectivo que debe prevalecer en caso de conflicto. Nuestro Sistema Legal adopta este último criterio. Reconoce y regula la propiedad privada como un derecho subjetivo, pero subordina este derecho al interés social. En esa virtud, la pequeña propiedad agrícola o ganadera es respetable constitucionalmente siempre y cuando esté en explotación cumpliendo la función social que le compete". (34).

El párrafo tercero, en concordancia con el primero del Artículo 27 Constitucional, viene a cambiar el concepto clásico o romanista de la propiedad, por cuanto hace prevalecer la función social de la Institución, dándole un carácter dinámico - al derecho", (35).

Como se ha señalado, desde la época de los Romanos, se considerando el derecho de propiedad bajo un concepto individualista ratificado posteriormente durante la Revolución Francesa, en su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, en donde se señalaba que toda sociedad debía asegurar y reconocer los derechos naturales del hombre que son la libertad y la propiedad primordialmente; Aunque ya en el época colonial nuestros pueblos aborígenes no coincidían con el concepto romanista a cerca de la propiedad, debido a que los reyes españoles, durante el colonizaje sobre la nueva España, trataron de mezclar sus Instituciones con las de los indios; por aquello de su Patrimonio de Estado solo la propiedad de algunos de los particulares en la clásica forma individualista, -

(34).- Derecho Agrario Mexicano, Raúl Lénus García, Págs. 243-244.

(35) .- Obra citada, Pág. 243.

pero también emerge a favor de las comunidades Agrarias Indígenas, con modalidades a las que ellos ya estaban acostumbrados por medio de su singular Colpulli.

Sin embargo ya para el siglo en que se lleva a cabo nuestra independencia, y teniendo como marco las Constituciones de 1824 y 1857, época en que se ensalza el liberalismo, se estableció el derecho de propiedad como una garantía individual, teniendo como inspiración el concepto romanista y olvidando el sistema eserigen, y bajo su imperio desaparecieron las comunidades agrarias, agudizándose de esa manera el problema agrario, el cual trató de resolverse a partir del Constituyente de 1917.

Se ha intentado a través del tiempo, y mediante diversas opiniones y doctrinas, darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí en el ejercicio de un derecho exclusivamente individual sino en que lo fuera también para su sociedad manteniendo en constante explotación la tierra, y en que era necesario que aunque se consagrara el derecho de propiedad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originariamente en manos del Estado.

Surgiendo así un nuevo concepto más dinámico de propiedad, con función social, sujeto a las modalidades que dicta el interés público, como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos que no tuvieran tierras o que no les tuvieran en cantidad suficiente; el concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareció de el moderno concepto de justicia social distributiva; con todo ello, los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantías, justicias ramas fundamentales del derecho y subramas del mismo se vieron modificados, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social superó al caduco concepto rígido romanista, la justicia y las garantías individualistas se ven forzadas a hacerles un lugar y equilibrarse con la justicia social y las garantías sociales; y junto a las tradicionales ramas del derecho Público y Privado se colocó el Derecho Social, amparando a los núcleos de población campesinos desvalidos desde la propia Constitución y apareció, así mismo, la nueva subrama del Derecho Agrario.

Este nuevo concepto de propiedad, tiene mucho de antecedentes en la antigua forma azteca de tenencia de la tierra, en donde la Colpulli se otorgaba sólo al vecino de un horrío, jefe de familia, que lo trabajara personalmente, en forma constante, pues de lo contrario se le revocaba dicha tenencia; es una forma mediante la cual se mantiene la propiedad con una función social en pro del campesino, de la familia, de la producción nacional, concepto que lógicamente implica el dominio

originario en manos del Estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los alimentos naturales susceptibles de apropiación.

A la luz de la historia oñan sus perfiles propios nuestros singular concepto de propiedad, y nos abre un camino por donde transmitir seguras semillas de contiendas, de crechos dañosos e dolerentes, pero en todo caso, ajenos, y nos coloca como sucesores y continuadores de una doctrina indiscutiblemente nuestra, por abarfigen, que aflora a la conciencia nacional y se consagra en el Ley fundamental, por voluntad y acción del mismo pueblo.

Más concretamente, asentó que en el año de 1917, la Nación Mexicana recuperó el dominio de la tierra, mismo que originariamente le perteneció desde antes de la época precolonial, - el cual se perdió durante la etapa del coloniaje, y que no se logró recuperar claramente durante la primera etapa del México Independiente, con las características actuales que se señalan en el artículo 27 Constitucional ". (35).

En la actualidad, es notoria la coincidencia entre el culpa - lli que tiene una función social que cumplir, y el moderno - jido, así como desde entonces en nuestros pueblos, se perfila la propiedad como una Institución dinámica que debe responder a una función social.

Desde la elaboración del Código Agrario, las reformas que han venido sufriendo a través del tiempo, y el artículo 27 Constitucional, se indicaba la necesidad de poner acorde la pequeña propiedad, con el nuevo concepto de función social del cual - emanaba.

De tal suerte que, nuestro artículo 27 Constitucional vigente establece en materia de tierras y aguas, una propiedad originario con un dominio perfecto en favor de la Nación, pero también le da facultad a ésta de transmitir el dominio derivado - sin perder el ejercicio del mismo, constituyendo de este modo la propiedad privada en favor de los particulares.

(35).- El Derecho Agrario en México, Martha Chávez Padrón, Págs. 313, 317 y 323.

**D).- ASPECTOS Y TEORIAS CONSTITUCIONALES SOBRE LA FUN
CION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.**

A fines del mes de Noviembre de 1916, en Querétaro se iniciaron las discusiones para proponer, discutir y aprobar, la Nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el período fijado para terminar los debates estaba señalado para el 1º de febrero de 1917, pues el día 5 del mismo mes y año, debía iniciar su vigencia la citada Constitución. Muchas veces se debatió en aquellos azarosos días, éstos transcurrían ya cercanos al final del término señalado, sin que el problema de la tierra se discutiera. Fue hasta el lunes 29 de Enero de 1917, cuando se presentó el proyecto del art. 27 Constitucional, firmado por Pastor Rouaix, José M. Macías, E.A. Enriquez y otros diputados, proyecto que se discutirá tan apasionada, como sumarismente, pues el artículo 27 se aprobó el 30 de Enero de la misma fecha a las 3.30 de la madrugada.

Señalaba el proyecto en forma breve las causas históricas del mismo y al hacerle, consideraba "Que la Ley Constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no ciuda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por medio a las consecuencias".

- Se consideraba que la Ley del 6 de Enero de 1915, tuvo un carácter provisional, y era el fin y el cabo, una ley secundaria, por ello el diputado Magallán mencionaba que "Ese Congreso Constituyente no terminará debidamente su obra, sino diere cima a la labor relative al poner la base para asegurar de manera definitiva la cuestión agraria en la República Mexicana".

Por su parte el diputado Dejrquez, señaló al iniciarse la discusión del artículo 27 que "En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este congreso... ha sido una magnífica idea la de la Comisión el sostener como precepto Constitucional el Decreto del 6 de Enero de 1915, ... en mi concepto dicho precepto, cuyo creador fue el Lic. Luis Cabrera fue de los que trajeron mayor contingente a la Revolución el Artículo 27 Constitucional, desde que se discutió en 1917, se proyectó teniendo en cuenta todas las doctrinas que aún actualmente ocupan la atención de juristas y políticos; por eso resulta anacrónico pretender reconsiderarlo nuevamente frente a esas mismas doctrinas. En efecto debe deducirse que los legisladores constituyentes estaban al día en las varias corrientes doctrinarias que podían influir para decidir sobre el concepto de propiedad que debía consagrarse en la Constitución; lo cual nos indica claramente que entre los legisladores había claridad de conceptos y actualidad en el conocimiento de las diversas doctrinas que sostenían.

Por eso no es de extrañarse las diversas proposiciones que pretendieron hacerse. Podríamos localizar en un primer grupo a los diputados de la Comisión redactors del proyecto quienes manifestaron que "El estudio del artículo 27 del Proyecto de la Constitución sobre varias partes capitales; si debe considerarse la propiedad como derecho natural"... por que de ser así "Puede ser convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable... como consecuencia de la expulsión, - la Comisión después de conseguir la propiedad como garantía individual, penítela a cubierto de toda expropiación que no está fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese Derecho".

Notábase que aún cuando en este grupo está presente el concepto más individualista y tradicional de la propiedad, el concepto de la propiedad como derecho natural, inherente al individuo, principio eterno del orden social, no pueden, como no pudo Winston Luis Orosco, desconocer que dicha teoría debió modificarse para un reparto más justo distributivamente de la propiedad agraria; por eso aunque sostiene una teoría, en realidad el proyecto tiende a conseguir también el reparto de tierras a los pueblos necesitados.

Una segunda corriente opuesta a la anterior, y susceptible de identificarse con el llamado comunismo ya que propone la nacionalización de la tierra, estuvo representada por el diputado Navarro, supuesto que éste manifestó que "Se pague taxativamente estos abusos, que la Nación sea la única dueña de estos terrenos, y que no los vende, sino nada más de la posesión a los que pueden trabajarlos.

Más, también dentro de esta corriente se reconocen las necesidades y exigencias del pueblo, pues más adelante el citado diputado aceptó la admisión del Derecho de Propiedad cuando señaló que "Yo pediría a la Comisión que reformara este inciso diciendo; que la Nación es la única dueña de los terrenos de la República, de las tierras, aguas y bosques, pero que de aquí en adelante ella se reserve el derecho de vender y que las propiedades adquiridas por medio de despojos, por medio de infeudaciones, deben desaparecer de nuestra Constitución, y que en lo sucesivo, todo el que quiere adquirir un pedazo de terreno, deberá adquirirlo conforme a las bases que se establezcan aquí".

Una tercera corriente se manifestó a través de la misma Comisión redactors, pues cree que el Derecho de Propiedad debe compaginarse con el trabajo de la tierra, al manifestar que "Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo de en terratenientes a todos los mexicanos, lo único que puede hacerse, es facilitar las condiciones para que puedan llegar a su propiedad todos los que tienen voluntad y aptitud para hacerlo".

Pero en donde no cabe lugar a dudas, de que campeaba en la Comisión y en todo el congreso Constituyente la idea de consagrar el Derecho de Propiedad con una función social, es en la parte del proyecto, aprobado sin discusión que dijo desde ese texto original, que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación".

La estructuración de este concepto, base del Artículo 27 Constitucional, a cuya luz e intención deberá interpretarse dicho precepto y estructurar las Leyes secundarias, poco a poco se imponió aún contra las confusiones de la propia Comisión redactora que deseaba resolver el problema agrario, viéndose posteriormente que ante la necesidad de darles tierras a los pueblos necesitados de ellas y sin recursos para obtenerlas, con prontitud en tal forma la paz de la República, que la urgencia de éstas no podía supeditarse a que estas campesinas necesidades pagasen por la tierras y que si bien era importante respetar la propiedad como garantía individual, era también más importante realizarla como garantía social. (37).

Dictamen y Discusión del Art. 27 constitucional, tomado del libro: Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, por el Ingeniero Pastor Rosuix.

Fragmento del Dictamen formulado por la primera Comisión de Constitución, cuyo texto fue el siguiente: "El estudio del Artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales; si debe considerarse la propiedad como derecho natural, cual es la extensión de este derecho; a quienes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y que bases generales pueden plantearse, si quiere como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustia lo de que dispone el congreso no es bastente para encontrar la solución completa del problema trascendental. Conforme a esto plen emprendió su estudio la Comisión, teniendo a la vista las numerosas iniciativas que ha recibido, le mismo que el trabajo presentó a la Cámara el diputado Rosuix, quien ayudó eficazmente a la Comisión, tomando parte en las deliberaciones.

"Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados y que cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuera será conveniente en que la

Propiedad es un derecho natural, supuesto que la operación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida es indispensable. El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero esa desazón es revelador de un intenso malister social, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo, claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto; y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad, igual que todos los asociados, deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo constituye y lo constituye la propiedad privada, es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cosa que se ha pedido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo, ni a las aguas corrientes generales de comunicación. En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que quedan eliminados de la propiedad privada; la Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor Diputado Bouix; como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la Comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho. (38).

El Estado debe recordar constantemente a los particulares, - la función social del derecho de propiedad y exigirles su pleno cumplimiento (39).

Se comenta en el Capítulo anterior, que una de las Leyes más desconcertantes por su inoperancia e inconstitucionalidad, tal y como la juzga el Maestro Mendíez y Núñez, es la que reglamenta el párrafo tercero del Art. 27 Constitucional en virtud de que la pequeña propiedad es una garantía establecida por dicho art. Constitucional, y tal parece que los autores de la citada ley, no obraban ni la más mínima idea de lo que es la función social de la pequeña propiedad.

En el artículo 15 de la misma ley se prohíbe la venta de tierras agrícolas cuando el resultado de la operación resulten con extinción inferior a la que señala la ley para los unidades de detección. Pretendiéndose aquí que una ley reglamentaria, modificadora de alguna manera los Códigos Civiles de los Estados Federativos sin que, se pueda legítimamente hacerlo. (40)

(38).- Derecho Agrario Mexicano, Antonio Luna Arroyo. Págs.- 309-310.

(39).- Derecho Agrario Mexicano, Antonio D'Ibarrola. Págs.- 135, Edit. Porrúa.

(40).- Derecho Agrario, Antonio de Ibarrola, Págs. 520-531.

C).- ANALISIS RESPECTO A LA PROPIEDAD CON FUNCION
S O C I A L .

Se considera que el nuevo concepto de propiedad con función social hizo posible que la Nación recuperará definitivamente y reafirmara su propiedad originaria, no sólo como un derecho sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que fuese establecidas las formas jurídicas para evitar el acaparamiento o inmoderada o indelente aprovechamiento de las tierras; haciendo así posible la redistribución de la tierra rústica, acortando el viejo ideal de Morelos, de que "Esta estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas, que cultivaran personalmente; en consecuencia, el latifundio se proscribió y la magna propiedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitan, en tanto se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; la afectación de tierras por causa de utilidad social se funda y éstas se reparten gratuitamente o los dueños de poblaciones necesitadas que no tengan tierras o que no los tengan en cantidad suficiente. (41). Por otro lado, el sistema agrario que quedó consagrado en la Constitución de 1917, equilibró el ejido y a la pequeña propiedad, respetando ambas instituciones como anhelos camuflados del pueblo, explicitándose dichas características como fueron cambiando a través del tiempo y de las diversas luchas revolucionarias, hasta llegar a las disposiciones de nuestra Carta Magna, en donde se consignan las garantías y derechos sociales, junto a los individuales.

El art. 27 Constitucional establece en materia de tierras y aguda una propiedad originaria con un dominio perfecto en favor de la Nación, pero también le da facultad para transmitir el dominio derivado sin perder el ejercicio del mismo, logrando constituir la propiedad privada a favor de los particulares, propiedad y dominio privado que siempre están sujetos a las modalidades que dicte el interés público, porque la propiedad y el dominio originario y perfecto siempre seguirá existiendo en manos del Estado; por lo tanto, no es de extrañar que la propiedad agraria y los derechos reales que derivan de ella, estén sujetos a modalidades que en su caso, amplían o restringen, o ambas cosas, el derecho típico de propiedad y sus derechos reales.

Ahora bien, frente a algunos preceptos de la ley que hablan de propiedad ejidal, estando acordes con la Constitución, debiéndose crear los Certificados de propiedad ejidal, hablan de Certificados de derechos agrarios y a entonces cuando las personas no familiarizadas con el concepto dinámico y moderno de propiedad, sino frente a un derecho derivado de éste, arguyendo que el ejidetero no puede vender su propiedad.

(41).- El Derecho Agrario en México, Martha Chávez P. Págs. - 317-318.

Sin embargo la interpretación lógica del artículo 27 Constitucional y del Código Agrario nos indica que es sólo un concepto de propiedad el que rige en México y muchas las modalidades que puede tener, sin que por eso deje de ser propiedad. (42).

El Derecho de Propiedad, tiene su antecedente doctrinal en las ideas de Duguit, y su expresión legislativa, en el artículo 27 Constitucional.

Una de las autoras que mejor ha expuesto la crítica a la doctrina individualista, y al mismo tiempo ha formulado un concepto de propiedad de acuerdo a las nuevas orientaciones del Derecho, es León Duguit, quien estudió las transformaciones de las Instituciones jurídicas del Derecho Privado, a partir del Código de Napoleón; Duguit, hace un estudio crítico sobre la propiedad, que le dió una fundamentación filosófica por la Declaración de los Derechos del Hombre; Duguit considera que el hombre siempre ha vivido en sociedad, por lo tanto es inadmisibles imaginárselo aislado con sus derechos absolutos, innatos, y posteriormente celebrando un pacto social como el Contrato de Rousseau, para unirse a los de más hombres y limitar, en la medida necesaria para la convivencia social, aquellos derechos absolutos. Como el hombre siempre ha vivido en sociedad, tendrá que estudiárselo como miembro de un grupo y sus derechos, por tanto, tendrán que referirse a este estado social indispensable. Si el hombre al nacer y al reconocérselo derechos es miembro de esa colectividad, en concepto de Duguit, es su obligación de estas deberes como se le confieren derechos.

En otras palabras; los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad, ni sociológicas, ni jurídicamente, porque el derecho no se concibe sine implicando una relación social, y no puede haber, por consiguiente, ese derecho absoluto antes de formar parte del grupo, ni esa limitación voluntaria para lograr la convivencia social.

Tampoco, dice Duguit, puede considerarse que el Estado o la Sociedad por medio de la Ley están impedidos para limitar, organizar o restringir la propiedad porque el hombre la tiene antes de formar parte de la sociedad y se le reconoce en atención a su calidad de ser humano.

Según Duguit, como no es fundada la tesis de que el hombre tenga derechos innatos anteriores a la sociedad, debe deshojarse esta fundamentación que se invoca en la Declaración de los Derechos del Hombre, y en las primeras Constituciones francesas para hacer inviolable la propiedad.

Tampoco la propiedad es un derecho subjetivo, anterior al objetivo; En la doctrina Francesa se consideró como el hombre tanto derechos innatos, eran anteriores a la norma jurídica,

y ésta sólo podía reconocerlos y armonizarlos para evitar los distintos choques en las esferas jurídicas individuales.

Pero Duguit, al derecho objetivo es anterior el subjetivo, y especialmente el de propiedad, si el hombre, al formar parte de un grupo tiene principalmente un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica, para lograr la solidaridad social, es la ley la que vendrá en cada caso a reconocer y otorgar ciertos poderes, pero que el hombre puede cumplir con el deber social fundamental que tiene de realizar la interdependencia humana.

La tesis de Duguit se funda en el concepto de solidaridad social para él, el derecho objetivo tiene como finalidad realizar esa solidaridad, y todas las normas jurídicas, directas e indirectamente tienen a ese fin. Todas ellas imponen ciertos deberes fundamentales, tanto a los gobernantes como a los gobernados. Estos deberes fundamentales son: 1º Realizar aquellas cosas que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social. 2º. Abstenerse de ejecutar actos que lesionen la seguridad social. Son estas normas pues, de contenido positivo, en tanto que imponen obligaciones de hacer para lograr en forma cada vez más perfecta la solidaridad social; y de contenido negativo en cuanto que imponen obligaciones de no hacer para impedir los actos que puedan lesionar o destruir la solidaridad social. Dentro de estos dos órdenes de normas, Duguit elabore tanto su doctrina del Derecho Público como del Derecho Privado. En un a forma lógica siempre deduce de esta finalidad del derecho, y de este doble naturaleza de las normas jurídicas, las consecuencias que catina pertenencias a propiá de cada Institución.

En la propiedad hace una distinción lógica; considera que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social, - el ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en la forma en que aquella riqueza tenga influencia en la economía de una colectividad; a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor responsabilidad social.

A mayor posesión de bienes se impone una tarea social más directa, más trascendente, que al hombre no puede eludir manteniendo improductiva esa riqueza.

Pienso Duguit que al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza de que dispone, no sólo en beneficio individual, - sino colectivo, y es un ocasión de estos deberes como se le reconoce el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa; pero no se le reconoce el derecho de no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta inacción perjudica intereses individuales o colectivos.

Queda pues, explicado como el derecho de propiedad, en la tesis de Duguit, es una función social y no un derecho subjetivo, absoluto, inviolable, exterior a la sociedad y al Estado y que lo norma jurídica no pueda tocar.

Es por el contrario, consecuencia de un deber social que todo hombre tiene para intensificar la interdependencia humana. (43)

Punto de vista de Antonio de Ibarrola, respecto a la Función social de la Propiedad.- Otro camino que nos conduce a la Función social de la propiedad es el Derecho. Para el jurista - Francés Duguit, no ha habido en el siglo pasado más propiedad que la que se deriva del Código Napoleón: este es un derecho subjetivo, y para Duguit, por ende nulo; no se resignaba a vivir con él en pleno siglo XIX: la propiedad inquebrantable e inviolable es de clave anticuada, algo que ya no está a la altura de las circunstancias. "La Propiedad no es un derecho: es una función social". afirmaba Dugit con Certeza, que cada "Ciudadano es un funcionario público, cuyas atribuciones, más o menos definidas, determinan a la vez sus obligaciones y pretensiones, y agregó que este principio universal debe extenderse a la propiedad, la cual ve en el positivismo una indispensable función social". La palabra derecho debe desterrarse del lenguaje político, lo mismo que la de causa del filósofo; son dos nociones teológico-metafísicas; la primera es inmoral y anárquica; la segunda irracional y sofístico.

Duguit, no ha querido reconocer el origen más íntimo y profundo del derecho de propiedad", se contenta con decir, sin notar que el mismo trata por medio de la metafísica más aguda, desterrando teorías que no le agradan.

Albert de Mun, cuyas doctrinas se propagaron en Francia velozmente, y cuyos éxitos fueron prodigiosos, afirmó: "Muchas personas extienden los límites de la justicia más de lo conveniente, en detrimento de la caridad: nunca debe subordinarse el uso el derecho de propiedad, ni debe tolerarse que la propiedad sea función de la justicia, sino de la caridad".

¿Podría decirse: guardaréis o no el derecho de propiedad, según sea el uso que yo os reglamento? No El derecho perdería su existencia, no descansaría en nada fijo y resistente.

No puede afirmarse que el derecho de propiedad esté condicionado a su uso, que cesará de existir en cuanto la moral y la ciencia arguyeren al propietario haber faltado a sus deberes en el empleo de las riquezas, que la propiedad sea simplemente una función social.

La realidad es que la verdad navega, como suele a menudo suceder, entre los dos escollos.

(43).- Derecho Civil Mexicano, Tomo Tercero, Días, Derechos Reales y posesión. Rafael Rojina Villagón; Págs. 301-302.

Decía en 1913 Gustavo Desbuquois: "Es un error decir: la propiedad es una función social; debe decirse la propiedad tiene una función social". Este apotegma lo hemos pronunciado siempre con el mayor entusiasmo.

La propiedad tiene una finalidad, una tendencia dirigida al bien de la sociedad.

¿Tiene la propiedad privada una función social?, fijémosnos en que los grandes propietarios tienen en la noble hacer un bien inhumano:

A).- En el caso de los propietarios de tierras rústicas, y en que frecuentemente en la historia de la humanidad nos hemos encontrado con desconcertantes abusos; propietarios que tienen una extensión de tierra mayor que una provincia entera destinado a la especulación del conato o de la pérdida o la falta de pérdida. Lo que está en realidad engordando no es a la pérdida, si no al comunismo. Los latifundios perdieron, corrompieron e Italia. Seis propietarios eran dueños de la provincia romana de África.

Fue notable como distinguió el derecho de propiedad Ponceano-Arriaga, calificándolo de sagrado, y mencionando los abusos que con el mismo se cometen. Le es también el juicio sobre nu otras Leyes españolas, y hay que reconocerlo, sus nobles ideas, sus conceptos sobre el derecho natural, y, en especial su clara visión del futuro. Que para desventura nuestra no fue escuchado.

B).- ¿Cuántos beneficios sociales y morales puede producir una industria bien encauzada? ¿Quién no ve que la propiedad tiene una función social?, sólo que no hay que caer en el error de extimar demasiado la función social para anegar todo derecho individual y caer en un robioso socialismo, ni caer tampoco demasiado en el derecho individual para fomentar el poder de los egoísmos.

El derecho de propiedad es individual, y en el individuo han de afluir sus ventajas como primer sujeto de derechos; pero tiene una función social, que a veces podrá sobreponerse al bien individual, dando lugar a la expropiación forzosa. En virtud de una función social, el Estado tiene el derecho, el poder y la autoridad de sacrificar el derecho individual al bien de la sociedad; bien delicado es en cada caso establecer dónde empieza el abuso del derecho de propiedad.

Mucho podríamos hacer los particulares para ayudar a solucionar el espinoso problema de la función social del derecho de propiedad preguntándonos, antes de gastar irreflexivamente nuestro dinero... ¿Es realmente necesario este gasto que voy a realizar? ¿No estoy adquiriendo algo superfluo mientras mi conciudadano, especialmente en el campo, carece de lo necesario? Y en que desde épocas remotas, la propiedad como todo derecho individual, debe someterse al derecho superior: el es todo debe sujetar los caprichos arbitrarios e irracionales del egoísta propietario.

"Los ricos, como expresó León XIII, son los ministros de la providencia; tiene una verdadera misión social, la propiedad, por lo tanto, tiene una función social. El estudio de la función social de la propiedad privada, supone trazar las relaciones entre la economía y el derecho".(44).

En resumen, a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia, se operó el fenómeno social de transformar la concepción tradicional que se tenía respecto de la propiedad, dejando de ser un derecho absoluto e intangible para convertirse en una función social, que promueve el bien común.

En nuestro sistema Legal se ha adoptado el criterio de que la propiedad como función social conserva su condición de derecho subjetivo en beneficio directo del titular, pero supeditando su ejercicio al interés colectivo, el cual deberá prevalecer en caso de conflicto. Reconociendo y regulando la propiedad privada como un derecho subjetivo del particular, pero subordinando tal derecho al interés social.

En tal circunstancia, la pequeña propiedad agrícola o ganadera, será respetada conforme a nuestra Constitución, siempre y cuando se encuentre en explotación, cumpliendo con la función social que le corresponde. Esto es, que aunque se consagra Constitucionalmente el derecho de propiedad, es necesario, con apego a la misma Ley que lo consagra, que se sujete a las modalidades que dicte el interés público y partiera originariamente de manos del Estado .

Surgiendo con dichas premisas un nuevo concepto más dinámico de la propiedad con función social, con garantías individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para las núcleos de población que no centran con tierras o que no las tuvieron en cantidades suficientes, a efecto de que se pueda dar cumplimiento a la responsabilidad social que corresponde a la colectividad en proporción a la menor o mayor extensión de terreno, en virtud de que, a mayor posesión de bienes se impone una tarea social más directa y más trascendente, que el hombre no podrá eludir manteniendo improductiva esa riqueza.

En mi concepto, debería mantenerse en un término medio, tratar de no exagerar el derecho individual y caer en un religioso socialismo, al creer en que una sobreestimación de la función social del derecho de propiedad; ni fomentar demasiado el egoísmo, al creer con exageración en el derecho individual. El estado, con apego a la legislación respectiva, deberá crear los mecanismos adecuados para concientizar al pequeño propietario y hacer efectivo ese derecho social, con la implantación de medidas que recurran constantemente a los particulares, la función social de la propiedad y pedirles su absoluto cumplimiento.

(44).- Obra Citada, Págs. de la 337 a la 364.

C A P I T U L O C U A R T O .

CAUSAS DE LA DESAPARICION PAULATI NA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES .

- A).- ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.
- B).- LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.
- C).- COMERCIO Y LUCRO INDEBIDO CON LOS TERRENOS.
- D).- FALTA DE APOYO ECONOMICO Y ENGANCAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE LEYANZA.
- E).- CONVERSION Y ADSORCION DE LAS TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES.
- F).- COMENTARIOS SOBRE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
- G).- LA EXPROPIACION.
- H).- SUSPENSION Y PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS.

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



A).- ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.

De acuerdo con nuestra Legislación, entendemos por asentamiento humano "... Le redicción de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y los obras materiales que la integran". (45).

En el tratamiento de un tema tan complejo, deben revisarse asuntos tales como la migración del campo a la ciudad y viceversa, así como todo tipo de derivación de dichos movimientos de grupos humanos fuera de su lugar de origen, mismo que proveen con la proliferación de cinturones de miseria, las posesiones ilegales, la multiplicación de viviendas carentes de las condiciones mínimas de seguridad y decoro, la especulación con la tierra, la contaminación ambiental, el encarecimiento e insuficiencia de los servicios públicos, la deformación cultural, el incremento de la criminalidad en las ciudades y sus alrededores, y en suma la degradación de la convivencia humana.

Ha de señalarse, sin embargo, que aún no se conviene universalmente en una definición única, en la cual se relacionen explícitamente todos los factores que concurren en este fenómeno.

Los asentamientos humanos irregulares, primordial problema que se presenta en las diversas zonas y comunidades, entran en conflicto con el uso del suelo urbano y las regulaciones de la propiedad. Mediante el control sobre el uso de la tierra, señala friedmann (46). "Debe dirigirse el patrón de las densidades urbanas y especialmente el patrón de crecimiento de las ciudades. Los objetivos, en este sentido, serán los de controlar la especulación y administrar la tierra en provecho de toda una comunidad".

Aparece aquí un problema especial en conexión con los nuevos habitantes que llegan por la migración al campo o a la ciudad

Tradicionalmente, se establecen en los márgenes de la zona construida de la ciudad o poblados semiurbanos, estableciendo de esa manera ciertos derechos como colonos usurpadores, en conjunto de chozas muy vastas o insalubres. En efecto, la tierra hacia la que se trasladan no es de su propiedad; por eso mismo, siendo ocupantes ilegales de dicha tierra, difícilmente se les puede proporcionar los servicios públicos indispensables.

(45).- Ley General de Asentamientos Humanos, Capítulo I, Art. 2º. México, Diario Oficial de la Federación, 1976.

(46).- Urbanización, Planificación y Desarrollo Nacional, John Friedmann, Edit. Diana, México, 1976. Págs. 163.

En forma cortera se ha dicho al referir este problema, que - "Mientras las zonas céntricas se llenan de rascacielos, en los suburbios mal controlados se produce lo que Lewis Mumford ha llamado "Un tejido urbano de baja gradación", que no es ciudad ni campo, y que se extiende sin límite ni plan". (47).

Así encontramos que, "La cara pobre está constituida por todos aquellos residentes desocupados, subocupados o mal pagados, que viven en las zonas decadentes, en las antiguas ruinas conturbadas, en las ciudades perdidas y en las colonias proletarias de nuestras urbes importantes". (48).

En el caso de México, las poblaciones marginales son aquellas formadas por familias que han invadido terrones ajenos, sea de propiedad privada, municipal, estatal o federal, con el objeto de construir sobre ellos sus viviendas y, en tal forma, creando presiones de carácter político y social que los ayudan a obtener el apoyo y los recursos del gobierno... tales movimientos aparentemente caóticos, son sin embargo, bien organizados y actúan en forma clandestina durante las etapas preliminares y se aprovechan de toda ocasión, política o económica, para llevar a cabo sus objetivos... los asentamientos clandestinos son construidos sin los más elementales servicios, agua corriente, alcantarillado, electricidad, etc. y aparecen debido a situaciones de emergencia como la falta de vivienda con bajos cánones de arrendamiento, para hacer frente a los grandes movimientos migratorios del campo hacia las ciudades, o de las poblaciones marginadas hacia los terrones del campo, debido al espejismo que presentan y las posibilidades que ofrecen las ciudades, de lograr un mejor nivel de vida... Logrando atraer a la gente con tales perspectivas, la cual al darse cuenta de la complejidad de los problemas que enfrentan terminan por ubicarse en los márgenes de las grandes ciudades, y en los terrenos ajenos principalmente los de naturaleza ejidal o comunal, comenzando o continuando con su acción erosivadora de tales tierras, hasta lograr cambiarle la naturaleza para lo que fueron proporcionados.

Sin embargo los asentamientos irregulares deberán ser considerados dentro del contexto total del desarrollo urbano, desde luego, este problema no es exclusivo de nuestro país, y su magnitud se demuestra al señalar que los asentamientos espontáneos en América Latina contienen entre el diez y el cincuenta por ciento de la población de las ciudades o de la superficie suburbana, lo cual lleva a la conclusión de que es imposible considerar en forma separada ningún aspecto del desarrollo urbano, siendo necesario examinar y tratar este complicado organismo en su totalidad.

(47).- Las Nuevas ciudades; Hacia Nuevas Formas de Convivencia, Manuel Praga Iribarne, Pág. 183.

(48).- México Urbano, Julio García Coll y Mario Schejtnan, - Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Esto es algo que debe llevarnos a la convicción de que los asentamientos humanos irregulares forman parte del proceso general de desarrollo, con todas las implicaciones sociales, económicas y políticas que trae consigo, además de los aspectos jurídicos en orden a la regularización de la tenencia de la tierra en esos casos.

En cierta forma el suelo urbano puede ser administrado de manera que los recién llegados a las ciudades o zonas suburbanas sean atraídos dentro de áreas de recepción aptas en donde se les puedan proporcionar los servicios básicos, y en donde se ayude al migrante o se le haga desistir de poner un pie en esas zonas de complejo porvenir, obviamente, esto requiere algo más que una adecuada utilización del suelo, en virtud de que hacerlo es un elemento muy importante dentro del desarrollo general.

Adquirir el título legal de una porción de tierra, ya sea como propietario, en arriendo a largo plazo, señala Friedmann (49); "Es una condición básica para acomodar al migrante recién ante en la sociedad urbana o semiurbana, y para prevenir la formación de un subproletariado excluido de la corriente principal de la vida social". En realidad, éste es una de las razones principales de la usurpación de tierras; obtener la posesión de una porción de tierra de unos pocos metros cuadrados es una de las tareas más difíciles para las personas que pretenden asentarse en las orillas de una ciudad o en terrenos federales dedicados antes a la siembra y al cultivo, inclusive, se ha señalado que, el objetivo prioritario de los pobres migrantes es la seguridad de la tenencia de tierra, o del suelo que ocupan, aún cuando los servicios básicos se proporcionen a largo plazo, antes o después de haber regularizado su situación jurídica.

D).- LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.- Uno de los factores que inciden en el comportamiento de los asentamientos humanos, y como consecuencia, en la ocupación irregular de la superficie terrestre, es la explosión demográfica, la cual se refiere evidentemente, a la extraordinaria aceleración de la tasa de crecimiento de la población mundial, especialmente durante las últimas tres centurias, fechas en que el hombre o un pariente suyo muy cercano, han permanecido sobre la tierra, para que se generara una población del mil millones de habitantes en el mundo.

(49).- John Friedmann, Obra citada . Pág. 103.

Este número no fue alcanzado sino hasta aproximadamente el año de 1830, pero sólo se necesitarían otros cien años para que la humanidad aumentara en un segundo millar, la población mundial en 1930 era, en efecto, de dos mil millones de personas. Y se ha requerido solamente otros treinta años para agregar mil millones de personas más.

De este manera, la población mundial en 1960 era tres mil millones de personas; Con las actuales tendencias de la fertilidad y de la mortalidad, el mundo puede llegar a una población de siete mil millones y medio de personas a fines del presente siglo, y aún considerando que se produjera una sustancial declinación de la fertilidad en los países en proceso de desarrollo de África, América Latina y Asia, descansa que todavía está por demostrarse, es casi seguro que la población del mundo para fines de este siglo excederá los siete mil millones de habitantes. Lo anterior significa que en los próximos veinte años el hombre puede agregar tanta gente a este planeta como la que actualmente vive sobre la tierra; el resultado de la actividad reproductiva del hombre desde los comienzos de su vida en el planeta.

La explosión demográfica ha producido la acelerada concentración de las poblaciones mundiales en pequeñas porciones de su superficie terrestre. Fomentando la heterogeneidad de la población, personas que cada vez más comparten, no solamente la zona geográfica, sino el mismo espacio vital, esto es, la actividad social, económica y política, existiendo diversidad entre las gentes, derivada de la cultura, el lenguaje, la religión, los sistemas de valores, las circunstancias étnicas y la raza. De tales situaciones tan complejas, el hombre ha creado un mundo para vivir y aún está aprendiendo como vivir en él. Y lo que es más no ha tenido hasta ahora mucho éxito en su aprendizaje. Esto está demostrado por la gran cantidad de problemas no solamente de órde físico, sino personal y social económico y de carácter gubernamental con que se tiene que enfrentar. Circunstancias que nos hacen detenemos a pensar si el hombre no dió vida a la naturaleza rural, clama con orgullo sus derechos de paternidad sobre las ciudades que concibió en sus sueños de campesino en el inicio de la historia; - "De tributerías del agro, las ciudades amenazan con negar el derecho de subsistencia a los pastos y a sus productos, haciendo que el campo pase de señor a condición de viejo esclavo. Ya es hoy realidad en muchos casos, la dependencia subordinada del campo a la ciudad, invirtiendo los papeles de soberanía rural que cubrió con gran solicitud el primer alumbramiento de la comunidad urbana". (50).

El Proceso de concentración geográfica, incrementado por la acelerada explosión demográfica, tiende a complicar el establecimiento de los grupos humanos en el territorio, cambiando radicalmente la naturaleza, forma y dimensiones de las ciudades y su estrecha relación con el campo, provocando en la actualidad, graves problemas económicos, sociales y políticos, repercutiendo en su desarrollo por las exageradas concentraciones humanas en tan reducidos espacios, acelerando en forma ondr

quien su proceso de crecimiento y cambio obligado en cuanto a la naturaleza de las comunidades y trayendo como otro consecuencia la destrucción de recursos tan valiosos como bosques y tierras agrícolas de difícil y costosa sustitución. Es precisamente este demasiado crecimiento de la población, el que ha aumentado más de lo debido el camino trazado para la Reforma Agraria, la cual en su primer etapa, que consiste en el reparto de tierras, y que ya está por finalizar, no ha podido sino entregar a los campesinos sólo superficies de terrenos cada vez más limitadas. Presentándose ante nosotros un nuevo problema de grandes magnitudes que devirtió en gran forma a los problemas que en otros tiempos dieron origen a la llamada Reforma Agraria. Siendo así la evidencia que consiste en que a quienes se les repartió la tierra se han multiplicado en hijos, aumentando dicha proliferación con mucho mayor rapidez que el proceso de dotación de tierra que en sus inicios.

Un papel de gran importancia en el desarrollo demográfico lo tiene el descenso de la mortalidad en términos generales, en virtud de que tiene como base el mejoramiento de las condiciones sanitarias y médicas de la población, como consecuencia de la urbanización que de manera constante se lleva a cabo.

De esta manera, se puede observar que ya para el año de 1960, con base en la información de los hijos nacidos vivos, declarados por las mujeres censadas, se llegó a una tasa bruta de nacimiento para la población rural de 42.8‰, y con respecto a la mortalidad las tasas tienden a descender significativamente.

La población en el campo, a pesar de su gran aumento, presenta el fenómeno de emigración hacia los grandes centros de población urbanos, pero a su pago por las pequeñas ciudades o centros conurbados, en su búsqueda de trabajo de los elementos de subsistencia se convierte en material humano potencial para realización de las ocupaciones irregulares de terrenos rurales.

Siendo evidente que al emigrar estos campesinos, desahogan el medio rural que se encuentra casi saturado, o lleno de problemas, por diversidad de causas que se enumerarán enseguida, dentro del contenido central o básico de este trabajo, pues bien tales emigrantes, crean conflictos de otra índole, al ser rechazados por las ciudades e intentar volver al campo, multiplicando y saturando aún más el medio.

Así tenemos que, el problema tiende a agravarse desde el momento en que los grandes ciudades pierden su capacidad de absorción de las múltiples masas de emigrantes, situación muy próxima a presentarse y como consecuencia de ello, dichas masas tendrán que permanecer en sus lugares de origen, sin tierras, sin empleos y sin empresas.

Es entonces cuando sobrevendrán de manera constante las invasiones a las propiedades rurales, como una clara manifestación de crisis del Estado Social Existente, agravada tal situación, con el acelerado crecimiento poblacional.

C).- **COMERCIO Y LUCRO INDEBIDO CON LOS TERRENOS.**- Una de las causas más determinantes en el cambio del uso del suelo, y que por consiguiente, influye en la desaparición paulatina de los terrenos ejidales y comunales, en cuanto al fin para el cual fueron proporcionados, lo constituye sin lugar a dudas el comercio y el lucro que en forma indebida y alarmante se lleva a efecto por parte de los ejidatarios, y en muchas ocasiones con la anuencia de los propios comisarios Ejidales, propiciando con ello la formación de grupos humanos asentados en forma anárquica e irregular y dando nacimiento a poblaciones en zonas que carecen de los servicios más elementales para subsistir, de la manera más decorosa posible, sin dar pie para la proliferación de necesidades, contradicciones y conflictos de carácter suburbano.

Al intentar el hombre la transformación de ese espacio geográfico, mediante la realización de uno o varios conjuntos de construcciones que en forma permanente y heterogénea socialmente, sin ningún poder, ni asesoría técnica que permita que el asentamiento natural de la mayoría de esa población en formación, alejada ya de la primacía rural que en otro tiempo prevaleció pueda surgir con orden y con grado de equipamiento de servicios que asegure las condiciones mínimas de la vida humana.

Dentro de las consecuencias que origina el lucro desmedido de algunos comisarios ejidales o comunales, con los terrenos que no son de su propiedad, se encuentran muchas y de diversa índole, socialmente puede señalarse la agudización de las diferencias entre los distintos grupos y sectores de la comunidad, así como algunos aspectos negativos en relaciones como la salud, y, en general, el detrimento de la calidad de vida en esos centros humanos en potencia y amenazantes formación; uno de los factores económicos más importantes que cabe señalar es el desperdicio de recursos, constituido fundamentalmente por la forma anárquica en que se desarrolla el proceso de crecimiento y cambio obligado por la concentración humana, que produce un incremento importante en el costo de establecimiento de nuevos habitantes carentes de servicios de los cuales han de sufrir en los principios de su riesgosa aventura, dificultades con motivos de la inadecuada traza y edificación de sus construcciones.

Lo anteriormente señalado, nos lleva a la convicción de que los asentamientos humanos irregulares, originados ya sea por el excesivo crecimiento poblacional, por el comercio y lucro ilegal con los terrenos de las zonas rurales, o por otros causas que son muchas, de las señalaremos algunas en el presente trabajo, pues bien dichos asentamientos deberán formar parte

a futuro, del proceso general de desarrollo, con todas las implicaciones sociales, económicas y políticas que trae consigo, además de los aspectos jurídicos en orden a la regularización de la tenencia de la tierra en tales casos.

La situación tan extrema a la que se ve arrojados los campesinos o sus representantes, a desprenderse de los terrenos con que fueran dotados para el efecto de hacerles producir bienes de consumo general para la alimentación de sus conciudadanos, se ve agravada por diversos problemas de tipo interno en el ejido o comunidad, tanto de carácter organizacional, como el más importante, el económico, por el cual en la mayor parte de los casos, optan por fraccionar que sus parcelas y ponerlas a la venta, provocando con ello despertar la ambición en los de más campesinos, mismos que tienden a hacer lo propio, en atención y aprovechando la necesidad y gran demanda de terrenos que existe en las poblaciones más densamente ocupadas, por la emigración de gente, que es muy constante, y que van adquiriendo porciones de esa tierra aparentemente a bajo costo, pero que traen asociados infinitas de problemas y carencias que deberán sostener los "Nuevos colonizadores", aún a riesgo de que a muy largo plazo puedan adquirir el título legal que los acredite como propietarios de ese pedazo de tierra, que llegaron algún día a ocupar, y que pretenden cambiarla y convertirla en patrimonio de su familia, modificándole la naturaleza jurídica para la que fueron creados y distribuidos dichos terrenos; y precipitando en muchos casos, el enriquecimiento indebido de muchos ejidatarios y autoridades ejidales y comunales, logrando con el producto de sus delictuosas ventas, elevar su nivel económico, y cambiar de giro sus actividades, sin volverse a acordar que alguna vez fueron campesinos. Esto ha sido desde hace muchos años, y todavía hasta la fecha se sigue observando con alarmante frecuencia en casi todo el país, la causa más importante y determinante, principalmente en las zonas conurbadas o las grandes ciudades, en donde se concentran las emigraciones más heterogéneas del género humano.

D).- FALTA DE APOYO ECONOMICO Y ENRIQUECIMIENTO DE LOS INTERES DE LA SIEMBRA DE LABRANZA.

Ponciano Arrigón, en su tiempo ganó la inmortalidad diciendo que "El sistema económico actual de la sociedad mexicana no satisface las condiciones de la vida material de los pueblos" y "Cuando un mecanismo económico es insuficiente para su objeto preciso, debe parecer. La reforma agraria para ser verdadera debe ser una fórmula de la era nueva, una traducción de la nueva faz del trabajo. - Un nuevo código del mecanismo económico de la sociedad futura. (51).

(51).- El Derecho Agrario en México, Martha Chávez P. Pág. 254.

Esto es, que desde siempre se ha intentado otorgar el auxilio económico al agro, al menos teóricamente, a través de programas de apoyo, de Instituciones creadas para esos fines, o efecto de hacer más fácil y fructífero la labor agrícola, ganadera, o forestal, como es el uso del agua, la educación y capacitación adecuada y posible, la obtención de créditos, el aseguramiento de la atención médica social, etc., delineando algunas de las Instituciones económico-agrícolas del régimen de explotación, y las Leyes que las instituyeron, que debían conducir a hacer más factible y efectiva dicha labor.

El crédito que debe fluir hacia el campo, a través de la banca privada directa o indirectamente, también va y en su mayor parte, por medio de las Instituciones Oficiales, como son el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que debe refaccionar a los ejidatarios, el Banco Nacional de Crédito Agrícola que opere con las personas no ejidatarias, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y las Instituciones Descentralizadas del Estado.

En términos generales, debe observarse que el crédito ejidal agrícola fundamentalmente cumple con función económica como todos los créditos, pero además se complementa con una función social. Lo cual nos da una idea de la singularidad que en nuestro país debe desempeñar el crédito ejidal y agrícola, - si éste pudiera tornarse más efectivo y simplificar los trámites para su obtención, sin los engorrosos y burocráticos requisitos que hacen que el apoyo al campo llegue en forma extemporánea, repercutiendo en su desarrollo y supervivencia dentro del medio, obligando a los campesinos en ocasiones a abandonar su forma de vida y buscar nuevos horizontes, por medio de diferentes actividades. Agravándose dicho problema, no solamente por la falta de programación en el campo, sino que otro de los factores muy importantes en la actualidad, lo constituye el acelerado y constante incremento en el precio que alcanzan los implementos que les son necesarios al campesino mediante el organismo, para labrar y hacer producir la tierra, agudizándose en la actualidad tal situación con la crisis de carácter económico que afecta a todo el mundo; En otro orden, "En materia agraria hace falta planificar la explotación de la tierra rústica, por regiones, por cultivos, etc.; señalando metas de producción de cada producto, de acuerdo con las necesidades nacionales y las posibilidades de la exportación; existiendo zonas de tierra de buena calidad que todavía se designa a cultivo a pobres o tierras que por su calidad, clima, etc., deberían dedicarse a otro cultivo y se desperdician innecesariamente en el secular cultivo de maíz, o muchos agricultores que de repente cultivan un producto que indudablemente saturará el mercado produciéndoles pérdidas, o irrecuperabilidad de lo invertido, y de crédito con tanto trabajo adquirido, etc., son en fin muchas razones por las que nuestro país se impone ya, gradualmente, la necesidad de planificar la explotación agrícola, de elaborar planes de desarrollo", pues de otra forma no podremos llegar a cumplir cabal-

mente al anhelo expresado por nuestro artículo 27 Constitucional, de que la Nación regule "El aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación". (32).

Por otro lado, y señalando el aspecto de las inversiones que se llevan a cabo en el territorio nacional, son también consecuencia de la falta de fuentes de trabajo para la clase campesina al emigrar hacia las ciudades, toda vez que por lo regular en el campo se trabajan solamente seis meses, y el resto del año casi siempre ocurre ese fenómeno de emigración a las grandes urbes o poblaciones para trabajar, principalmente como albañiles, si esto no fuera necesario, de que el campesino dejara sus parcelas, se deberían crear fuentes de trabajo en el campo para evitar que se agudice aún más la situación del campesino, pues la tierra es cada vez menos fértil, y es necesario para que produzca, abonarla suficientemente, y esto es bastante caro ya, conjuntamente con los demás implementos necesarios para lograr cosechas más o menos autofinanciables, y demás como la mayoría de los campesinos es muy pobre, hay ocasiones en que no puede comprar lo necesario, y en todo caso lo que hace es abandonar, vender o dar en arrendamiento su parcela, para luego alejarse del campo, hacia el extranjero o poblaciones con más oportunidades de subsistir, lugares en donde suele ocurrir que son vejados y explotados por gentes sin escrúpulos, aprovechándose de su falta de preparación, y de la escasez de trabajo que existe en las ciudades o lo que existe en las ciudades a los que emigran tanta gente desde todos los rincones de la provincia, surgiendo así la desamparación que los hace presas fáciles de líderes que carecen de principios honestos, y los llevan a invadir terrenos urbanos, pequeñas propiedades agrícolas, ejidos o terrenos comunales.

Siendo pues, de extrema urgencia el verdadero apoyo económico en el campo, así como mejores planes, más aplicables, para la explotación agrícola, y crear fuentes de trabajo en la provincia para arrastrar con empleo a los campesinos, y evitar que dejen su lugar de origen.

E).- CONURBACION Y ABSORCION DE LAS TIERRAS EJIDALES
Y COMUNALES.

El fenómeno de Conurbación se presenta cuando dos o más Centros de Población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social. Dicho fenómeno debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria; Cuando los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo local expedir tal declaratoria; Si se localizan en más de una Entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República.

En el Proceso de Conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva sea ejidal o suburbana, también en proceso de regularización, se realizará según corresponda, por los Gobiernos de la Entidad de que se trate.

Al respetarse la vigente distribución de competencias, que establecen la concurrencia del Gobierno federal, de los Estados y de los Municipios en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, la constante reforma Constitucional a comentarse, se ocupó de los Estados y Municipios, el edicioner las fracciones IV y V del Artículo 115 de la Carta Magna.

De esta forma el Constituyente Permanente, señaló en la fracción IV del citado artículo, que "Los Estados expedirán Leyes sobre asentamientos humanos, en razón de que diversas materias fundamentales del proceso de desarrollo urbano, como serían las relativas a los bienes inmuebles, pertenecen a la competencia legislativa de los Estados y Federativos, conforme lo previene el artículo 121 de la Ley Suprema". En la misma fracción IV, se facultó a los Municipios para "Expedir reglamentos y disposiciones administrativas, en el ámbito de su competencia".

Finalmente, y en virtud de que en diversas zonas de la República han surgido fenómenos de conurbación, la fracción V del artículo 115 de la Constitución, establece el marco regulador correspondiente, "Fijando la Coordinación obligatoria en lo relativo a la planeación y regulación a los diversos niveles de Gobierno", porque hasta ahora, la experiencia ha demostrado en México y en el mundo, que sin dicha obligación se generan medidas gubernativas contrarias y excluyentes; de donde se desprende que, el fenómeno de la conurbación, término utilizado por primera vez por Patrick Geddes en 1915 en su libro CITIES IN EVOLUTION, adquiere en nuestro país un rango Constitucional. Derivándose con ello en forma positiva la corresponsabilidad de los Estados en el desarrollo urbano nacional.

Por lo que hace al Estado de México, la Ley de Desarrollo Urbano (53), establece que "Es de interés social y orden público el planeamiento y la ordenación del suelo sobre usos y destinos en el área territorial del Estado de México", contemplando así, no solo la planeación urbana, sino vinculando la al propio tiempo con los impactos que produce en el suelo y, por ende, en la propiedad misma de éste, independientemente de la naturaleza jurídica a que está sujeto.

Dentro del mismo nivel local, y por su cercanía o colindancia, debe considerarse a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que "Tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para detener los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, y las demás que le confiere este Ordenamiento". (54).

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos deberá llevarse a cabo a través de diversos planes de desarrollo urbano, elaborados por los tres niveles de gobierno, entre otros: los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas, previstos en la fracción V del artículo 115 Constitucional. Dichos planes serán publicados en forma abreviada en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, correspondientes; Asimismo, se mantendrán a consulta del público en las oficinas en que se lleve a cabo su registro.

Para los efectos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General de la República, Zona de Conurbación es el área circular generada por un radio de treinta kilómetros. El centro de población correspondiente. (55).

"Se puede pactar entre los Gobiernos de Municipios, Entidades Federativas o de la Federación, que se considere que existe una zona de conurbación cuando, un centro de población crezca sobre la zona que corresponde; o cuando dos o más centros de población se hallen ubicados fuera de la zona, pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano, y cuando se proyecte o fun de un centro de población ex-cidial, comunal o en proceso de urbanización, y se prevea su expansión en territorio de Entidades vecinas".

La declaratoria a que se hace referencia es con el objeto de que se ordene y regule el desarrollo de dicha zona conurbada, a través de un plan de ordenación de lo mismo. "Una vez que el plan de Ordenación de la zona Conurbada, es aprobado por el Presidente de la República, se debe expedir los decretos de provisiones, usos, reservas y destinos de predios que comprenda el territorio, de acuerdo con lo que esta -

(53).- Aprobada por decreto No. 118, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado, con fecha 19 de febrero de 1977.

blozcan las Leyes Locales. (56).

Los fenómenos de conurbación dentro de los límites de una sola Entidad Federativa, se regirán por lo que disponga la respectiva legislación Local. El multicitado fenómeno de la conurbación, previo a la absorción, determine que a la formación de un centro de población que ha de crecer en una zona de terminada por la necesidad humana, haya sido ejidal o comunal, llegado el momento de la regularización e incorporarse al caso urbano del poblado, Municipio o Ciudad, para efectos de su administración, tratamiento y cuidado en cuanto a su desarrollo social, económico y fundamentalmente urbano, conjunto de predios que han de adaptarse por la absorción de que fueren objeto, a la dinámica que vaya determinando el proceso de su crecimiento, el cual deberá ser en forma ordenada y con base en los planes y leyes que para ese efecto se hayan establecido.

Lo anterior es, que tales fenómenos, Conurbación y Absorción, se generen por el ocupamiento que en situación irregular ocasiona el avance de la mancha urbana hacia el campo, obligando con ello el cambio en la naturaleza jurídica y en el uso del suelo, que originariamente hayan tenido esas tierras.

F).- COMENTARIOS SOBRE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Creada por Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Mayo de 1976; Decreto expedido en cumplimiento a lo dispuesto por la Fracción I del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley cumple un anhelo de justicia social, y es el resultado de un proyecto que desató el debate popular; en el que participaron incluso destacados juristas Nacionales, como Ignacio Burgos y Gabino Fraga, colaborando con sus valiosas opiniones vertidas sobre la materia, "La ley en análisis contiene disposiciones de orden público e interés social, y contempla el problema del desarrollo urbano desde una perspectiva general y busca afrontarlo conforme a una estrategia global" (57).

(54).- La ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Artículo 1º

(55).- Ley General de Asentamientos humanos, Artículo 21 Diario Oficial de la federación Mayo 26/ 1976.

(56).- Ley Ciudad, Artículos 25 y 27.

(57).- Legislación para el cambio social, publicación de la Comisión Nacional Editorial del P.R.T., México 1976, Pág. 133.

su objeto es "Establecer la concurrencia de los Municipios, de los Estados Federativos y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado provee, usos, reservas y destinos de áreas y predios". (58).

En suma, el contenido todo de esta Ley, está inspirado en un profundo humanismo cuyo propósito fundamental es dar a los habitantes del país la posibilidad de vivir en un centro de población digno, como un claro anhelo de justicia social.

Dicha Ley crea un sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos, y rige a nivel nacional, en todos y cada uno de los Estados que forman la Federación Mexicana. Dada la gran importancia de la Ley, en virtud de que en la mayor parte de los asentamientos humanos del país, y particularmente en las grandes ciudades y alrededor de sus colindancias, son comunes el uso irregular, la especulación y el alto costo del suelo. manifestándose tan importante cuestión, en el proceso de urbanización de los pueblos y ciudades, en tanto obtiene su alineamiento y reconocimiento dentro del contexto jurídico social especial.

En donde el suelo urbano resiente las cargas y los beneficios del desarrollo y su titularidad se encuentra condicionada en cuanto a su contenido y disposición.

Lo cual conduce necesariamente en infinidad de casos, a snalizar la tierra urbana o semirurbana, su uso y tenencia tratando de descubrir la función tan importante que desempeña este renglón en las ciudades e centros de población de nuestro tiempo. La realidad del suelo en orden al uso y goce del mismo exige un detenido análisis y cuidado, ya que su situación actual no es algo casual sino el resultado y la consecuencia del fenómeno urbanístico.

La regulación y ordenación de los asentamientos humanos, a través de esta Ley, tenderá a "Mejorar las condiciones de vida, tanto de la población urbana, como de la rural" (Artículo 38.). Mediante: "El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación; la consecución de un desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso general del desarrollo urbano; la distribución de los centros de población, en forma también equilibrada; una más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicio en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento

(58).- Ley General de Asentamientos Humanos, Artículo 18.

de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, transporte entre ambas, y ampliando las posibilidades de trabajo y descanso; así como el fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano; la descongestión de las grandes urbes; el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades; una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; la regulación del mercado de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y la promoción de obras, de infraestructura, para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

La ordenación de los asentamientos humanos en la República Mexicana, se lleva a cabo a través de diversos planes, cuya elaboración y ejecución debe proveerse en la esfera de sus respectivas competencias, Municipal, Federal o Estatal, para el más eficiente cumplimiento de los mismos, los cuales son dictados conforme a la Ley que se comenta. Así como, de común acuerdo con lo establecido por la Ley General de Población en materia de política demográfica.

En forma conjunta, y en el ámbito de su competencia, las legislaturas locales Estatales, deben expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente, a efecto de cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos, y proveer al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, dictándose las medidas necesarias para su ordenación, y ejecutándose obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Con apoyo en la ley en cita "Los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, podrán pactar que se considere la existencia de una zona de conurbación cuando; cruce un centro de población sobre la zona de su competencia, cuando ese centro de población, por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano; y cuando se proyecte o funde un centro de población, y se prevea su expansión en territorio de Entidades vecinas".

Para la fundación de los centros de población conforme a esta ley, "Se requiere Decreto expedido por la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente y declaratoria procedente sobre provisión de tierras y determinación de usos, reservas y destinos, esto es, las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población, los fines particulares a que podrán, dedicarse determinadas áreas o predios, las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población, y los fines públicos a que se prevea dedicar de determinadas áreas o predios respectivamente".

Cuando fuere necesario para el cumplimiento de los Planes de Desarrollo Urbano, y además de mayor beneficio social, la ocupación de la propiedad, la autoridad competente y por causa de utilidad pública, procederá y procederá a la expropiación de - lo mismo, de conformidad con las Leyes de la materia que fueren aplicables.

Nos refiere también la Ley General de Asentamientos Humanos, - que "Cuando en los procesos de urbanización deban comprenderse terrenos ejidales o comunales, los Ayuntamientos en cuyo - jurisdicción queden ubicados, harán las gestiones correspondientes a fin de que sean expedidos los Decretos Expropiatorios que sean necesarios según las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria".

G).- **LA EXPROPIACION.** - Más que tratarse de - una causa que origine la desaparición o cambio en el uso de - los terrenos de naturaleza ejidal o comunal, la Expropiación es una consecuencia o efecto ocasionado por algunas de las - causas mencionadas con anterioridad en este trabajo, las cuales inciden de manera determinante en relación que el uso del suelo comunal o ejidal, se ve legalmente modificado.

En el Artículo 27 Constitucional, hoy varias fracciones que - hablen de expropiación,. El párrafo segundo dice que "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"; El Párrafo dieciséis congruente con el segundo ya citado, dice que "Las Leyes respectivas de la Federación y de los Estados, en sus respectivos jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Con fundamento en estas orientaciones de la Ley Fundamental, se expidió en Noviembre 23 de 1936, La Ley de Expropiación vigente.

Más adelante, el precepto Constitucional, establece en la - fracción X, para la materia agraria que "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no pueden lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o por que legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso se deje de cederles la extensión que necesitan, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno - que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados". En la Fracción XIV se dice que - "Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal pero que les sea pagada la indemnización correspondiente". La fracción XV, utiliza la palabra - "efector, en lugar de expropiar, al referirse a "La acción de las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias".

Del parece que en materia administrativa y en derecho común, - rige el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución, - y los linchamientos tradicionales con que se conoce a la figura jurídica de la expropiación. Se podría decir a grandes rasgos que la expropiación tiene como antecedente el derecho de reversión; que es al inverso del Derecho de Propiedad, de acuerdo con la doctrina jurídica contemporánea que sostiene - que todo derecho implica un deber y viceversa. (50).

(50).- El derecho Agrario en México, Martha Chávez P. Págs.- 319-320.

EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.

GENERALIDADES.- Dispone el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción VI, párrafo segundo, que "Las Leyes de la Federación y de los Estados, en las respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas Leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que con valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido jurisprudencia en el sentido de que "Pero que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos conclusiones: primera, que la utilidad pública así lo exija"; segunda, "Que medie indemnización y que cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede Constitucionally ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario".

De estas transcripciones, se deduce que la expropiación tiene un elemento esencial que es la utilidad pública; un elemento formal que es la indemnización; un sujeto pasivo, propietario, que sufre la expropiación; y una figura jurídica mediante la cual se sustituye un bien jurídico, el bien expropiado, por otro bien (la indemnización).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que utilidad Pública "Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular" y "Que en los términos del art. 27 de la Constitución, la Utilidad pública abarca, no sólo a los ca-

nes en que la colectividad sustituye el particular en el caso del bien expropiado, sino cuando se decretó la expropiación, para satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de las clases sociales, que surtieron ayuda, y mediante o indirecto las de la colectividad; sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, sean acenoses, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a constituir habitaciones - baratas e higiénicas para obreros".

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Expropiación, se - considera entre otras, causas de utilidad pública las siguientes: "V. la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para impedir o combatir la propagación de epidemias epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas"; "La defensa, conservación, desarrollo e aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación"; X. "Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad"; XII. Los demás casos previstos por leyes especiales".

La Ley Federal de Reforma Agraria, vigente en lo que respecta a terrenos federales, señala en el artículo 112, que las causas de utilidad pública para que proceda la expropiación de bienes ejidales u comunales son las siguientes; "I. Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; - II. Apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte; III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, o de producción de semillas, postes zootécnicas y, en general servicios del Estado para la producción; IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, y líneas para conducción de energía eléctrica; V. la Creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad VI. Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; VII. Explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fuesen necesarios para ello; y, VIII. Los demás previstos por Leyes especiales".

El artículo 115 de la Ley Federal de Reforma Agraria, especifica así mismo, las causas de utilidad pública para la expropiación de aguas ejidales o comunales, las cuales "Solo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles", siendo las siguientes: "I. Para usos domésticos y servicios públicos II. para abastecimientos de ferrocarriles, sistemas de transportes y vías generales de comunicación; III. Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz".

El Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de Fondos Comunes Ejidales, en su artículo cuarto transitorio que dice "Todas las solicitudes de expropiación para efectos de fraccionamiento urbanos y suburbanos en trámite ante la Secretaría de la Reforma Agraria, serán negadas de pleno y comunicadas al Comité Técnico y de Inversión de Fondos y al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, para que resuelvan de común acuerdo, si es el caso de llevar a cabo los fraccionamientos, ajustándose para ello a las prescripciones de este reglamento".

En síntesis, se puede observar que el interés público es el elemento esencial en una expropiación y, si este no existe, no puede darse la expropiación.

En los casos en que la expropiación es parcial sobre unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, o adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido. Si la expropiación es parcial y recae sobre bienes explotados colectivamente o de uso común, la indemnización se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas de acuerdo con el programa de desarrollo agropecuario que formule una asamblea general y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria. Si se expropia la totalidad del ejido y por dicha causa éste desaparece, y los causales de la expropiación son los señalados en las fracciones I, II, III, IV, V, VII, y VIII, del Artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigencia, "La indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas donde se reconstituirá el núcleo ejidal o crear nuevos fuentes de trabajo conectados o no con la agricultura, si las dos terceras partes de los ejidatarios deciden en Asamblea General no adquirir tierras, formulando la Asamblea un plan de inversiones que aprobará la Secretaría de la Reforma Agraria; Si la expropiación es total, y para la causal señalada en la fracción VI del citado artículo, la indemnización en efectivo se destinará a la finalidad apuntada en el párrafo anterior, pero además cada miembro del ejido recibirá dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento ". En el caso de que la expropiación tenga por objeto la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultante de la regularización, en la medida y plazos en que se cobren los recursos provenientes de la misma..

Dispone el Artículo 124 de la mencionada Ley que "El pago de indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como - Casa-habitación, huertos y corrales, etc., se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual".

El Artículo 18, Fracción II, del Reglamento para la Planificación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos - Comunales y Ejidales, señaló que a este fondo ingresarán "Los remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiaciones ... de terrenos ejidales, después de la adquisición de las tierras que deben entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados en compensación de las que les fueron afectadas", y el 3º, estableció que "Todos los recursos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal estarán destinados únicamente a la realización de los programas y de los planes de fomento económico-social, que se formulan conforme a este Reglamento".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto había fallado que "El Departamento Agrario, hoy Secretaría de la - Reforma Agraria, no está facultado para hacer pago de indemnización por afectaciones de tierras, en vista de que se ha intentado hacer que sea ésta la que haga el pago de las indemnizaciones".

Respecto al sujeto pasivo de la expropiación, y los bienes agrarios expropiables, El Artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no señala que "El núcleo de población ejidal es propietario de los bienes que en lo mismo se señalen, con las modalidades y regulaciones que esta Ley establece", y el artículo 59, que "a partir del fraccionamiento de tierras de labor, la propiedad pasará, con las limitaciones que esta Ley establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas", y el 114 establece que "La expropiación podrá recaer tanto sobre bienes restituidos o dotados al núcleo de población como sobre aquellos que adquiriera por cualquier otro concepto", y con la transcripción de estos tres preceptos se evidencia que es el núcleo de población ejidal el que se expropian los bienes agrarios que se le han dotado, restituido o las que haya adquirido por cualquier concepto. Las aguas también pueden expropiarse por las causas señaladas en el artículo 115 del ordenamiento citado.

La Ley federal de Reforma Agraria, en su artículo 343 señala que "La Solicitud debe ser escrita, e interpuesta ante el Secretario de la Reforma Agraria, por las autoridades o Instituciones oficiales competentes, según el fin que deba llenarse con la expropiación"; El artículo 117, de la citada Ley - dispone que "Cuando las expropiaciones de bienes ejidales tengan por objeto crear fraccionamiento urbanos o suburbanos las expropiaciones se harán en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal", y "Cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor -

de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra"; y el artículo 12 del Reglamento para la Planificación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, dispone que "Las expropiaciones de terrenos ejidales para fraccionamiento urbanos y suburbanos se harán siempre en favor del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; las expropiaciones para obras de servicio social o de servicio Público sólo procederán cuando sean en favor de los Gobiernos Federal, local o Municipal o de Organismos Públicos descentralizados del Gobierno Federal", preceptos de los que se deducen cuales eran y todavía son las autoridades competentes que pueden interponer la solicitud.

Los requisitos que debe llenar tal solicitud, nos dice el mismo artículo 343, de la Ley Federal de Reforma Agraria, "Consisten en :

- I.- Concreción de los bienes objeto de la expropiación;
- II.-El destino que pretende dárseles;
- III.-La causa de utilidad pública que se invoque;
- IV.-La indemnización que se propone;
- V.- Los planes y documentos probatorios indispensables para dejar establecidos puntos en terrenos".

Dicha solicitud se publicará en los Diarios Oficiales de la Federación, y de la Entidad Federativa de que se trate, y será notificado al Comisariado Ejidal del núcleo de población, cuyos bienes se necesitan expropiar.

Con apego en la Ley, "Se prohíbe autorizar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que se está tramitando un expediente de expropiación respecto de los mismos", (Art.-127 Ley Federal de Reforma Agraria).

Por otra parte, para la tramitación de los expedientes de expropiación, debe contarse con la opinión del Gobernador de la Entidad en donde estén ubicados los bienes, de la Comisión Agraria Mixta y del Banco Nacional de Crédito, en su caso, debiéndose rendir en un plazo de treinta días, si transcurrido el cual no había respuesta, se considerará que la opinión es favorable y se continuará con el trámite. El artículo 11 del Reglamento para la Planificación, Control y vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, estableció que "En ningún caso se expropiarán terrenos ejidales para fraccionamientos urbanos y/o suburbanos, o que tengan cualquier otro destino, sin que medie opinión del Comité Técnico y de Inversión de Fondos, por la que se determina la procedencia de la expropiación, el monto de la indemnización y su pago simultáneo, o aquella". El artículo de los bienes cuyo expropiación se solicita, ordena la ley vigente de Reforma Agraria, en su artículo 344, que "Se debe solicitar un perito valuador que se encargará de determinar el valor económico de los bienes ejidales comunales que por tal procedimiento tratan de expropiarse".

"Se tomará como base el valor comercial de los bienes expropiados", (Artículo 121, Ley Federal de Reforma Agraria).

Al mismo tiempo, mandará la Secretaría de Reforma Agraria practicar la verificación de los datos consignados en la solicitud y el avalúo de los bienes cuyo expropiación se solicita, pero estimarla cooperativamente a la compensación ofrecida, - "En la grado al expediente con los documentos que en cada caso la Secretaría de Reforma Agraria juzgar necesario recibir", el expediente será sometido a la consideración del Presidente de la República pero que resuelve en definitiva, sin embargo, como se trata de un caso que deba culminar con Decreto Presidencial, antes de que resuelva la máxima autoridad agraria, el expediente deberá turnarse por la Dirección General de Tierras y Aguas al Cuerpo Consultivo Agrario para su dictamen.

Dándose cuenta aneque al Presidente de la República pero que resuelva en definitiva.

Con los puntos resolutivos del dictamen, se formulará el proyecto de Decreto, el cual debe aprobarse por el Cuerpo Consultivo Agrario y enviarse a consideración y, en su caso, firma del C. Presidente de la República, máxima autoridad agraria. Dicho decreto debe contener la provisión de que en caso de que los terrenos ejidales expropiados se destinan a fines distintos a los determinados en el Decreto expropiatorio, o de que quedará sin efectos la expropiación, y los terrenos ejidales expropiados pasarán a formar parte del fondo nacional de fomento ejidal, sin que proceda la devolución del monto pagado por un concepto de indemnización.

Señala la Ley de la materia que "El Decreto que resuelve sobre la expropiación será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial de la Entidad donde se encuentren ubicados los bienes que se expropian". Así mismo, también "Se inscribirá el Decreto en el Registro Agrario Nacional, y se inscribirá además de Registro Público de la propiedad correspondiente".

Antes de dictar orden de ejecución, la Secretaría de Reforma Agraria, debe asegurarse que la indemnización fijada sea debidamente cubierta o su pago garantizado en los términos del Decreto Presidencial.

En la diligencia posesoria "Se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieron concedido en compensación, en su caso, y se pondrá en posesión de ellas a quienes dejen recibirlas y se levantará el acta correspondiente", según establece el artículo 348 de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigencia. Una vez satisfechos los extremos del precepto anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria, expedirá los títulos correspondientes. (60).

Así mismo, se considera como causa de utilidad pública la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se pre-

(60).- El Proceso social Agrario y sus procedimientos, Martha Ch. P.

Edit. Porrúa S.A. México, 1979 pp. 254-267.

vos en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales.

Los bienes ejidales o comunales, en ningún caso podrán expropiarse sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cuando el objeto de la expropiación, sea "La regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se hará en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la administración pública federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotos urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares", (Art. 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria Vigente). En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que

realicen en los ejidos expropiados los organismos oficiales agendados por esta Ley, deberán satisfacerse los requisitos que para fraccionar terrenos señalen las leyes y reglamentos locales aplicables.

II).- SUSPENSIÓN Y PRIVACIÓN DE DERECHOS AGRARIOS.

Otra de las causas que determinan la desaparición de los terrenos ejidales y comunales, es la suspensión temporal de derechos comunales o ejidales, así como la pérdida de derecho por privación definitiva; la suspensión temporal de dichos derechos de acuerdo con el artículo 87 de la Ley Federal de Reforma Agraria en vigencia, podrá decretarse "Cuando durante un año deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal, o aquellos que le corresponden dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado. Procediendo también la suspensión respecto del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguano, amapala o cualquiera otro estupefaciente. La sanción será aplicada de previa comprobación plena de las causas antes indicadas por la Comisión Agraria Mixta, y subsistirá, según el caso, un ciclo agrícola o un año. En cuyos casos la unidad de detención se adjudicará provisionalmente, por el tiempo que debe durar la sanción, al heredero legítimo del ejidatario".

En suspensión o privación de los derechos de un ejidatario o comunero sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. Para el caso de inconformidad con la privación (Art. 89 de la Ley Federal de Reforma Agraria), la parte directamente interesada podrá, en un término de treinta días, computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que debe dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días a partir de la fecha en que se recibe la inconformidad.

Señala la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 85 - que "El ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre su parcela o unidad de detección, y, en general los que tengan como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización; cuando no trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le corresponden cuando la explotación sea colectiva; o cuando al haber adquirido por sucesión los derechos ejidales no cumplan durante un año con las obligaciones económicas contraídas para el sostenimiento de la mujer o hijos menores de diecisiete años o incapacitados que dependan del ejidatario fallecido; también cuando destine los bienes ejidales a fines ilícitos; o se ve involucrado en ventas totales o parciales de su unidad de detección, o permite cualquier forma ilegal de ocupación a miembros de propio ejido o a terceros".

En virtud de que los campesinos adquieren sus derechos como ejidatarios en el momento de la adjudicación y posesión de las tierras que se les han concedido, los comisionados Ejidales incurrirán en responsabilidad al ordenar, telerar o autorizar un privación de derechos ejidales, sin que exista una resolución presidencial en como ejidatarios, a partir del fraccionamiento de las tierras de cultivo, la propiedad de éstas pasará con las limitaciones que establece la Ley, a su favor, por lo tanto, si una persona ejidatario era propietario con las modalidades que dicte el interés público, de su parcela o unidad individual de detección, y lo era por resolución presidencial que le otorgó, la privación de los derechos de un ejidatario, tratándose de un ejido fraccionado o no, sólo podrá decretarse por el Presidente de la República, previo juicio seguido por la Secretaría de la Reforma Agraria, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento contenido en el reglamento correspondiente.

De lo anterior se desprende que, por lógica-jurídica solamente hasta que un ejido tiene dos años o más de dotado, pueden iniciarse los juicios privativos; a excepción de que se trate de un nuevo centro de población, en donde el juicio puede iniciarse a los seis meses de ejecutada la resolución presidencial; Deduciéndose así mismo, que a estos requisitos legales deben sujetarse otras Instituciones similares que implique el mismo procedimiento, como las llamadas depuraciones censales, y la cancelación y expedición de nuevos certificados de derechos agrarios; la acción de acomodo tiene como supuestos que haya capacidades legalmente.

Establece la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 423, que "Solamente la asamblea general y el delegado agrario respectivo, podrán pedir a la Comisión Agraria Mixta que inicie el procedimiento de privación de derechos individuales -

de un ejidatario y, en su caso, una nueva adjudicación". Cuando de la privación sea solicitada por el delegado agrario, se se habrá las causas de procedencia legal y acompañarán a su em rito las pruebas en que funde su petición.

Y una vez que "Del estudio del Expediente y de las Pruebas aportadas, resulte al menos la presunción de que se ha incurrido en los causas legales de privación, la Comisión Agraria Mixta citará mediante oficio al comisariado ejidal, al consejo de vigilancia y a los ejidatarios afectados por la posible privación de derechos". (Art. 428 de la Ley Federal de Reforma Agraria Vigente).

En los casos de que el o los ejidatarios afectados se ausenten del ejido o abandonen sus parcelas, se levantará un acta ante testigos, haciéndose la notificación del procedimiento por medio de los lugares, avisos que se fijarán en la oficina municipal del lugar, y en los lugares más visibles del poblado". Y para el día y hora señalados para la celebración de la audiencia, se convocará a los interesados y se recibirán pruebas y alegatos". Art. 431 Ley federal de Reforma Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes, valorizará escrupulosamente los pruebas recibidos y emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios".

Con fundamento en el artículo 433 del Código Agrario en vigor, "Las resoluciones que se dicte por las Comisiones Agrarias Mixtas, serán publicadas en el periódico Oficial de la Entidad Federativa correspondiente y las que emita el Secretario de la Reforma Agraria, se publicarán además en el Diario Oficial de la Federación". "Dichas resoluciones se deben remitir al Registro Agrario Nacional para los efectos de su inscripción y expedición de los certificados correspondientes, y al efectuarse se notificará al comisariado ejidal para que en el caso de que se haya procedido a una nueva adjudicación, convoque a Asamblea General con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación de que se trate".

"Luego del procedimiento será el presidente de la república el que dicte la resolución que en derecho proceda, de conformidad con el principio de que la privación de derechos de un ejidatario sólo podrá decretarse por la máxima autoridad agraria." (61).

(61).- El Proceso Social Agrario y sus procedimientos, Martha Chávez P. Editorial Porrúa, México 1979, Págs. 217-219.

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

Una de las causas más determinantes dentro del complejo problema agrario, que afecta a la propiedad ejidal y comunal y a su organización interna, lo cual se pone en tela de duda, por el manejo de sus autoridades, que permiten o son incapaces de detener la ocupación irregular de sus terrenos, lo es la evidente acción que en forma constante erosiona y hace desaparecer o variar las condiciones y fines para los que fueron creadas y dotadas con terrenos de naturaleza ejidal o comunal los pueblos, constituyéndose esto en un fenómeno social que se ha dejado sentir en nuestro país, con mayor frecuencia en los últimos años, principalmente en el Distrito Federal y Municipios Conurbados, en virtud del avance de la mancha urbana ocasionada por diversas circunstancias que no sólo influyen sino que son causas de vital importancia en la inversión de los terrenos rústicos primordialmente, por su aparente bajo valor, originando con ello graves consecuencias de orden jurídico, económico y social al país.

Los asentamientos humanos irregulares, en los terrenos comunales y ejidales provocados por la necesidad de falta de vivienda o de patrimonio familiar, hace a la gente transgredir las Leyes de la materia, tratando de adaptarse a un medio de vida diferente careciendo de los más elementales servicios públicos.

Dentro de las causas principales de esa emigración hacia los terrenos de la naturaleza federal, debemos considerar el exagerado crecimiento de las poblaciones, provocado por la explosión demográfica, queatura las ciudades y poblados suburbanos, creando la formación de los grupos más heterogéneos, mismos que cambian radicalmente la naturaleza, forma y dimensiones de los terrenos que llegan a ocupar, destruyendo recursos tan valiosos como bosques y tierras agrícolas.

En otro orden, dentro de las causas fundamentales en el cambio del uso del suelo, que origina la desoperación paulatina de los terrenos ejidales y comunales, lo constituye la cada vez más frecuentemente y alarmente venta de terrenos de esa naturaleza, por parte de los ejidatarios y en otros casos, de las propias autoridades ejidales o comunales; acciones ilegales que producen su enriquecimiento desmedido, esto es se ha detectado en casi todo el país, principalmente en las zonas más conflictivas donde están esos grupos conurbados o las grandes ciudades; dentro de ese contexto, debe aplicarse con mayor firmeza la legislación de la materia, para evitar que se continúe con el tráfico de dichos terrenos; y por otro lado, el suelo urbano puede ser administrado para que los emigrantes sean atraídos dentro de áreas de recuperación, en donde se puedan proporcionar los servicios básicos, y en donde se les ayude o se les haga desistir de poner un pie en esas zonas de complejo porvenir.

En el campo, es indudable que el aspecto económico es de capital importancia, apoyo que debe fluir a través de créditos - becasarios más efectivos y oportunos, a efecto de que se apoye el desarrollo y su pervivencia del campesino, sin obligarlo a abandonar su forma de vida y buscar otros medios de subsistencia, esto es que, la falta de esa ayuda económica contribuya a que se vean presionados y vendan su parcela al mejor postor, agravándose la situación con los constantes incrementos en los costos de sus implementos de labranza para hacer producir la tierra; y esa situación torna aún más drástico el destino de sus tierras.

Otros aspectos de suma importancia, y que también son producidos por los movimientos migratorios de grupos humanos, son la conurbación y absorción de los terrenos ejidales y comunales, que ha determinado que al formarse un centro de población por la necesidad humana, deberá incorporarse a largo plazo al casco urbano del poblado, Municipio o Ciudad más cercana o colindantes, para la ordenación y cuidado de su crecimiento con base en los Reglamentos, Planes y Leyes que para ese efecto se han establecido.

La ley General de Asentamientos Humanos, es un Instrumento Legal creado para regular y ordenar en el territorio nacional - los asentamientos humanos, cumpliendo además con un anhelo de justicia social, al aplicarse de acuerdo a sus fines principales, que son: proporcionar a los habitantes del país la posibilidad de vivir en centros de población dignos, a través de la creación y mejoramiento de condiciones favorables, de congestión de las grandes urbes. Y mejorar la calidad de vida de las comunidades. Fundamentalmente en los procesos de urbanización que determina esta Ley, en donde se comprenden terrenos ejidales o comunales, deberán de realizarse costosas por medio del Ayuntamiento respectivo, para los trámites y expedición de los Decretos Expropiatorios que fueren necesarios, de conformidad con la Ley de Federal de la Reforma Agraria.

La expropiación de bienes agrarios, suele ser producida por diversas causas, algunas de las que se han intentado analizar en este trabajo y que incide de manera directa en que el uso de los predios comunales o ejidales se ven modificados jurídicamente. Se el caso de que se trata, es para dotar a los núcleos de población que carecen de ejidos procede la expropiación por cuenta del Gobierno Federal, a donde tienen el Derecho de acudir los afectados para el pago de la indemnización correspondiente; Por otro lado, y de acuerdo a las Leyes respectivas, cuando sea por causa de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, debiendo prever el propósito de llenar una función social de urgente realización que fundamente la expropiación. Diferente situación se presenta cuando la expropiación tiene por objeto la regularización de la tenencia de la tierra, la cual es competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, se se trata de terrenos de naturaleza ejidal o comunal, y a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, establecida para ese efecto.

Esta circunstancia es la que representa la parte medular de este ensayo, por tratarse de un fenómeno de mucha actualidad, en virtud de que las inversiones en México han recaído principalmente en la pequeña propiedad, en terrenos ejidales de cultivo, zonas de urbanización, así como los terrenos de los pueblos como bienes comunales. Y se ha tratado de Reglamentar la ocupación de esas tierras aplicando las Leyes en Materia Agraria en vigencia, pero esas fines y obtener su reordenamiento en el contexto jurídico y social.

La pérdida de los derechos agrarios por privación definitiva, o suspensión de los mismo, son también causas que originan cambios en los terrenos de naturaleza agraria, según sea definitivo que se les dé; puede así mismo, decretarse la suspensión temporal de los derechos ejidales o comunales, previo la comprensión en ambos casos de las causas que justifiquen el procedimiento que ha de llevarse a cabo por parte de la Comisión Agraria Mixta, hasta culminar en una sanción o pérdida total de sus derechos.

Concluyendo que, sería necesario para desalentar y disminuir los índices de ocupación de terrenos federales, arraigar a la gente en sus lugares de origen, mediante una plenesión de programas de explotación agrícola así como creación de fuentes de trabajo, ayude eficaz el campo y una mayor orientación en cuanto a las Leyes que los rigen para su mejor desenvolvimiento, y aprovechamiento de sus derechos ejidales y comunales.

FRE DE FERRATAS. —

LOS PEQUEÑOS ERRORES MECANOGRÁFICOS SON —
DEL TODO INVOLUNTARIOS, ESPERANDO NO AFECTEN EL CONTENIDO Y FONDO DEL PRESENTE TRABAJO. —

~~TEL AUTOR.~~
MORA

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

- 1.- El Derecho Agrario en México, Doctora Martha Chávez Padrón, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.
- 2.- El Problema Agrario en México, Lucio Mendieta y Núñez, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.
- 3.- El Derecho Agrario, Antonio de Ibarrola, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- 4.- Derecho Agrario Mexicano, Antonio Luna Arroyo, Editorial Porrúa, S.A., México 1971.
- 5.- Derecho Agrario Mexicano, Raúl Lemus García, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- 6.- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Martha Chávez Padrón, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.
- 7.- Cinco Siglos de Legislación Agraria, en México, M. Pabla, Editorial Banco Nacional de Crédito Agrícola, México, 1974.
- 8.- Derecho Civil Mexicano, Rafael Rojina Villegas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.
- 9.- Derecho Civil Mexicano, Tomo Tercero, Bienes, Derechos Reales y Posesión, Rafael Rojina Villegas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.
- 10.- Urbanización, Planificación y Desarrollo Nacional, John Friedmann, Editorial Dions, México, 1973.
- 11.- Las Nuevas Ciudades: Hacia Nuevas Formas de Convivencia Manuel Fraga Iribarne, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1972.
- 12.- México Urbano, Julio García Coll y Mario Schejtman, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- 13.- Introducción al Urbanismo, E. Basclge y varios autores - Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1972.
- 14.- Legislación para el Cambio Social, Publicación de la Comisión Nacional Editorial del P.R.I., México, 1976.
- 15.- Ley Federal de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, S.A. - México, 1985.

- 16.- Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación, México, 1973.
- 17.- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México, Decreto Número 118, Publicado en Gaceta del Gobierno del Estado, México, 1977.
- 18.- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 1978.
- 19.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- 20.- Ley Reglamentaria de la Fracción Tercera del Artículo 27 Constitucional, México, 1948.
- 21.- Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa S.A., México, 1980.