

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**REFORMAS LEGALES EN MATERIA DE  
BIENES COMUNALES**

EXAMEN DE LICENCIATURA  
1970

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

**PORFIRIO PEÑA ROSAS**

**MÉXICO, D. F.**

**1970**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

La presente Tesis fué elaborada en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, a cargo de su Director el eminente Catedrático Sr. Lic. RAUL LEMUS GARCIA. Y,

Con la orientación valiosa del distinguido maestro Sr. Lic. ALVARO MORALES JURADO.

A LA MEMORIA DE MI PADRE

JOSE PEÑA H.

COMO UN HOMENAJE.

CON TODO CARÍÑO;

A MI MADRECITA

MELITA ROSAS Vía. de JOSE PEÑA

FOR SU ABNEGACION Y SACRIFICIOS.

A MIS HERMANOS

FRATERNALMENTE.

**AL SEÑOR LIC.  
ALVARO MORALES JURADO,  
ORIENTADOR DE JUVENTUDES.**

**Como reconocimiento a su capacidad  
intelectual, modestia e infatigable  
labor de Maestro Universitario.**

COMO TESTIMONIO DE GRATITUD.

Al Señor Licenciado

JOSE PATROCINIO GONZALEZ BLANCO GARRIDO.

Como un reconocimiento  
de su generosidad.

Al Señor Licenciado

GUILLERMO HORI ROBAINA.

CON TODO RESPETO Y ESTIMACION.

Al Señor Licenciado

CARLOS A. VIDAL RIVEROLL  
Guía de las nuevas generaciones.

Al Señor Licenciado

EDUARDO VILLARREAL MORO  
Como reconocimiento a sus  
virtudes intelectuales.

**A MI ESPOSA**

**ROSA MARIA.**

**A MIS HIJAS.**

**A LOS CAMPESINOS DE MI PATRIA.**

## INDICE.

INTRODUCCION. P

### CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL REGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL EN MEXICO. 1

- A) Antecedentes históricos. 1
- B) La propiedad comunal en el pueblo azteca. 2
- C) El régimen legal de la propiedad comunal en época de la Colonia. 10
- D) Desamortización de los bienes comunales. 20

### CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES REGULADORES DE LOS BIENES COMUNALES. 27

- A) Ley de 6 de enero de 1915. 27
- B) Decreto de 19 de septiembre de 1916. 40
- C) El artículo 27 Constitucional en lo relativo a bienes comunales. 44

### CAPITULO TERCERO

PRECEPTOS DE DERECHO SUBSTANTIVO EN EL CODIGO AGRARIO SOBRE BIENES COMUNALES. 51

|   |    |
|---|----|
|   | P  |
| A) De los núcleos de población que de hecho poseen bienes comunales.      | 51 |
| B) De los pueblos con bienes comunales amparados con títulos virreynales. | 61 |
| C) Los bienes comunales de los pueblos amparados con otros documentos.    | 65 |

#### C A P I T U L O    C U A R T O

|  |    |
|--|----|
| NORMAS DE PROCEDIMIENTO RELATIVAS A LA TITULACION-<br>DE BIENES COMUNALES, Y EN LA VIA DE CONFLICTO. | 69 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| A) Iniciación del procedimiento de oficio o a petición de parte. | 69 |
| B) De los términos y notificaciones.                             | 77 |
| C) De las pruebas, su valor.                                     | 82 |
| D) Las sentencias definitivas.                                   | 85 |

#### C A P I T U L O    Q U I N T O

|  |    |
|--|----|
| REESTRUCTURACION DE LAS NORMAS SOBRE BIENES COMUNALES. | 92 |
|--|----|

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| A) Normas de carácter substantivo. | 92 |
| B) Normas de procedimiento.        | 97 |

|              |     |
|--------------|-----|
| CONCLUSIONES | 103 |
|--------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA | 106 |
|--------------|-----|

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

El haber elegido este tema para su desenvolvimiento lo hice no con el amplio conocimiento de la materia; pero sí con el profundo interés en bien de los comuneros-- de México; pues he vivido entre ellos parte de mi vida-- también como comunero.

Comienzo el presente trabajo, por esbozar brevemente, la situación histórica de este especial tipo de propiedad hasta la legislación vigente que la reglamenta, y para lo mismo he dividido el tema en cuestión en cinco capítulos, tratando en el primero sobre sus anteceden -- tes; en el segundo analizo su aspecto constitucional y-- reglamentario; en el tercero, se estudian los preceptos de carácter substantivo; en el cuarto, las normas de pro-- cedimiento y en el quinto, se propone una reestructura-- ción de preceptos de carácter substantivo y de procedi-- miento dentro del Código Agrario en vigor.

El convivir con los campesinos comuneros y sentir-- la necesidad, así como al concluir mi trabajo, me doy -- cuenta que es necesario hacer patente una reforma al Có-- digo Agrario vigente por lo que respecta a la regulación que dicho Ordenamiento Legal hace de la propiedad comu-- nal en México, a modo de que se proteja en forma más efi

caz.

Tango confianza de que el Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Alvarez, que habrá de gobernar con verdadero acierto a nuestro país, se preocupará también por resolver los problemas principales del campesinado comunero. El consolidará los principios de la Revolución Mexicana de 1910 en forma fehaciente sobre la Reforma Agraria.

Este problema y otros más que analizamos a la luz del Derecho Agrario, ha sido objeto de la presente tesis que deberá tomarse en cuenta ya que con ella esbozo y propongo una de las posibles soluciones de los tantos problemas en materia agraria, como es el caso del comunero. Modesto trabajo que pongo a la alta consideración del Honorable Jurado que habrá de examíname.

México, D.F., Noviembre de 1970

## C A P I T U L O P R I M E R O

### ANTECEDENTES DEL REGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL EN MEXICO.

#### A) Antecedentes Históricos.

La verdad de una historia depende de las fuentes de donde se ha tomado. Bajo este aspecto, los antecedentes del régimen de propiedad comunal en los pueblos de la antigua Anáhuac son muy escasos, pues no se ha escrito mucho al respecto.

Como fuentes existen, la leyenda, la pintura, los jeroglíficos, pero estas manifestaciones no han sido suficientes para conservar de manera verídica el relato histórico lo que solo se consigue con amplitud por medio de la escritura.

Se sabe que nuestros primeros pueblos no dominaron la escritura propiamente dicha; que se valieron para dejar constancia de sus actos y hechos, de los jeroglíficos; que para interpretarlos necesitaron de traductores que oralmente venían ayudar para poder entenderlos. Por ello no podemos aportar antecedentes suficientes sobre la propiedad comunal que hayan practicado los pueblos de los que hablaremos más adelante.

## B) La Propiedad Comunal en el pueblo azteca

En las tierras de Anáhuac, a la llegada de los españoles, existían pueblos poderosos por cuanto a su civilización e importancia militar, siendo ellos, el Azteca o Mexica, el Tecpaneca y el Acolhuac o Texcocano, mismos que se encontraban estrechamente unidos, pero el primero de ellos era el más significado. En esta época el pueblo Azteca ya tenía bien señaladas las propiedades, pero observamos que antes de la conquista de este pueblo, y como lo encontraron los españoles ya existía entre ellos, dos regímenes de propiedad; el comunal y el individualista.

El régimen de propiedad comunal que es el aspecto que más nos interesa en este trabajo, sabemos que "aun cuando los mexicanos ya estaban a un paso de destruir completamente su organización tribal, sin embargo, a principios del siglo XVI, continuaban exhibiendo ciertos aspectos de su primitiva estructura social." (1).

En la Ciudad de Tenochtitlán, así como en otros lugares, los habitantes estaban divididos en grupos llamados CALPULLIS (barrios) demasiado cerrados en un principio, a causa de la consanguinidad, estos calpullis tenían su CALPULTLALLI también llamado CALPULLALLI (tierras de los barrios) las cuales eran de cultivo y pertenecían en común al conglomerado y no a cada uno de los habitantes que integraban la comunidad.

---

(1) L. CHAVEZ OROZCO, Historia de México. T.I.P.206.

EL CALPOLLE, es el pariente mayor del calpulli y en plural es CALPULLEC, también llamado CHINANCALLEC quien dividía entre cada una de las familias del barrio una parcela de tierra denominada TLALMILLI adecuada a sus necesidades económicas, y al extinguirse alguna familia, automáticamente incorporaba el tlalmilli al calpultlalli para que sirviera de reserva o para satisfacer las necesidades de otra familia del barrio que no tuviera tierra.

Nadie podía enajenar el tlalmilli ya que no era patrimonio privado, sino que pertenecía al calpulli, pues la familia que durante dos años no la cultivaba la perdía, pero por otra parte, quien deseaba cultivar más del espacio, podía rentar una parcela adicional de otro calpultlalli, si su propio grupo no tenía tierra disponible. (2).

Dentro del calpultlalli había varias parcelas que se cultivaban en común por los habitantes del calpulli y cuyos productos estaban destinados al sostenimiento del --TECPAN que quiere decir lugar de residencia del chinancallec y del teotlalli, es decir, de los templos. Si se trataba de alguna tribu sojuzgada por otra, había además, una porción de tierra denominada YAOTLALLI que se cultivaba en común para el pago del tributo. (3).

La transición del régimen comunal al de propiedad individual, se advierte en el hecho de que, siendo hereditaria la dignidad del calpollec y estando dentro de sus

(2) L. CHAVEZ OROZCO. Historia de México. T. I. P. 206.

(3) Idem.

atribuciones el reparto del calpulli, al extinguirse las familias, con facilidad pudo ir substrayendo paulatinamente porciones que agregaba al TECPANTLALLI (tierras de --palacio) y cuyos productos estaban destinados para su propio y personal sostenimiento. Y quien, sin atenerse a estos datos, por desecharlos, pusiera en duda el hecho de que la propiedad individual estuviera substituyendo al régimen --comunal, debe meditar en la profunda miseria en que vivían a la llegada de los españoles, los millones de MACEHUALES (peones de campo) que gemían bajo el señorío de los sacerdotes y de los nobles, no puede explicarse por otra causa sino porque el régimen individualista ya había adquirido un incremento enorme. Y como dice Manuel M. Moreno, que la --propiedad individual empezó a organizarse, "precisamente a raíz de la victoria obtenida por los mexicanos sobre los de Azcapotzalco, que culminó con la distribución de tierras del pueblo vencido entre los guerreros aztecas que --más se habían señalado en esta guerra." (4).

También el historiador Durán, asienta en su Historia de las Indias: "Después de que señalaron tierras a la corona, el primero a quien señalaron tierras, fué a TLACAELEL caudillo de esta guerra, al cual dieron diez suertes de --tierra, todas tierras de Azcapotzalco, en lugares señalados de la provincia, que por hacer poco caso no señalo y nombro como en la relación los hallé nombrados. Diéronle a --éste todas estas tierras y fué preferido a todos los demás, porque la victoria toda se atribuyó a él y a su industria." (5).

---

(4) L. CHAVEZ OROZCO. Historia de México. T. I. P. 207.

(5) Loc. Cit.

"Las tierras del imperio mexicano estaban repartidas entre la corona, nobleza, las comunidades y los templos, -- para lo cual tenían pinturas en que clara e individual -- mente se describía lo que a cada uno tocaba. Las tierras de la corona estaban pintadas con color purpúreo; las de la nobleza, de encarnado, y las de las comunidades, de amarillo claro. No era menester más de extender un mapa de éstos para conocer la extensión y linderos de la tierra, y lo que a cada uno pertenecía. Los jueces españoles, después de la conquista, se sirvieron de esta especie de instrumentos o títulos de propiedad para decidir algunos pleitos. -- En las tierras de la corona que llamaban tecpantlalli (tierras de palacio), reservando siempre el dominio al rey, -- gozaban del usufructo ciertos señores a quienes daban el nombre de tecpampoahque o tecpantlaque, es decir gente de palacio." (6).

"Cuando moría algún señor de éstos, entraba el hijo mayor en posesión de las tierras con el mismo gravamen que su padre; pero si iba a establecerse a otra parte las perdía, y el rey o por sí nombraba un nuevo usufructuario, o la dejaba a arbitrio del pueblo en cuyo distrito estaban situadas las tierras." (7).

Las tierras que denominaban PILLALLI (tierras de los nobles) "o eran posesiones antiguas de la nobleza, que habían heredado los hijos de sus padres, o eran mercedes que el rey hacía a algunos de sus vasallos en premio de sus hazañas o de algún importante servicio hecho a la corona,

---

(6) F. JAVIER CLAVIJERO, Historia Antigua de México, 3a. época, pp. 72-73.

(7) Idem.

Unos y otros podían por lo común enajenar sus posesiones; pero no podían darlas ni venderlas a los plebeyos. Dije — por lo común, porque entre estas tierras había algunas — que concedía el rey con la condición de no enajenarlas si no dejarlas como mayorazgo a sus hijos. Los mayorazgos — eran muy antiguos y comunes entre aquellas naciones; pero no estaban tan anexos a la primogenitura que no fuese libre al padre el dejarlo al que mejor le pareciese de sus hijos, cuando el primogénito era inepto para gobernarlo." ... "No eran menos antiguos en aquellos reinos los feudos. Comenzaron desde el rey Xólotl que repartía las tierras — de Auáhuac entre sus chichimecas, y los advenedizos acolhuas con las propias condiciones feudales de una irviolable fidelidad, de cierto reconocimiento y de acudir con — sus personas, bienes y vasallos en caso de rebelarse al — gún estado."(8).

"Las tierras que llamaban ALTEPETLALLI o tierras de los pueblos, eran las que poseía el común de cada ciudad o lugar, las cuales estaban divididas en tantas partes — cuántos eran los barrios de la población y cada barrio po seía su parte con entera exclusión e independenciam de los demás. Estas tierras no podían en manera alguna enajenarse entre ellas había algunas destinadas para proveer de vive res al ejército en tiempo de guerra, las cuales llamaban MILCHIMALLI y CACALOMILLI, según la especie de víveres que debían contribuir. Los Reyes Católicos han señalado a los lugares de los mexicanos sus tierras propias y han expedi do las órdenes convenientes para asegurarles la perpetui-

---

(8) E. JAVIER CLAVIJERO, Historia Antigua de México. 3a. Epoca. PP. 73-74.

dad de la posesión; pero al presente se halla muchos pueblos desposeídos de ellas por la avaricia de algunos poderosos, favorecidos por la iniquidad de algunos jueces." (9)

Los españoles crearon en época posterior, las que llamaron PROPIOS y que se asemejaban al ALTEPETLALLI de los Aztecas.

Otro pueblo de las tierras de Anáhuac y que fué estudiado por los historiadores, es el pueblo MAYA, que también tenía tierras comunales.

EL PUEBLO MAYA, en su organización agraria según los historiadores, asientan que la propiedad de la tierra era comunal y no sólo por lo que hace a la nuda propiedad, sino también al aprovechamiento de la tierra misma, aunque era cierto que los nobles, clase social privilegiada, tenían sus propiedades particulares, es decir, tenían sus solares y casas en la ciudad de MAYAPAN. Como hemos dicho, las tierras eran comunes, y casi entre los pueblos no había -- forma ni sistema que las dividieran, aunque sí entre una provincia y otra, por causa de las guerras. "También eran comunes las salinas, que están en las costas de la mar, y los moradores más cercanos a ellas debían pagar su tributo a los señores de Mayapán con alguna sal de la que cogían." (10)

La tierra entre los mayas, era la principal fuente de sustento para la población y no había propiedad exclusiva sobre los terrenos, pues eran del dominio público, su uso -

(9) F. JAVIER CLAVIJERO, Historia Antigua de México. 3a. Epoca. pp. 73-74.

(10) L. MENDIETA Y NUÑEZ, El Problema Agrario de México. p. 13.

era del primero que la ocupaba, y la ocupación no daba sino un derecho precario que subsistía en tanto duraba el cultivo hasta la cosecha de la mies. Pasado el cultivo bienal, la pradera volvía al uso público para ser utilizada por otro cuando ya había recuperado la tierra las condiciones para el nuevo cultivo. Agregando que "El uso común de las tierras es tradicional entre los mayas, que, aún al presente, con dificultad se resignan a la propiedad particular y exclusiva de las tierras de labranza. Concorre a ello el carácter especial de éstas, que no permite cultivar más de dos años una misma faja de tierra sin dejarla descansar para que recobre por sí sus elementos de fertilidad!" (11)

Aun cuando ya hemos dicho lo anterior, podemos agregar que, los mayas debieron haber seguido alguna regla especial para la distribución de sus tierras, aunque en forma temporal, pues el historiador Cogolludo, dice: "Suelen de costumbre sembrar para cada cosecha con su mujer, medida de C.C.C.C. pies, lo cual llaman humuinic, medida con vara de XX pies en ancho y XX en largo!" (12)

El licenciado Moreno Cora al referirse a la propiedad comunal de los mayas, por su parte afirma: "Este sistema no debió haber sido tan general, puesto que había leyes que arreglaban las herencias, lo cual indica un sistema más perfecto de propiedad!" (13)

---

(11) L. MENDIETA Y NUÑEZ, El Problema Agrario de México. p.14.

(12) Idem.

(13) Ibidem. p. 14-15.

Para concluir este inciso y siguiendo al prestigiado autor Dr. Lucio Mendieta y Núñez, es necesario precisar que las propiedades que he señalado se encontraban divididas en tres grupos:

La propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros.

La propiedad de los pueblos.

La propiedad del ejército y de los Dioses. (14)

Pués sigue diciendo este distinguido tratadista, que en realidad, los aztecas no tuvieron el amplio concepto de propiedad como los Romanos que revistieron el derecho de propiedad con la facultad de usar, de gozar y de disponer de una cosa, es decir, de la propiedad rústica y que al rey le correspondía la PLENA IN-REPOTESTAS que es el derecho de disponer de la propiedad. Pero pensamos que solo podía ejercer esta facultad cuando se trataba de tierras de su propiedad y de los nobles, y no así de las pertenecientes a las instituciones como las dedicadas a las guerras y a los cultos religiosos, y menos aún las pertenecientes a los pueblos y a los barrios, porque éstos las venían poseyendo y disfrutando desde su fundación. Siendo las tierras de los barrios, los calpullallis mismos que se trabajaban en parcelas como ya hemos apuntado, institución que se considera el antecedente del ejido actual.

Las tierras que denominaban Altepetlalli de propiedad comunal que se trabajaban en común por el pueblo, para gastos de funcionarios y el pago de las contribuciones, -

---

(14) MENDIETA Y NUÑEZ, El problema Agrario de México, p.4.

estimamos que estas tierras, son el antecedente de la propiedad comunal que actualmente tienen algunos pueblos.

C) El régimen legal de la propiedad comunal en época de la colonia.

En la Nueva España, desde sus principios se organizó de manera injusta en cuanto a la propiedad agraria, sobre la base de una desigualdad absoluta que dió origen a una lucha desigual entre grandes y pequeños propietarios, lucha sorda y pacífica que se convertía en litigios interminables por la lentitud. Así que nuestros indios fueron víctimas de innumerables despojos.

Los colonos españoles comenzaron a codiciar la propiedad comunal de los autóctonos, siendo suficiente al invasión de los terrenos por los hacendados para que con el transcurso del tiempo pasaran a ser de su propiedad, y así a través de los años la pequeña propiedad de los aborígenes iba en decadencia y adquiría caracteres alarmantes, - que hasta el Virrey Don Martín de Mayorga intervino en el caso en 1781 expidiendo un decreto con el propósito de poner un hasta aquí al mal. El decreto dice:

"México, febrero 23 en 1781. Habiendo experimentado el general abuso en que han vivido y perseveran los indios de los pueblos próximos y remotos que comprende esta gobernación, en la nociva enagenación de sus tierras, solares y casas, así de propia peculiar adquisición, como de comunidad y repartimiento, contrayendo imponderables perjuicios hasta el más infeliz de no tener en que vivir, ni dejar en sus potreros aun aquel corto auxilio de casillas o jacales correspondientes a la conservación de la vida humana; . . . Y porque este desarreglo que de día en día se-

va propagando más y más, infunde por su tolerancia el temor de que los indios lleguen al más infeliz estado, como no tener ni en que vivir, ni tierras que cultivar, en que divertir el ocio y con que ayudarse para sostener su mantención, obervaciones y cargas, quedando por esto inverificables e inaccesibles las piadosas reales intenciones cuidadosamente establecidas y repetidas para conservación, aumento y propagación de los indios, todo dirigido a su beneficio, según las leyes 16, 17 y 18, lib. 4, tít. XII, en cuyo fraude aconsejados los indios por los compradores les hacen ocultar su calidad, tomando la diversa de mestizos, castizos y otras castas para facilitar las ventas, cometiéndose con esto la respectiva transgresión a la enagenación de sus pobres bienes, solares y casillas, de las que viéndose destituidos, se entregan al ocio y vagabundería a que naturalmente son propensos, tomando en esto ocasión al abandono de sus familias, y separados dejan sus poblaciones, andan fugitivos y como vagos, defraudan en gran parte el real ramo de tributos, cuya baja muchas veces se ha experimentado en sus nuevas cuentas y matrículas por estos principales motivos de fuga y ausencia, resultando otro no menos grave como la falta de cumplimiento de los preceptos eclesiásticos, por no tener segura residencia ni conocer fija feligresía, viviendo sin subordinación a las justicias y sin sujeción a los párrocos, a lo que se añade el consiguiente perjuicio de acompañarse con otras gentes viciosas de distintas naturalezas, como de mulatos, lobos, coyotes y otras semejantes, cuya malicia y perversidad fácilmente precipita a los indios por su rusticidad o ignorancia, conduciéndolos a los robos, muertes y otros insultos que cometen en las poblaciones y fuera de ellas, infestando los caminos, ya con rateros, ya con excesivos robos, y en tregados con más libertad al incorregible vicio de la embriaguez, el cual les infunde mayor libertinaje, y lo que es más sensible, que con tal desamparo se creían las familias de estos infelices, sin cultura ni doctrina política y cristiana, privándose de la debida instrucción en los oficios necesarios y liberales, que con facilidad por su habilidad natural, y por el celo y vigilante cuidado con que más que nunca en los presentes tiempos se está socorriendo a la juventud de uno y otro sexo, pudieran y podrán redimirse de tantos daños que padecen en sí, y se extiendan al estado con la altanería, ociosidad y viciosidad debiéndoles sobrar todas comodidades en la perpetua radicación en sus casas y pueblos, aprovechando el tiempo con su personal trabajo en el cultivo de los campos, laborío de las minas, dedicación a sus oficios y aplicación a

otras artes que les franquea así la buena instrucción como su capacidad; y porque no ha bastado, como dicho es, las comunes providencias a remediar otros perjuicios, destruir el abuso y mantener el auxilio de ésta recomendable nación .

Se manda: que por ningún caso ni con pretexto alguno se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamiento ni otro género de enagenación de tierras de indios, no sólo aquellas que por de comunidades se les repartan para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultivo, sino también de aquellas que ha adquirido y adquirían como propias por título de herencias, donación y otras adquisiciones de sus antepasados, entendiéndose dicha prohibición aún entre los mismos indios de los unos a los otros, y con especialidad de los españoles, mestizos, mulatos y cualesquiera otras castas y familias residentes en pueblos de indios, hacenderos, rancheros y cualesquiera otros que tengan fincas rústicas o urbanas en sus poblaciones, sin que para las ventas, arrendamientos y cualesquiera otra clase de enagenación intervenga licencia de mi superior gobierno, juzgado general de naturales o real audiencia, calificada la necesidad y utilidad, y seguidos todos los trámites dispuestos por las leyes con precedente audiencia del señor fiscal y porque interpretando o mal entendida la ley 27, tít. I, lib. 6, los justicias de los partidos que comprenden esta gobernación, proceden a otorgar instrumentos de venta y arrendamiento sin las predichas formalidades, y lo mismo ejecutan los escribanos, no sólo los de dichos partidos, sino aun los de esta corte, se prohíbe a unos y otros que en lo adelante procedan a otorgar tales instrumentos de venta y arrendamiento sin las predichas licencias, pena de quinientos pesos y privación de sus oficios, y la nulidad de los que así otorgaren perdiendo desde luego los compradores o arrendatarios la importancia de las ventas y la pensión de los arriendos en aquellas tierras de propio dominio de los indios, y en las de beneficio equitativo, como son las de repartimiento en que no tienen dominio directo dichos naturales, se concede a los vendedores, arrendadores y pignorantes y a los compradores, arrendatarios y pignoratarios al pedimento de las tierras y aplicación de éstas a otros individuos necesitados y observantes de su conservación y uso.

. . . Y porque el mismo abuso se ha notado aun dentro de esta capital, se ordena asimismo se publique en las parcialidades de San Juan y Santiago el mismo bando, poniendo en los oficios públicos de provincia y ciudad igual testimonio para que conste a sus respectivos escribanos, y a los

demás reales la prohibición y penas que para su observancia se les impone, dirigidas al remedio de tantos males; y, para cortarlos en su raíz, en el modo posible, se manda que con testimonio de la presente y antecedentes resoluciones se dé cuenta a S.M., para si merecieren su real aprobación o que su soberana justificación se digne aplicar las más aptas sabias providencias que estime convenientes a tan importantes fines". (15)

A este respecto, comenta el Dr. Mendieta y Núñez, que a pesar de las enérgicas disposiciones en ellas contenidas y de las que con anterioridad y sobre el mismo punto se habían expedido repetidas veces, los males que se trataban de corregir siguieron sucediéndose. Este mismo autor sigue diciendo que: "Los españoles se apoderaron, mediante la fuerza de las armas, del territorio dominado por los indios, con lo cual no hicieron otra cosa que seguir la bárbara costumbre de los pueblos fuertes, y que ha perdurado desgraciadamente hasta nuestros días." (16)

Agregando que cuando se empezó a legislar sobre la materia, se ordenó que se respetase la propiedad de los indios, además por medio de otras disposiciones se protegieron las propiedades de los núcleos de población, pero muchos pueblos tuvieron su propiedad comunal y algunos indígenas conservaron la propiedad en lo individual, pues gozaron de la propiedad privada, desconocida por ellos hasta entonces en toda la amplitud que le daban los pueblos civilizados de Europa.

Los Reyes españoles hicieron mercedes de tierras a muchos oriundos que les fueron adictos en la conquista o que presentaran relevantes servicios a la corona, para que

---

(15) L. MENDIETA Y NUÑEZ, El Problema Agrario de México, pp. 76-80.

(16) *Ibidem.* p. 23.

la gozacen en propiedad absoluta, y como la más antigua se menciona, la que por cédula de 28 de abril de 1526 se hizo a los nativos llamados Don Martín y Don Rodrigo.

Otros naturales adquirieron tierras por compra a la corona, y tuvieron por este título, también en absoluta propiedad.

La propiedad comunal se distinguía, según las leyes españolas, en cinco clases diversas en cuanto a su origen y aplicación siendo:

- 1.-El Fundo legal.
- 2.-El ejido.
- 3.-Los Propios.
- 4.-Las tierras de común repartimiento
- 5.-Los montes, pastos y aguas.

Pero antes de referirme a la propiedad comunal que la legislación de la nueva España instituyó, es necesario decir que algunos autores y entre ellos está, la Dra. Martha Chávez P. de Velázquez que señala que durante la colonia existieron tres tipos de propiedades que se derivaron del patrimonio del Estado, y que se concentraron en la forma siguiente:

- "a) Los españoles y sus descendientes
- b) El Clero, y
- c) Los indígenas." (17)

Y dentro la propiedad individual, en la cual podemos considerar al primero y segundo grupo que apuntamos en l-

---

(17) M. CHAVEZ P. de VELAZQUEZ, El Derecho Agrario en México, p.104.

los incisos a) y b). Otra propiedad de tipo intermedio por cuanto a su composición y formación, y la comunal.

El fundamento legal de la propiedad de la nueva España se señala en las bulas de Alejandro VI y en las ordenanzas del 18 de junio y de agosto 9 de 1513, que llevaron por título de ley para la distribución y arreglo de la propiedad, expedida por Don Fernando Quinto, en Valladolid España, que dispusieron: "Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, . . ." (18)

La Ley V expedida por el emperador Don Carlos, el 18 de octubre de 1541, refrendada el 8 de diciembre de 1550 - por Don Carlos II, ordena entre otros puntos que, "Mandamos, que el uso de todos los pastos, montes, y aguas de las Provincias de las Indias, sea común á todos los vecinos de ellas, . . . para que los pueblos gozaran libremente," (19)

La Ley XIV expedida por el propio emperador Don Carlos en el año de 1523, ordenó entre otras cosas; " y de estas Tierras hagan los Virreyes separar las que parecieren convenientes para propios de los Pueblos, que no los tuvieren, de que se ayude á la paga de salarios de los Co-

---

(18) MANUEL FABILA, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. T.I. 1941. p.4

(19) Ibidem. p.15.

rregidores, dexando exidos, dehesas y pastos bastantes, como está proveído, y assí lo executen." (20)

Con base en estas y otras disposiciones los reyes es pañoles y las autoridades de la Nueva España, como ya he dicho, concedieron tierras a los pobladores de ésta. De carácter individual fueron las caballerías, las peonías, las suertes, los sitios de ganado mayor y los de ganado menor, que se adquirieron por medio de mercedes, compraventas, por confirmación, y por prescripción.

Las propiedades de tipo intermedio se formaron o se adquirieron por medio de composiciones y de capitulaciones. En el primer caso sucedía cuando algún terrateniente poseyendo tierras realengas o del Estado o de particulares, para legalizar dicha posesión entraba en composición con la corona, con el objeto de que se le titulara esa propiedad.

Las composiciones podrían ser de tipo individual o colectivo, es decir, cuando la solicitaba un solo individuo o un grupo de individuos, por eso se le clasifica de tipo intermedio.

El procedimiento de la Capitulación, de tipo intermedio, consiste también en que por la forma de capitulaciones se le daba a una persona una superficie de tierra para fundar un pueblo, o una colonia, en el cual se asignaban propiedades de tipo individual a cada colono y al pro

---

(20) MANUEL FABILA, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. T.I., 1941. p.8.

pio. pueblo se le dotaba con estas tierras también, para su uso común.

Tenemos el llamado FUNDO LEGAL, que "era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores" (21).

Este fundo legal en general tenía 600 varas, las que debían medirse desde el centro de los pueblos hacia los cuatro puntos cardinales; además estos fundos legales tendrían los solares indispensables para los habitantes del lugar.

El Ejido es propiedad de tipo COLECTIVA, pues el "ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, - que no se labra, ni se planta, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Se creó - con carácter comunal e inagenable." (22), ejido que con - ese mismo fin se creó en la Nueva España y era de uso y disfrute comunal. En España tenía la extensión que para - cada caso se señalaba, y aquí en la Nueva España tenía una legua cuadrada.

En los pueblos indígenas tenían como finalidad que los indios podían tener ahí sus ganados para que no se revolvieran con los de los españoles.

EL PROPIO, era otro tipo de propiedad colectiva, establecida por las leyes españolas y que tuvo vigencia en la Nueva España, por lo que respecta a sus fines "coincide -

(21) M. CHAVEZ P. de VELAZQUEZ, El Derecho Agrario en México. 1. Edición, 1964. p. 112.

(22) *Ibidem.* p. 113.

con el altepetlalli mexicano, porque los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos." (23)

También de carácter colectivo se les llamaba a las tierras de COMUN REPARTIMIENTO así como el de parcialidades o el nombre de tierras de comunidad, y "Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de que las cultivaran; estas tierras se constituyeron con las tierras ya repartidas o las que para labranza se dieron y el Ayuntamiento era su autoridad; posiblemente su extensión era la de una suerte." (24)

Estas tierras de común repartimiento se han considerado como un antecedente del sistema actual de propiedad en el ejido, ya que son tierras que se reparten entre los habitantes del lugar con la condición de que las cultiven y su disfrute es individual, pero cuando deja de existir su titular, la tierra vuelve a la comunidad para dársela a otro que la necesite y la cultive.

Por último, tenemos la propiedad de carácter COMUNAL o colectiva denominadas montes, pastos y aguas. De estos bienes podían disfrutar tanto los españoles como los indígenas, pues a este respecto así lo estableció el Emperador Carlos V en una cédula expedida en el año de 1533, y que luego fué establecida en la Ley V, Tit. VII, Lib. IV, dictada y reiterada el 15 de abril y el 18 de octubre de 1541, disposición que ya hemos transcrito.

(23) M. CHAVEZ P. de VELAZQUEZ. El Derecho Agrario en México, p. 114.

(24) Loc. cit.

Al efecto expresa la distinguida maestra Martha Chávez P. de Velázquez que: "En aquella época hubo gran preocupación por la ganadería y de ahí derivó la creación de la Hermandad de la Mesta en España, cofradía de ganaderos con privilegios extraordinarios, y que fué implantada también en la Nueva España; como consecuencia de esa importancia que se le daba a la ganadería, los montes, pastos y aguas se declararon comunes." (25)

Es necesario decir, que también se dedicaron tierras de pastos para las Dehesas y para la explotación de la ganadería de los pueblos. Dehesas que se consideran como tierras propias de la comunidad.

En la Nueva España con su nuevo régimen administrativo, de municipios, los encargados de todo lo referente a las tierras de comunidad, fueron los Ayuntamientos y en general, de cuanto se relaciona con las propiedades agrarias de los pueblos, los que administraban no solamente sus bienes sino también los que pertenecían a las comunidades.

Se ha dicho que, "Muchas personas confunden la propiedad comunal con el comunismo; pero entiéndase que la propiedad era comunal y no así el goce de la tierra, que antes y después de la Conquista fué individual. Es cierto que en la realidad de las cosas era toda una familia qui en disfrutaba de estas parcelas; pero al jefe de la misma, como individuo particular, era a quien pertenecía el derecho de usufructo, que se transmitía de padres a hijos" (26)

En esto, estoy de acuerdo con el autor.

(25) M. CHAVEZ. El Derecho Agrario en México, p. 114.

(26) L. MENDIETA Y. El Problema Agrario de México, p. 64.

#### D) Desamortización de los bienes comunales.

En el año de 1856, a raíz de los movimientos políticos en los que el clero tomó parte directa, ya se tenía conocimiento que el lamentable estado económico del país se debía a la amortización de bienes eclesiásticos, esta amortización que significa el estancamiento de capitales, determinaron que el gobierno de entonces dictara la ley de 25 de junio de ese mismo año, en la que se declaró en su artículo 25 la incapacidad de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir y administrar bienes raíces, Esta ley ejerció influencia terminante en la organización de la propiedad agraria, que comprendiendo en los efectos de la ley, la propiedad de los pueblos de indios y aún cuando en su artículo 8 se estableció que de las propiedades de los Ayuntamientos se exceptuarían los edificios, ejidos, y terrenos disponibles al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, y nada se dijo de las tierras comunales. Púés fué en el artículo 11 del reglamento a esta ley de 25 de junio de 1856 en el que ya se comprendió expresamente a las comunidades.

En general, esta es la opinión del Dr. Mendieta y Núñez, Sin embargo nosotros apegándonos a lo establecido por la ley que citamos y expedida por el presidente Don Ignacio Comonfort, se llega a conclusiones indubitables, de que también se trató de desamortizar los bienes de las comunidades, púés el artículo 10. de la señalada ley establece que: "art.-10.-Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen ó administran como propietarias las corporaciones civiles ó eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad á los que las tienen arrendadas, por el

valor correspondiente á la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual". Este artículo expresa en general dos tipos de corporaciones, la civil y la eclesiástica.

Las corporaciones civiles en nuestro concepto son - también las integradas por aquellas organizaciones que tienen bienes comunales, ya que las comunidades están formadas con dichos bienes que ellas mismas administran, consecuentemente, son corporaciones distintas a los ayuntamientos y por ende civiles, por lo que este primer artículo es taba dirigido a desamortizar los bienes comunales que perpetuamente tienen en posesión y propiedad las referidas comunidades de los pueblos.

La desamortización de los bienes comunales, como ya se dijo, se llevaría acabo por el mismo método que se ocupaba para desamortizar los bienes eclesiásticos, ó sea adjudicando los terrenos en propiedad a los arrendatarios de los mismos; pués el artículo 3o, de la ya mencionada - ley, nos habla de lo que se entiende por CORPORACION, entre otras, todo establecimiento ó fundación de carácter de duración perpétua o indefinido. Naturalmente como también lo eran las comunidades con sus bienes agrarios, por eso - esta ley indirectamente se refiere a las comunidades como lo establece el artículo 11 de su reglamento.

La finalidad de la desamortización de bienes eclesiásticos en la ley y su reglamento fué de carácter económico, político y social; se trató de cambiar la calidad de sus riquezas (del clero) para mayor provecho y progreso del país, impulsando al comercio, a la industria y las artes. En el artículo 26 de la multicitada ley se facul --

taba a las sociedades civiles y religiosas a emplear el dinero adquirido por adjudicaciones de sus propiedades en imposiciones sobre fincas o en acciones de empresas agrícolas y mercantiles; también se decía que el gobierno perseguía un objetivo, al decretar la ley de desamortización, en la circular de fecha 28 de junio de 1856, dirigida a los gobernadores y demás autoridades del país, es decir, el gobierno esperaba como resultados de esta ley, el desarrollo del comercio, aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, ya que se apreciaba que las manos muertas no hacían nada en favor de sus mismas propiedades, y por no haberse reducido a propiedad individual la comunal de los indios languidecía; y dieron como resultado en la práctica que los denunciados de los bienes eclesiásticos por estar en mejores condiciones dentro de la ley, y por el solo hecho de denunciar les correspondía la octava parte del precio de la finca, pues se trataba de gente de dinero que invertía su capital en lo más seguro, como lo es la propiedad raíz, pasando la propiedad de la mano muerta, en su mayor parte, a poder de los denunciados ya que los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica no pudieron apoderarse por sus escasos recursos económicos, porque si se convertían en adjudicatarios de las fincas que ocupaban, tenían que pagar el 5% de alcabala, una mitad en dinero y la otra en bonos consolidados de deuda interior, si la adjudicación se hacía dentro del primer mes; y si se hacía dentro del segundo mes, las dos terceras partes en dinero y una en bonos, y si se llevaba a cabo dentro del tercero solo una cuarta parte en bonos y tres en numerario, además tenía que pagar los gastos de adjudicación; y el precio de la finca se imponía al 6% anual y a censo redi-

mible sobre la misma finca; ahora bien, las consideraciones de conveniencia económica no fueron tan perjudiciales para la adjudicación de fincas como los prejuicios morales y religiosos porque fueron los que impidieron que los arrendatarios hubiesen adjudicándose dichos bienes ya que el clero declaró excomulgados a quienes compraban los mencionados bienes, por lo que mucha gente se abstuvo de aprovechar las operaciones autorizadas por la ley.

Respecto de lo que hemos dicho de los bienes eclesiásticos, y también tratándose de liquidar los bienes de las comunidades, se siguió un procedimiento semejante, pues "En acatamiento a lo dispuesto sobre la materia, se procedió a la enajenación de los ejidos, tan benéficos para la población excedente de los pueblos, porque encontraba en ellos un modo de subsistencia durante las épocas en que escaseaba el trabajo, y siempre una ayuda eficaz para su vida, ya aprovechando los frutos naturales espontáneamente producidos en las tierras del ejido, o haciendo uso de ellas para la cría de sus ganados." (27)

Es cierto que las Leyes de Reforma nos suprimieron a las comunidades indígenas, pero les desamortizaron sus bienes dejándolos sin su patrimonio, y para consolidar esta situación desfavorable a las comunidades, la Constitución Política de 1857 en su artículo 27 párrafo tercero, estableció que "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar

---

(27) L. MENDIETA Y NUÑEZ. El Problema Agrario de México, p.120.

por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución." (28), pero si este era el aspecto legal de la tierra, la realidad sería otra, porque las comunidades en su mayoría siguieron poseyendo en común sus bienes comunales, de ahí la defensa tan brillante expresada en favor de los pueblos, en la ley de 6 de enero de 1915.

La desamortización de los bienes benefició al latifundismo en vez de aumentar el número de pequeños propietarios que vendrían a favorecer a la República.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez dice: "Don Melchor Ocampo, refiriéndose a las leyes de desamortización, demostró que en las propiedades de bajo precio bastaría que en corto tiempo se hiciesen sobre ellas cierto número de traslaciones de dominio, para que la alcabala del cinco por ciento absorbiese todo su valor. Aun cuando exagerado, este cálculo dió una idea de los principales defectos de la ley. El gobierno pretendió atenuarlos y extender el beneficio de la misma a la clase media, a efecto de lo cual expidió la resolución de 9 de octubre de 1856, en la que reconoce el perjuicio que las leyes de desamortización estaban causando a los pueblos de indios y, para facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo, se dispone que: ". . . todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos, conforme a la base de la ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pa

---

(28) M. FABILA. Cinco Siglos de Legislación Agraria, en México, pp. 118-119.

gar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituir los dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan.

Esta disposición provocó la desamortización de los pueblos de indios y de los bienes del Ayuntamiento, lo que produjo desastrosas consecuencias; personas extrañas a los pueblos comenzaron a apoderarse de las propiedades de los mismos obrando como denunciantes, y esto motivó que los indios se sublevaran en varios puntos del país.

El Gobierno acudió a remediar el mal ordenando que la desamortización se hiciese, en estos casos, reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores, y de este modo, como efecto de la resolución de 9 de octubre, que favoreció la adjudicación de terrenos cuyo valor no excediese de doscientos pesos, se fué creando una propiedad privada demasiado pequeña junto a la gran propiedad, privada también, pero proveniente de la desamortización de bienes del Clero.

Otro efecto de las leyes de desamortización fué la incertidumbre que introdujeron en los títulos de los nuevos propietarios. Las adjudicaciones de bienes eclesiásticos se llevaron a cabo, casi siempre en rebeldía de las corporaciones afectadas, quienes, por tanto, no presentaban títulos primordiales de propiedad y a esto obedeció la deficiencia de la nueva titulación, en la cual los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas no pudieron señalarse con precisión.

Las leyes de desamortización constituyeron una nueva fuente de propiedad raíz en la República, y del mismo modo, la resolución de 9 de octubre de 1856 lo fué de la pequeña propiedad parcelaria sujeta antes al título comunal - del pueblo o del Ayuntamiento." (29)

---

(29) L. MENDIETA Y NUÑEZ. El Problema Agrario de México, pp.113-114.

## C A P I T U L O    S E G U N D O

ANALISIS DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES REGULADORES  
DE LOS BIENES COMUNALES.

## A)    Ley de 6 de enero de 1915.

Esta ley expedida por Don Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, y Jefe de la Revolución, en Veracruz Ver., en virtud de las facultades de que se encontraba investido; es una ley que contiene las aspiraciones que habían expresado los pensadores y caudillos revolucionarios desde fechas lejanas, en sus proclamas o bien en sus programas. Pues ya en este caso no se trata de un simple plan, sino de la realización efectiva que se iba a materializar en el campo mexicano reivindicando a los pueblos sus bienes que les habían sido despojados.

Podríamos decir que, con esta ley se inicia la Reforma Agraria en México ya que ha de sentar las bases legales para proceder a la redistribución de las tierras, aguas y montes entre los campesinos. Es la primera ley de esta naturaleza que se expide desde el México Independiente, y su trascendencia es tanta que desde la fecha de su expedición y aplicación, los pueblos campesinos y jornaleros -

en toda la República Mexicana, al recibir sus tierras, ya no serían objeto de su inicua explotación porque además serían expropiadas las fincas, haciendas y todos aquellos latifundios que frenaban el progreso de México; propósito que había de consolidarse con otras leyes, circulares, etc., que se irían expidiendo.

Ya hemos dicho que, con esta ley se inicia la Reforma Agraria en México, considerando a ésta como: ". . . es una institución cuyo objetivo total se orienta al logro de - una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva, en beneficio de la población campesina." (30)

En efecto, la ley de 6 de enero de 1915 está saturada de ese sentido social que le dió el legislador al recoger las aspiraciones vehementes de los hombres que constituyeron y apoyaron a las fuerzas revolucionarias, y que se habían percatado de la desorganización existente en el - campo, del olvido en que vivían los campesinos y de su miseria en que vegetaban.

En la exposición de motivos de esta ley, se reconoce el descontento que existía en las poblaciones campesinas del país por el despojo que de sus bienes comunales habían sido objeto a pretexto de aplicar lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción de sus bienes comuna

(30) Lic. RAUL LEMUS GARCIA. Panorámica Actual de la Reforma Agraria, en México, Edit. "Jimsa" 1968. p.7.

les, consistentes en tierras, montes y aguas, quedando, decía esta norma general, en poder de unos cuantos. En la misma situación se encontraban otros poblados denominados conragaciones, comunidades o rancherías, que tuvieron origen en una o varias familias y que venían poseyendo en forma mancomunada sus tierras, aguas y montes, siguiendo la costumbre general de los pueblos indígenas.

Que los referidos terrenos, dice la ley que comentamos, fueron objeto de despojos mismos que se llevaron a cabo en contravención a la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones relacionadas, por medio de enajenaciones hechas por las autoridades políticas; por concesiones, composiciones o ventas concertadas por los Ministros de Fomento y Hacienda, o por apeos y deslindes efectuados por las compañías deslindadoras. Y como muchos pueblos no se conformaron con estos despojos cuyos bienes en su mayoría les habían sido titulados por las autoridades Virreynales, emprendieron litigios que resultaron infructuosos, entre otros motivos, por el artículo 27 de la Constitución Política de 1857 que no les reconocía personalidad jurídica para defender sus derechos sobre sus bienes comunales y por que en su contra tenían a los Síndicos de los Ayuntamientos que a pesar de estar designados por la ley de terrenos baldíos, vigente en la fecha de expedición de la ley de 6 de enero de 1915, para defender los terrenos de los pueblos, no lo hacían porque no tenían ningún interés en actuar; perjuicio para las comunidades al que se agrega la actitud de los jefes políticos y gobernadores de los Estados, quienes se interesaban en la explotación de los terrenos que pertenecían a los pueblos.

Estos despojos tuvieron como consecuencia, el que la propiedad rural se concentrara en unas cuantas manos, es decir personas, y como resultado que una masa de campesinos se encontrara sin tierras, sujetos al alquiler de su trabajo a vil precio en beneficio de los poderosos terratenientes. Por eso la ley reconocía el estado miserable en que se encontraban los trabajadores del campo y también por lo mismo la necesidad implacable e inaplazable de ordenar la devolución de dichos bienes a los pueblos despojados con el objeto de promover su bienestar y el mejoramiento de los sufridos campesinos.

La propia ley de la que nos ocupamos, instituyó las autoridades que habrían de aplicar sus disposiciones incluyendo a Militares, teniendo en cuenta que aun todavía se vivía el movimiento armado iniciado en 1910, y ya que era necesario cuanto antes empear la redistribución de las tierras, no solamente devolviendo las usurpadas a los pueblos sino también concediéndolas a los núcleos de población que carecieran de ellas y los que las tuvieran pero que no fueran suficientes para satisfacer sus necesidades, también se les darían. Precisaba esta ley, que no se trataba de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes y, que la propiedad de las tierras no pertenecería al común del pueblo, sino que quedaría dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar de nuevo el acaparamiento de las tierras, como había sucedido con los repartimientos hechos de los ejidos y fundos legales de los pueblos a raíz de la revolución de Ayutla.

Así en su artículo 10., dispone que se declaran nulas en la Fracción I; Todas las enajenaciones de tierras, agu-

as y montes de los pueblos antes mencionados, que hubieren hecho los jefes políticos y gobernadores o cualquiera otra autoridad local, en contravención de la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones relativas.

En la fracción II, se enumeran como nulas, las concesiones, composiciones o ventas hechas por las Secretarías de Fomento, de Hacienda y cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 (año en que por primera vez entra a gobernar el enemigo de los campesinos, Porfirio Díaz), hasta el día de la expedición de la ley que analizamos, con cuyos actos se haya invadido y despojado de sus bienes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Y en la fracción III, para los efectos de su nulidad, se consideraron las diligencias de apeo y deslinde ordenadas por las Compañías Deslindadoras o jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación que hayan tenido como finalidad despojar a dichas comunidades de sus bienes.

El Artículo 2o. de esta ley establece que: "La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes." (31)

Consideramos a este precepto como desacertado, porque nos han informado algunas autoridades de las Direcciones

(31) M. FABILA. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, 1941. p. 272.

del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que los comuneros de algún poblado no han promovido esta clase de expedientes, lo que sí ha sucedido es que los promovedores comuneros de algún poblado donde se repartieron los bienes de la comunidad, y como los documentos que amparan superficies individuales los han perdido, se han destruido o bien si los tienen, se los entregan al representante del pueblo para que este promueva la confirmación y titulación de sus bienes comunales, donde quedan ya incluidas las fracciones individuales de los comuneros.

El Artículo 30. de esta ley es muy importante ya que establece: "Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentra inmediatamente colindante con los pueblos interesados." (32)

El artículo 40., crea las autoridades y órganos administrativos agrarios que han de aplicar esta ley y también las disposiciones que se expedirían con posterioridad, pues al efecto dice este precepto: "Artículo 40.- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expedieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

(32) M. FABILA. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, pp. 272-273.

I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

II.- Una Comisión Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III.- Los Comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen"

Organos Agrarios que menciona este artículo: la Comisión Nacional Agraria, de carácter Federal. El Secretario de Fomento, Autoridad Federal. Organos Agrarios de carácter estatal; la Comisión Local Agraria para cada entidad federativa. Y los comités particulares ejecutivos, también con atribuciones solamente para ejecutar las resoluciones provisionales de los gobernadores que ordenaban dar tierras, según lo expresó esta ley. Organos que dependieron o dependían de la Comisión Local Agraria en cada Estado, como a su vez esta dependía de la Comisión Nacional Agraria, según lo dispuso el artículo quinto de esta misma ley.

El artículo sexto de la ley que comentamos, expresa - que las solicitudes de tierras o sobre concesiones de las mismas para dotar de ejidos a los pueblos, se presentarán ante los gobernadores y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicación o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán presentarse también ante los jefes mi-

litares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo, acompañando a tal solicitud los documentos en que se funden.

Este precepto crea otras autoridades agrarias, unas serían transitorias y otras de carácter permanente. De las primeras, son los jefes militares que desempeñaron sus funciones mientras el país se encontraba en guerra. Las otras autoridades agrarias, son los gobernadores y las autoridades políticas de los Territorios Federales y del Distrito Federal, en este último caso, como el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En el artículo séptimo, se menciona del procedimiento a seguir en los trámites de los expedientes agrarios, mencionándose la intervención que tienen los órganos agrarios creados en el procedimiento como son las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos.

El artículo octavo, dispone que las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales y como ya se apuntó, los Comités Particulares Ejecutivos las ejecutarán cuando se otorguen tierras, quienes entregarán la documentación a la Comisión Local Agraria, la que a su vez la pondrá a consideración de dicha Comisión Nacional Agraria.

En el artículo noveno, dispone que la Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre su aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, cuyo dictamen puesto a consideración del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, lo sancionará ya sea do-

tando y reivindicando tierras a los pueblos,ordenando se expidieran los títulos respectivos,

El artículo décimo, en su primera parte se refiere a los que se creyeren perjudicados con la resolución de - aquel alto funcionario, podrían recurrir ante los tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año a contar de la fecha de la resolución impugnada. En la segunda parte de este precepto, establece que en caso de tratarse de reivindicaciones el afectado obtuviera un fallo favorable, sólo procederá se le indemnice, derecho que reclamará dentro del término de un año a partir de la fecha de la resolución presidencial que lo afectó, situación en que también quedaban comprendidos los propietarios afectados con dataciones.

Artículo décimo primero de esta misma ley, dispuso - que una ley reglamentaria determinaría la condición en que quedarían los terrenos adjudicados a los pueblos. y el artículo décimo segundo, estableció que los gobernadores, nombrarían desde luego los miembros de la Comisión Local Agraria y los de los Comités Particulares Ejecutivos.

De todo lo antes citado de la Ley de 6 de enero de 1915, en cuanto se refiere a la parte sustantiva y tratándose de los bienes comunales, encontramos que esta norma general trata, primero: que a los pueblos se les devuelvan las tierras, aguas y montes comunales de que hubieren sido despojados; bienes comunales que durante la época de la colonia habían consistido en el fundo legal del pueblo, en el ejido a la salida del pueblo para pastero del ganado de

los moradores del lugar; de las tierras denominadas PRO - PIOS, institución de antiguo origen español, pero también coincide con el Altepetlalli mexicano, porque los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos.

Las tierras de común repartimiento o de parcialidades y los montes, pastos y aguas, que eran bienes comunes a los pueblos; así como aquellas tierras, aguas y montes que venían poseyendo mancomunadamente las familias que habían aumentado con sus nuevos miembros. Bienes respecto de los cuales declaraba nulas las enajenaciones que se hubieren hecho en contra de lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856 y por medio de ventas, concesiones, composiciones, apeos o deslindes. Pero estas tierras al restituirse a los pueblos despojados de ellas o rancherías, congregaciones o comunidades, ya no serán propiamente de comunidad, sino que iban a formar parte del nuevo concepto de EJIDO - que habían pensado los revolucionarios, los ideólogos o legisladores, porque ante todo estas tierras, aguas y montes devueltos, se destinarán a su cultivo y explotación para que conforme a las necesidades de la población, las trabajen los beneficiados ejidatarios y les sirvan con sus productos para su sostenimiento y progreso. De tal forma que las tierras, montes y aguas que eran comunales, ahora ya por aplicación de esta ley de 6 de enero de 1915, serán ejidos, es decir, cambia su naturaleza comunal a ejidal; carácter que también adquirirán las tierras particulares expropiadas para ejidos, por misma aplicación de la ley que mencionamos.

Pero en cuanto a las tierras de ejidos, fondos legales

les, de común repartimiento, etc., de la época de la colonia, que pertenecía a la comunidad, congregación, es decir a todos los habitantes del lugar, al concederse nuevamente a los núcleos de campesinos beneficiados, irán a suscitar un acto un tanto injusto, porque a esas comunidades se les despoja de sus bienes para dárselos a un grupo de campesinos o sea aquellos solicitantes de restituciones, que han sido reconocidos en los censos definitivos para quienes la resolución presidencial restitutoria les ha concedido los bienes agrarios necesarios para su subsistencia.

Al respecto, el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, apunta que "De acuerdo con el Código aludido (Código Agrario de 1942) hay dos clases de núcleos de población: el núcleo de población propiamente dicho, y el núcleo de población ejidal.

El primero lo forma todo el poblado que pide tierras y aguas, y el segundo, el grupo de campesinos beneficiados con una dotación. Sin embargo . . . Se trata de una desviación lamentable que rompe la unidad de los pueblos campesinos apartándose de la tradición agraria y de la letra y espíritu del artículo 27 constitucional, pues desde la época precolonial el sujeto de los derechos agrarios colectivos era el núcleo de población. En tiempo de la Colonia, los Reyes españoles confirmaron en la posesión de sus tierras a los 'pueblos de indios', o los dotaron con las necesarias para su subsistencia. La Constitución de 1917 en vigor, ha concedido el derecho de dotación específicamente a los pueblos, rancherías, congregaciones, etc., . . ." (33)

Cuando el mencionado autor nos dice de dos núcleos de población, uno el poblado que lo componen todos los ha-

(33) L. MENDIETA Y NUÑEZ. El Problema Agrario de México pp. 265-266.

bitantes del lugar y otro el núcleo de población de ese mismo lugar que ha sido beneficiado con tierras y aguas, en el caso de la dotación, esto mismo sucede cuando se trata de expedientes de restitución, pero aquí el problema sí es grave, porque tratándose de pueblos que fueron propietarios de sus tierras, aguas y montes de los cuales fueron despojados y luego gestionan su restitución donde los únicos beneficiados serán los reconocidos en dichos censos definitivos y en las respectivas resoluciones restitutorias, por lo que no serán sujetos de derechos agrarios todos los jefes de familia del lugar cuando no ha habido las tierras suficientes y, aun habiéndolas no se han de tomar en cuenta los menores de edad, donde se dá el caso que hasta personas vecinadas en el poblado y sin ser originarias del lugar, se les toma en consideración para ser reconocidas como ejidatarios. Lo mismo ha de ocurrir con aquellas congregaciones que provienen de un mismo tronco común cuyas familias aumentaron con el transcurso del tiempo y quienes venían poseyendo mancomunadamente tierras, aguas y montes; situaciones que también prevee en su parte expositiva la Ley de 6 de enero de 1915, pero que en las propias resoluciones restitutorias no serán tomados en cuenta todos los jefes de familia del lugar y por consiguiente, se formará un nuevo núcleo de población, con ejidatarios privilegiados porque tienen tierras, aguas y montes ejidales, a costa de la comunidad del lugar, aunque el nuevo núcleo de población lleve el mismo nombre.

Por tanto, no sólo desde la fecha de aplicación del Código Agrario de 1942 que hasta la actualidad se encuentra en vigor, sino que desde que se llevó a la práctica la Ley de 6 de enero de 1915, se presentó esa discriminación

para los auténticos y originarios campesinos de los pue -  
blos que se les había despojado de sus bienes agrarios ,  
restituyéndose cuando hicieron sus gestiones, solo a los  
núcleos de población que hemos señalado.

Desde otro punto de vista, y, tratándose propiamente  
de los bienes comunales que los pueblos de hecho venían  
poseyendo, de ello no se ocupó la Ley de 6 de enero de -  
1915, sin embargo, tiene el mérito trascendental de haber  
sentado las bases legales de la Reforma Agraria Mexicana  
para una transformación en el sistema de tenencia de la  
tierra, consistente en una redistribución de las tierras,  
aguas y montes entre los pueblos campesinos de México, dán  
dole a la vez, un concepto nuevo al sistema de propiedad,  
con el objeto de que el campesino tenga con estas tierras  
un patrimonio.

Ya el licenciado Luis Cabrera, autor de esta ley, que  
impulsó y puso en vigor Don Venustiano Carranza con el ca  
rácter de encargado del Poder Ejecutivo Federal, en su me  
morable discurso pronunciado en su calidad de Diputado an  
te la Cámara de Diputados, en diciembre de 1912, había expu  
esto acerca de la situación precaria económica y social  
en que se debatía el campesino de nuestro país, sobre todo  
los de los Estados colindantes con el Distrito Federal, -  
proponiendo en su anteproyecto de Ley, dotar de ejidos a  
los pueblos campesinos que necesitaran tierras y, aquellos  
que teniéndolas no les fueran suficientes, concedérselas  
también, para que se expropiarían las tierras suficientes  
de preferencia, de aquellas que les hubiere pertenecido a  
los pueblos solicitantes. Y que se facultara al Ejecutivo

de la Unión, para que mediante las expropiaciones del caso se reconstituyeran los ejidos.

Claro que el señor licenciado Luis Cabrera, pensaba en la reconstitución de los ejidos o sea con tierras para los pueblos en calidad de ejidos, que fueran lo suficiente para su sostenimiento, ya que en su discurso consideró que no se otorgara a los pueblos que tuvieran otros medios de vida, como dedicarse al comercio, a la industria u otra actividad diferente al campo. Entonces este gran revolucionario pensaba en un ejido activo aunque reconstituido con las tierras que habían sido de la comunidad durante la época de la Colonia, y también con aquella que venían poseyendo en común los pueblos durante el siglo pasado.

Los terrenos comunales de los pueblos de que hemos hablado en relación a la Ley de 6 de enero de 1915, trataron de protegerse pero convertidos ya en ejidos, ya sea por medio de la dotación y restitución que de ella, montes y aguas se entregaran a los núcleos de población.

B) DECRETO DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 1916.

El decreto antes mencionado, expedido por Don Venustiano Carranza el día 19 de septiembre de 1916, publicado en el Diario Oficial el 28 del mismo mes y año tiene por objeto reformar los artículos 70, 80, 90, de la Ley de 6 de enero de 1915. (34)

---

(34) M. FABILA. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, p. 296.

Teniendo Don Venustiano Carranza el carácter de suprema autoridad de la Nación, esta ley tiene también el carácter de Nacional en la misma forma que la ley o Decreto que modifica, por lo que será aplicable en materia agraria en todas las entidades federativas, y los artículos que modifica son esencialmente de procedimiento. Así en su artículo único que ordena reformar los artículos antes dichos, en el caso del artículo 70., queda modificado en el sentido de que la autoridad respectiva, en vista de la solicitud presentada, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria que se ha instituido en cada Estado de la Federación, sobre la procedencia de conceder tierras por dotación a los pueblos, en la misma forma que la restitución, teniendo en consideración, la conveniencia, necesidad y superficie de terreno.

El artículo 80. expresa que la resolución de los Gobernadores o Jefes Militares, ya sea concediendo o negando las tierras a los pueblos, tendrán el carácter de provisional y deberá ser revisada por el presidente de la República, para cuyo efecto pasará el expediente debidamente integrado con la solicitud de ejidos, trabajos censales, de topografía sobre localización de tierras, aguas y montes; de los informes proporcionados por las autoridades administrativas sobre inscripciones de propiedades, escritos de defensa de los presuntos afectados, opinión de la Comisión Agraria Mixta y resolución del Gobernador o Jefe Militar respectivo; Expediente que pasará luego a la Comisión Agraria Nacional para su revisión.

El artículo 90. también quedó modificado al ordenar que la Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre su -

aprobación del expediente, con vista en el cual, el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación dictará la resolución que proceda. Si la resolución fuere favorable, pasará una copia a la Comisión Local Agraria, y esta copia a su vez, con el expediente pasará al Comité Particular Ejecutivo para que deslindado e identificados los terrenos haga entrega de ellos al poblado beneficiado. Luego este organismo devolverá el expediente a la Comisión Local Agraria con las actas de ejecución donde se harán constar además, los incidentes que en ella surjan y ésta remitirá todo con un informe complementario a la Comisión Nacional Agraria, a efecto de que en los casos de que proceda, se expidan los títulos respectivos por el Poder Ejecutivo Federal.

Este Decreto que nos ocupa, como la Ley de 6 de enero de 1915, se preocupan por perfeccionar el procedimiento de aplicación de estas leyes. Pues era necesario precisar los trámites a seguir desde la solicitud hasta la entrega de las tierras, pasando por una serie de actos que era conveniente aclarar, claro está, que con las demás disposiciones de la Ley última citada, se venía aclarar con más detalles, las diligencias a desarrollar sobre las dotaciones y restituciones de tierras, sin embargo, se está lejos de alcanzar un procedimiento preciso como se establecería ya en el Código Agrario en vigor actualmente.

Desde la solicitud de ejidos, la forma de integrarse el Comité Ejecutivo Agrario y su forma de funcionar etc., como hemos anotado, esta ley se preocupa de que los bienes comunales de los pueblos se reivindiquen o se les dote, pero ya como ejidos, y quizás por un olvido, los revolu-

cionarios legisladores no se ocuparon de las comunidades que venían poseyendo sus bienes y que era urgente concederles una protección efectiva. Este olvido ha originado problemas sin número y tragedias con pérdidas de vidas, como en su oportunidad anotaremos algunos casos lamentables.

Desde la expedición de la ley de 6 de enero de 1915, hasta la vigencia del artículo 27 constitucional de 1917 y que actualmente está en vigor, se expidieron por la Comisión Nacional Agraria las circulares de la número 1 a la 16, según lo vemos en la obra de Cinco Siglos de Legislación Agraria, del prestigiado autor revolucionario, Don Manuel Fabila Montes de Oca, analizando estas disposiciones que aunque no son de carácter constitucional como lo requiere este inciso, sí encontramos algunas circulares que tienen el carácter nacional y que son verdaderas leyes como la No. 1 que al propósito de la consulta hecha por la Comisión Local Agraria del Estado de Zacatecas, en ella se sienta el precedente que en el caso deben concederse las tierras a los pueblos señalados en sus títulos que presentan de bienes comunales; precedente que se confirmó por la circular No. 11, estableciendo esta última, además de que cuando los pueblos estuvieren en posesión de demasías, no serían objeto de esta ley de 6 de enero de 1915 sino de la ley de terrenos baldíos de esa fecha. Esta disposición es realmente reaccionaria por que si los pueblos tenían terrenos con demasía no comprendidos en los títulos, deberían haberseles concedido, porque al fin y al cabo los pueblos están en constante crecimiento demográfico y de necesidad de tierras.

C) El artículo 27 Constitucional en lo relativo a bienes comunales.

Como es bien sabido, la Constitución que actualmente nos rige, es la de 5 de febrero de 1917, Ley suprema muy adelantada en materia social, como lo vemos en forma prestigiada y sobresaliente entre otros artículos, el 27 y 123 que la integran.

El Maestro Ignacio Burgoa comentando sobre nuestra Constitución Política de la que nos ocupamos dice: "La -- Constitución vigente se aparta ya de la doctrina individualista, pues, a diferencia de la de 57, ya no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, sino que los reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede u otorga a los habitantes de su territorio. El individualismo, plasmado en el ordenamiento constitucional próximo anterior, establece que los derechos del hombre, inherentes e inseparables de su personalidad, son supra-estatales, que están por encima de todo orden creado por el Estado, el que, por ende, debe siempre respetarlos y convertirlos en el objeto y fin de sus instituciones. Contrariamente a la tesis individualista, nuestra Constitución de 1917 ya no hace figurar los derechos del hombre como el exclusivo contenido de los fines estatales, sino que, considerando que el pueblo constituido políticamente en Estado, es el único depositario del poder soberano," (35).

(35) IGNACIO BURGOA. El Juicio de Amparo, 3a. edic. Porrúa S.A. México. 1950. p.113-114.

En efecto, debemos recordar que la Constitución de 1857 expedida bajo la influencia del liberalismo, entendiéndose éste como la actitud del Estado de ser un vigilante en la actividad de los habitantes de la Nación, propendía fundamentalmente a proteger los derechos individuales, pues en materia agraria estableció en su artículo 27 que, "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización .

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

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución." (36)

Como vemos, en la Constitución de 1857 son los derechos individuales los que se protegen, pues el artículo 27 de esa Constitución expresamente dispone que no se puede ocupar la propiedad sin el consentimiento de sus titulares. En cambio, la Constitución vigente, primeramente delinea que la Nación es propietaria originaria de las tierras, aguas y bosques comprendidos dentro del territorio Nacional, primer principio fundamental de soberanía de la Nación sobre esos bienes, dándonos a entender que por ensi

(36) M. FABILA. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, T.I. 1941. pp.118-119.

ma de nuestra Constitución no hay otro poder ni otro derecho superior a ella. A continuación, el propio artículo 27 que nos ocupa, señala que la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de esas tierras para reconstituir la propiedad privada, para luego ordenar que las expropiaciones de esa propiedad solo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, aquí ya no es necesario el consentimiento, porque sobre éste hay un interés de orden público que requiere ser satisfecho por que la sociedad lo necesita y la Nación que la representa puede proceder a su expropiación; pero al expropiado no se le deja indefenso por cuanto al patrimonio del que se le priva, sino que se le otorga una indemnización como ya se dijo, que viene a substituir al bien. De todo esto, lo que resulta es la importancia social que el legislador de 1917 le ha dado, o sea que tocando el punto de nuestro tema, han de ser las comunidades agrarias, conglomerasos sociales los que han de ser beneficiados.

El Dr. Lucio Mendieta Y Núñez en su obra el Problema Agrario de México, nos expresa en relación al desenvolvimiento histórico de la propiedad territorial en México, que la Constitución en vigor en su artículo 27, contiene cuatro nuevas direcciones:

1a. Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y distribución de la propiedad y para imponer a esta las modalidades que dicte el interés público.

2a. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

3a. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

4a. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad." (37)

En los cuatro puntos anteriores, vemos que al Estado le está fijada una permanente acción para proteger el interés público que reclama la sociedad; en el 2o. punto se refiere concretamente a la entrega de tierras, aguas y montes a los núcleos de población que las necesitan; el 3o. se refiere a la necesidad de limitar la propiedad a la vez que se ordena fraccionar los grandes latifundios, por que estos han de considerarse nefastos para la economía de un pueblo y de todos los habitantes que viven en el agro, por el monopolio que implica de la tierra con la consiguiente esclavización de muchos campesinos al rededor de esos latifundios. Y la 4a. nos dice; que ha de esforzarse por el desarrollo de una pequeña propiedad que sí es justa porque además se trata de eliminar la explotación del hombre por el hombre.

En este artículo 27 Constitucional quedó comprendida la ley de 6 de enero de 1915, misma que se elevó por este motivo al carácter de ley Constitucional, y sobre este precepto, hemos de hacer la misma crítica porque no se ocupó de confirmar y titular en sus derechos aquellos núcleos de población que venían poseyendo bienes comunales, pero que podían tener un conflicto con posesiones particulares enclavados en los mismos bienes comunales, que con el tiempo

tiempo han de dar origen a conflictos sobre los terrenos de la comunidad que los venga poseyendo. Es hasta la reforma de que es objeto el artículo 27 tantas veces referido, fechada el 30 de diciembre de 1933, publicada el 10 de enero de 1934, por cuyo decreto se abroga la ley de 6 de enero de 1915, y se establece, por lo que a nuestro tema se refiere, la fracción VII del mencionado artículo Constitucional que ordena: "Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren." (38). Es pues hasta estas fechas en que los legisladores se ocupan de los pueblos que están en posesión de sus bienes comunales, pero que como ya anotamos han de suscitar problemas por las dudas que originan las propiedades, y posesiones comprendidas dentro de los bienes comunales. Pero el legislador posterior, ante la posible intervención de las autoridades locales de los bienes comunales, estableció adiciones a la mencionada fracción VII, de la que nos ocupamos, tal como actualmente se encuentra en el texto vigente que a la letra dice: "VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituído o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el

\_\_\_\_\_  
(38) M.FABILA. Cinco Siglos de Legislación Agraria, p.550.

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

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;" (39).

Desde esta adición se ordena que todas las cuestiones sobre límites de bienes comunales pertenecientes a los pueblos, cualquiera que sea su origen, son de la competencia Federal o sea de las autoridades que tengan el carácter federal, para conocer de la materia agraria en cuanto a bienes comunales. Así mismo en ésta fracción se ordena que es el Ejecutivo Federal quien ha de resolver los problemas que se originen sobre esos bienes. Pero reconociendo el Ejecutivo Federal la soberanía de los pueblos y tratándose de sus bienes, porque son ellos los que se benefician o perjudican con una resolución, este alto y primer Magistrado de la Nación les ha de proponer una resolución a sus problemas y que será válida si la aceptan y en consecuencia definitiva. Por tanto, no se podrá revocar, claro

(39) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.

está por el propio primer mandatario de la República; en caso de que no acepten la proposición, podrán enconformarse ante el más alto tribunal de justicia del país, contra la proposición presidencial, pero de todas formas esa resolución se ejecutará.

La fracción VIII del mismo artículo 27 de nuestra máxima ley, también trata de bienes comunales de los pueblos, pero de los cuales no están en posesión los núcleos de población, según los incisos a), b) y c) porque les fueron despojados sus propios bienes comunales por las diligencias y actos que en estos incisos se mencionan, y los que de ser posible vuelvan a las comunidades por la vía de restitución, así como lo ordena el Código Agrario vigente en su artículo 46. Es por lo que las tierras, aguas y montes devueltos a los pueblos, ya no serán en lo sucesivo bienes comunales propiamente dichos, sino que serán de carácter ejidal, por lo tanto el contenido de esta fracción Constitucional no corresponde al objetivo de esta tesis.

## C A P I T U L O   T E R C E R O

### PRECEPTOS DE DERECHO SUBSTANTIVO EN EL CODIGO AGRARIO, SOBRE BIENES COMUNALES.

#### A) De los núcleos de población que de hecho poseen bienes comunales.

Como lo hemos asentado ya, es el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en su fracción VII el que reconoce que - las comunidades que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común - las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren. Aquí nos estamos refiriendo a la parte que dice: que de hecho guarden el estado comunal sobre las tierras y aguas que les pertenezcan, o sea de aquellos bienes que desde hace muchos años están en posesión sin ningún documento que les ampare como propietarios.

Desde luego, existen núcleos de población que vienen disfrutando en común sus bienes comunales, bien porque - esa posesión sea desde tiempo inmemorial o porque con el

transcurso de los años dichos núcleos se les extraviaron sus títulos de propiedad, es por esto que el artículo 27 constitucional da categoría jurídica a la posesión de hecho que tienen esas comunidades.

Es preciso señalar que el artículo 27 de nuestra Constitución, reconoce capacidad jurídica a los pueblos para disfrutar solamente sus bienes, personalidad que el mismo artículo en la Constitución de 1857 no reconoció al expresar que "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, . . .", capacidad que está señalada en la fracción VII de nuestra máxima ley y el Código Agrario vigente.

Sobre la capacidad se asienta que es: ". . . la aptitud legal del sujeto para ser titular de derechos y obligaciones y para realizar actos jurídicos" (40) Estimando esta capacidad en su doble aspecto, tenemos la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio. La capacidad de goce claramente lo está diciendo el tantas veces mencionado artículo 27 en el sentido de que los núcleos de población tienen capacidad para disfrutar en común sus bienes, la cual se traduce en que las comunidades a través de sus representantes pueden realizar todos aquellos actos para disfrutar de sus bienes, sin la intervención de otra clase de representantes o autoridad que pudiera interferir, pues los comuneros directamente pueden diri-

40  
 (40) R. LEMUS GARCIA. Derecho Romano-Personas, Bienes y Suscesiones. p.13.

girse a las autoridades agrarias para que conozcan del -- disfrute de esos bienes cuando en el caso se requiera, ya que cuando se trata de usos domésticos, como cortar leña-- de los montes, hacer uso del agua, de los pastos, no es-- necesaria la intervención de dichas autoridades, pues es-- ta capacidad de goce, inclusive para el cultivo de las -- tierras comunales, la realizan todos los comuneros.

En cuanto hace a la capacidad de ejercicio, ya sea-- para el disfrute de los bienes o para promover las accio-- nes que sean necesarias para la protección de las tierras de la comunidad, no se requiere también que alguna autori-- dad ajena al núcleo de población intervenga o trate de re-- presentarlo. Ya el artículo 307 de nuestro Código Agrario en vigor autoriza a la comunidad para que designe dos re-- presentantes, uno propietario y el otro suplente, quienes tienen la capacidad legal para promover todo lo necesario a la explotación de sus bienes, y para que les sean reco-- nocidos y titulados, y como tenemos ya dicho que esa per-- sonalidad les está reconocida constitucionalmente y, noso-- tros agregamos, que entre las funciones de estos represen-- tantes, está la de ser un mandatario, y por tanto exponer quejas a nombre de la comunidad para la protección de los bienes comunales.

Al analizar los artículos 128 y 129 de nuestro Códig-- o Agrario en vigor, ubicados en el Libro Segundo Título Cuarto Capítulo Unico sobre bienes comunales, encontramos que estos dos artículos son los únicos que se refieren a-- la parte substantiva, y que a la letra dicen: "ART. 128.-- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guar--

den el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar - en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les hayan restituido o restituyeren." "ART. 129. Para los efectos del uso y aprovechamiento de las aguas, - los núcleos de población que guarden el estado comunal, - tendrán las mismas preferencias que los ejidos."

El artículo 128 como se ve, es una repetición de lo establecido en la fracción VII del artículo 27 de nuestra ley máxima, pero con la circunstancia de que para aplicar se el artículo 27 mencionado se requiere estar reglamentado en una ley secundaria, como lo requieren todos los preceptos de nuestra Carta Magna. Precisamente tratándose de este caso, el aspecto agrario, es el Código Agrario y sus reglamentos los que vienen hacer factible la aplicación - de esta disposición Constitucional, por lo que desde el - punto de vista legislativo ha sido necesario que sean reglamentados los preceptos constitucionales para su justa aplicación.

Cuando se habla en los términos del artículo 128 que nos ocupa, en el sentido de que las comunidades tienen capacidad para disfrutar en común sus bienes que les pertenecen o también para administrarlos, se entiende que nadie puede interponerse en estos actos realizados y que es tán autorizados por la Constitución y el Código Agrario, - y en consecuencia todas aquellas personas o autoridades - que en alguna forma tengan relación con estas comunidades tienen la obligación de respetar los derechos de uso y - disfrute que la Constitución les reconoce. A este propósito hemos de señalar que el derecho de propiedad en su triple atributo que ya los romanos señalaron, o sea la fa

cultad de usar, gozar y disponer de sus bienes, también - la tienen las comunidades en cuanto a las dos primeras, - pero por lo que se refiere al derecho de disponer libremente de sus bienes comunales, es decir enajenar las tierras que les pertenecen, no lo pueden hacer por estar limitadas por el derecho, e impedidas.

Sobre la naturaleza de estos bienes nos hablan los - artículos 138 y 139 de nuestro Código Agrario que a la - letra dicen: "ART. 138.- Los derechos que sobre bienes - agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes - las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Esta disposición es aplicable a los bienes que se re conozcan y titulen en favor de comunidades."

ART. 139.- Son inexistentes todos los actos de parti culares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier actos de las autoridades municipales, - de los Estados, o federales, así como los que de las auto ridades judiciales, federales, o del orden común, que ha yan tenido o tengan por consecuencia privar total o par cialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de pobla ción, si no están expresamente autorizados por la ley."

Refiriéndonos al artículo 138 que hemos transcrito, -decimos que es muy claro, pues al efecto nos dice de los derechos que sobre bienes agrarios adquirieran los núcleos de población, es decir el derecho de propiedad a que se concreta, es un derecho de uso y de disfrute o goce pero no de disposición libre del bien, ello por cuanto toca a ejidos, disposición que también es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades. Pero he aquí ¿que los bienes comunales que de hecho poseen los pueblos y no están reconocidos ni titulados se encuentran desamparados por la ley y por ende no se pueden declarar inexistentes a todos los actos y resoluciones, decretos, acuerdos y leyes a que se refiere el artículo 139 de nuestro Código Agrario en vigor, en el dado caso de la privación de sus propiedades y posesiones ya sea individual o colectiva como comuneros que han sido y poseído la tierra desde tiempo atrás?. Para contestar a la importante anterior interrogación, podríamos decir que este artículo 139 abarca únicamente a los núcleos de población que han titulado sus bienes comunales por una resolución presidencial ya que este precepto está en el Capítulo I de propiedad de los núcleos de población, del Libro Tercero, Título primero del Código Agrario en vigor, el que se inicia con el artículo 130 que menciona, que a partir de las diligencias de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen; y la parte final del artículo 138 nos dice que lo ordenado en ese artículo es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de las comunidades, o sea que los-

artículos 138 y 139 del Código Agrario citado, solo se aplican a los pueblos que han titulado sus bienes por una resolución presidencial, por lo que hemos dicho que de conformidad con este último artículo solamente protege a los núcleos de población que cuentan con una resolución presidencial dictada en cumplimiento de lo establecido por el artículo 33 en su fracción IV de nuestro Código Agrario. Claro que es posible que pueda aplicarse el artículo 139 en los casos en que comuneros del lugar o gentes ajenas a los mismos hayan despojado a las comunidades de sus bienes, pero esto resultaría una defensa muy endeble; pues en el caso de que traten de apropiarse conforme a derecho de esos bienes dichas personas, basta con que acudan al artículo 66 de nuestro multicitado Código para quedarse con superficies de 100 hectáreas de riego o 200 de temporal, o 400 hectáreas de agostadero u 800 de monte, ya que este artículo protege a esos poseedores, y con los requisitos que en el se señalan se les respetarán cualquiera de esas superficies.

Ahora, vamos a las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes, o cualquiera otros actos de las autoridades municipales, de los Estados, o federales que dicten, afectando los bienes comunales de los pueblos, para declararlos in-existentes obteniendo por tanto un fallo favorable a las comunidades, esto lo creemos dudoso porque ni siquiera estas comunidades tienen autoridades que las representen y están carentes de una resolución presidencial. Pues el artículo 307 de la materia, como ya tenemos dicho, les da facultades a los comuneros para elegir dos representantes

uno propietario y otro suplente para que intervengan en la tramitación del expediente respectivo, aportando los títulos de propiedad de sus bienes y las pruebas que estimen pertinentes, por lo que estos representantes no tienen otras facultades más que esas, y de ninguna manera las de una verdadera representación, como la tienen ya los comisariados de bienes comunales formalizados por una resolución presidencial.

Puede suceder que una autoridad Estatal o federal dicte un acuerdo afectando bienes comunales de un pueblo que no cuenta con una resolución presidencial que le haya titulado sus bienes, y suponiendo que se admita la representación comunal a que alude el artículo 307 del Código mencionado, consideramos difícil un fallo favorable a la comunidad, porque para poder defenderla correctamente y obtener resultados satisfactorios es necesario que una resolución presidencial le haya confirmado y titulado en los términos del artículo 33 en su fracción IV que concorda con el artículo 130 del mismo Código citado, le otorga la posesión definitiva, de sus bienes comunales. De ahí que insistimos en sostener que la falta de reglamentación de la fracción VII del artículo 27 de nuestra Constitución Política, deja desamparadas a dichas comunidades que de hecho vienen poseyendo sus tierras.

Como ejemplo de un pueblo que no tenía títulos pero sí la posesión de sus bienes comunales se le titularon en la forma siguiente: "RESOLUCION sobre reconocimiento y titulación de bienes comunales del poblado San Juan de-

Guadalupe, Municipio del mismo nombre, Estado de Durango. Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

VISTO para resolver en única instancia el expediente de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales del poblado San Juan de Guadalupe, Municipio de San Juan de Guadalupe, del Estado de Durango; y

RESULTANDO PRIMERO.- que la Dirección General de Bienes Comunales del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con fecha 12 de diciembre de 1965, instauró de oficio el expediente respectivo al reconocimiento y titulación de los terrenos comunales del poblado de que se trata, publicándose la referida instauración en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 31 de marzo de 1966. Los representantes comunales fueron electos en su oportunidad y se procedió a la ejecución de los trabajos técnicos e informativos.

RESULTANDO SEGUNDO.- Terminados los trabajos mencionados en el resultando anterior y analizadas las constancias que obran en el expediente relativo, se llegó a conocimiento de lo siguiente: que la diligencia censal arrojó un total de 614 comuneros; que los vecinos de la Comunidad de que se trata no presentaron títulos para acreditar la propiedad de sus terrenos, pero se comprobó que los hay venido poseyendo desde tiempo inmemorial en forma pacífica, pública y continua; que durante la tramitación del expediente surgieron dos conflictos por límites entre el poblado de San Juan de Guadalupe y la Comunidad de Oriente y los propietarios de la Hacienda de Cedros, los cuales quedaron resueltos a favor de San Juan de Guadalupe, quien ha venido poseyendo las zonas en disputa desde tiempo inmemorial y además la Comunidad de Oriente y los propietarios de la Hacienda citada no presentaron documento alguno para comprobar el derecho a dichas zonas.

Que de acuerdo con los trabajos técnicos realizados la superficie comunal abarca una extensión total de 18,217 hectáreas de terrenos en general; que oportunamente fueron citados y emplazados los núcleos colindantes; que la Comunidad de que se trata no tiene conflictos por cuestión de límites con los poblados circunvecinos; y que la Dirección General de Bienes Comunales opinó en el sen-

tido de que es procedente el reconocimiento y titulación de los terrenos comunales del poblado mencionado, por haberse reunido los requisitos que señalan el Código Agrario en vigor y el Reglamento respectivo. ...

Con los elementos anteriores el Cuerpo Consultivo Agrario emitió su dictamen en el sentido de esta Resolución; y

CONSIDERANDO UNICO.- Atendiendo a que los vecinos de la Comunidad de San Juan de Guadalupe han venido poseyendo sus tierras desde tiempo inmemorial en forma pacífica, pública y continua y que además dicho poblado no tiene conflictos de límites con los colindantes, procede reconocer y titular correctamente a favor del poblado aludido una superficie de 18,217 hectáreas de terrenos cuyas colindancias y linderos son los siguientes:

... Por lo expuesto y con apoyo en los Artículos 306 al 311 y demás relativos del Código Agrario en vigor y Reglamento para la tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, se resuelve:

PRIMERO.- Se reconoce y titula correctamente a favor del poblado de San Juan de Guadalupe, Municipio de San Juan de Guadalupe, del Estado de Durango, una superficie total de 18,217 Hs. (dieciocho mil doscientas diecisiete hectáreas) de terrenos en general, cuyas colindancias y linderos quedaron descritos en la parte considerativa de esta Resolución, la cual servirá a la Comunidad promovente como título de propiedad para todos los efectos legales.

La anterior superficie deberá ser localizada de acuerdo con el plano aprobado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

SEGUNDO.- Se declara que los terrenos comunales que se reconocen y titulan son inalienables, imprescriptibles e inembargables y que sólo para garantizar el goce y disfrute de los mismos por parte de la Comunidad a quien pertenecen, se sujetarán a las limitaciones y modalidades que la Ley Agraria en vigor establece para los terrenos ejidales.

TERCERO.- En virtud de que la acción de reconocimien-

to y titulación de bienes comunales no tiene efectos res- titutorios, sino exclusivamente el de reconocer y titular las tierras que la Comunidad ha venido poseyendo en forma continúa, pacífica y pública desde tiempo inmemorial, las propiedades particulares que existen dentro de los linderos antes descritos quedarán excluidas de la de confirmación, siempre que los interesados cuenten con títulos debidamente legalizados o se encuentren amparadas por lo -- dispuesto por el Artículo 66 del Código Agrario vigente y concurren a deducir sus derechos ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dentro de un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la ejecución de esta Resolución.

CUARTO.- Publíquese en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Durango, e inscribáse en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, ~~la presente Resolución sobre Reconocimiento y Titulación de los Terrenos Comunales del poblado de San Juan de Guadalupe, Municipio de San Juan de Guadalupe, de la citada Entidad y Federativa, para los efectos de Ley; notifíquese y ejecútese.~~

Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, Distrito Federal, a los quince días del mes de julio de mil novecientos sesenta y ocho.- Gustavo Díaz -- Ordaz.- Rúbrica.- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.- Cúmplase: Norberto Aguirre.- Rúbrica.- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización." (41)

B).- De los pueblos con Bienes Comunales Amparados con títulos virreynales.

El artículo 308 del Código Agrario dispone que "El Departamento Agrario recabará las pruebas necesarias sobre la exactitud de los títulos que determinen la localización de las tierras y el área de éstas, y, en caso de que aquéllas y éstas queden debidamente verificadas sobre

(41)

Diario Oficial de la Federación No. 50  
Tomo. CCLXXXIX de fecha 27 agosto de 1958.

el terreno, dictará orden para la inscripción del bien -- comunal en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente." En este precepto, se dice de los títulos que deben presentar las comunidades, sin especificar de que clase sean, ya que solamente se dice de "títulos"; y el artículo 309 nos señala de las diligencias que han de realizarse cuando no existen los títulos antes mencionados, y que se transcribe a la letra: "ART. 309.- Si no existieran títulos o no pudiera determinarse el área o la localización de la propiedad comunal, el departamento Agrario recabará los datos necesarios para levantar la planificación correspondiente, así como las pruebas conducentes. Aquéllas y éstas serán puestas a la vista de los interesados y del Departamento de Asuntos Indígenas, por un plazo de diez días, para que expongan lo que a sus intereses convenga."

---

Como decimos, este artículo 309 señala en el caso -- de que no existieran títulos, caso del que nos ocupamos -- en el anterior inciso, y entonces para tramitar los expedientes de bienes comunales de los núcleos de población -- que tengan solamente la posesión, dice este precepto, se procederá a su localización y por tanto a su respectiva -- delimitación.

También este mismo artículo, señala cuando un pueblo tiene sus títulos de los terrenos comunales que viene poseyendo, de los cuales generalmente no coinciden los -- linderos que señalan los títulos con los conocidos y que comprenden los terrenos de la misma comunidad, de ahí que siempre es necesario llevar a cabo las diligencias de reconocimiento de linderos y en consecuencia para tener -- la superficie exacta y la clase de terrenos comunales de que se trata.

Como ejemplo de pueblos que tienen terrenos comuna-

les con sus respectivos títulos Virreynales, es el caso de la Comunidad de Santiago Tepalcatlalpan, jurisdicción de Xochimilco, Distrito Federal, cuya representación ha iniciado el expediente de Confirmación y Titulación de sus bienes comunales ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, a fin de que el Presidente de la República de conformidad con el artículo 27 en su fracción VII de la Constitución Federal y los artículos 33 y 310 del Código Agrario resuelva lo procedente, ya que dicho expediente se encuentra diligenciándose a la fecha.

Sobre el título en que se ampara este pueblo con respecto a sus bienes comunales, tenemos a la vista la certificación de este título, expedida por el Archivo General de la Nación a los representantes comunales del mencionado pueblo Santiago Tepalcatlalpan, documento que expresa entre otros puntos interesantes lo siguiente:

"En la ciudad de México de la Nueva España a veintitres días del mes de maio de mil seysientos y nueve años, yo Gerónimo de los Reyes escribano de Su Majestad hallado la merced original de un sitio de estancia para ganado maior, y de sinco caballerías de tierras de Panllebar de buen panino pertenesiente a el comun y naturales del Pueblo de Santiago Tepalcatlalco de la Jurisdicción de Xochimilco en el libro de la Governasion en el numero siento y tres buelta costa, y se da dicho traslado de horden y mandamiento de Su Excelencia y para que conste lo firma. Yo Gerónimo de los Reyes escribano de Su Majestad.- MERCED.- Don Martín Enríques Virrey governador e capitán general por Su Majestad en esta ciudad de México de la Nueva España Precidente de la Audiencia Real que en ella recide, etc. Por la presente en nombre de Su Majestad hago merced a los indios común y naturales del Pueblo de Santiago Tepalcatlalco como propios de su comunidad de un sitio de tierras y estancia de Ganado Maior y sinco --

caballerías de tierras de buen panino y labor. -----  
... E para siempre xamas y del posesión que tomaren-mando  
no sean despoxadados sin ser primero y ante todas cosas  
oidos e por fuero y derecho bensidos ante quienes y como  
deban. Fecho en México a un dias del mes de junio de mil  
quinientos sesenta y seis años.- Don Martín Enrriques.--  
Por mandado de su Excelencia. Juan de la Cueba.- Pedro -  
de la Torre.- RAZON.- Sacado del libro de la gubernasión  
y corregido.- Concuerta con el escrito superior decreto-  
merced; y razones de que se ha hecho mención que origi-  
nal se me demostraron por los naturales del pueblo de --  
Santiago, vien maltratadas y rotas dichas diligencias a-  
quienes se las debolvi, y a que me remito y para que --  
conste a su pedimento y que obre la fee que aya lugar en  
derecho doi el presente en la ciudad de Xochimilco en --  
quatro de septiembre de mil setesientos y sesenta y lo -  
firmé con los de mi asistencia con quicnes autuo en la -  
forma referida. Siendo testigos Antonio Salzedo, Nicolás  
Morales y Joseph Ribera vesinos de esta ciudad.- Juan de  
Escobar, Rúbrica.- Testigo, Esteban Melendez, Rúbrica.--  
Testigo, Joseph Olivos, Rúbrica ."

Otro título sobre los mismo bienes dice:

"(Almargen) un sello con el Escudo de las Armas --  
Españolas que dice: "Ferdinandu VI.D.G. Hispaniar Rex.-  
(Una cruz) Un quartillo. Sello quarto, un quartillo, ---  
años de mil setecientos y sesenta, y sesenta y uno! ----  
Otro sello que dice: 'Años de 1760 1761. Valga para el --  
reinado de S.M. el S.D. Carlos III' .- Otro sello más --  
que dice: 'S.4.Carolus III.D.G.Mo. Año de 1762-1763. Un-  
quartillo".- (Al centro) Estando en el campo oy lunes --  
catorse de febrero de este año de mil setecientos sesenta  
y tres, hora que serán las nueve de la mañana Yo don An-  
tonio de Vargas sosituto theniente de don Manuel de Fra-  
ga, alcalde mayor por Su Majestad de esta jurisdicción --  
de Xochimilco, estando parados en tierras de el pueblo -  
de Santihago que llaman el viejo, presentes los natura-  
les, alcaldes y oficiales de república de Santiago Tepal  
catlalpa, don Miguel de Alvarado hijo de don Salvador de  
Alvarado en su nombre, y los indios del pueblo de Xocal-  
co y Topilejo colindantes citados para este acto subimos  
una loma asta el respaldo de un zerro que cae al Sur que

llaman Huisiltepeque dejando a la izquierda asia el --- Oriente dos zerrillos del mismo nombre. Paramos en una-Joya que dijeron ser el centro del rancho litigioso. Y-hácho me cargo con particular cuidado de dichas tierras Joya, Zerro y Zerrillos. Mirando asia el Norte y recono-sidos los linderos que hai por esta parte al rancho de-Quatectlan que llaman de los Orosco, y oi pose el ---- theniente den Juan Manuel Ortíz y los que ai por el --- Oriente, con tierras de Santiago el Viejo por el Ponien-te con Xocalco y por el Sur con dicho zerro que cae a --- tierras de Topilejo. Hallo ser estas tierras las mismas que contiene la mersed hecha a los indios, que aunque - se titulan rancho no hai señales ni vestigios de él --- porque está montuoso y agreste. Sin cultivo ni lavor -- como se ve en el mapa que va con esta diligencia que -- asiento con facultad de dicho alcalde mayor y la firmé- con testigos de asistencia que autuo conforme a derecho con advertencia de que dista de Xochimilco este citio - como legua y media poco mas.- Don Antonio de Vargas.- Rúbrica.- Asistencia Ventura Gomez. Rúbrica.- Asisten- cia, Joseph Bernardez de Ribera. Rúbrica.- El mismo día que se practicó la diligencia de vista (de) ojos que -- consta en estos autos prosedió a este mapa que se con- cordó con las partes que se hallaron presentes y don -- Carlos Cruz Gobernador de la Cavezera de Xochimilco y - su intérprete titulados y para que conste lo firmó don- Joseph Laso Perito para el nombrado, quien aseptó el -- cargo, e juró por Dios Nuestro Señor y la Santa Cruz -- usarlo bien y fielmente sin dolo contra las partes y di- cho gobernador conmigo, el sosituto, theniente y testi- gos de asistencia conforme a derecho.- Antonio de Var- gas. Rúbrica."

Como lo hemos transcrito, este documento señala - las caballerías de tierra que se otorgaron a dicho pue- blo, las características de las tierras de ser de buen- pan, las de labor, los montes y baldios; los linderos y las poblaciones con que tiene colindancias, terminando- con que se ha cumplido con lo dispuesto en este título-

al decir en el mismo" ... E para siempre xamas..."(42)

C).- Los bienes comunales de los pueblos amparados con otros documentos.

En los considerandos de la Ley de 6 de enero de 1915, se reconoce la existencia de comunidades desde la época de la colonia, que fueron objeto del despojo de sus bienes comunales y de otros pueblos que ya se formaron con posterioridad durante la vigencia de la República hasta la fecha de expedición de esta Ley, y que en forma precisa alude: "que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose los indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos de indígenas." (43)

Es indudable que muchos de estos grupos de campesinos que venían poseyendo sus tierras proindivisas, acudiendo a la legislación común, hayan promovido sus correspondientes informaciones AD PERPETUAM para acreditar la posesión de esos bienes.

En algunas otras ocasiones, por motivos de liti-

(42) Copia certificada de documentos relativos al pueblo de Santiago Tepalcatlalpan, Delegación de Xochimilco, D.F. expedida el 28 de Agosto de 1953.

(43) M. Fabila Cinco Siglos de Legislación Agraria. p.270.

gios, los tribunales de los Estados otorgaron fallos -- para decidir conflictos sobre bienes comunales de los pueblos, como es el caso existente en el conflicto entre San Francisco Huapanapan y San Juan Nochixtlán, -- Estado de Oaxaca, en los cuales existe una sentencia -- de los tribunales judiciales, de esa entidad Federativa, la cual obra en los expedientes de estos dos poblados, en los archivos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y que hemos tenido a la vista, -- la cual ha servido además de otros documentos, para resolver el conflicto de linderos de terrenos a que ambos poblados se enfrentaron.

Cuando ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización los representantes comunales para acreditar los derechos de su pueblo sobre los bienes comunales de los que solicitan su titulación por el procedimiento de confirmación o por el procedimiento de conflicto de linderos, a veces presentan títulos virreyales y en otras ocasiones presentan otros documentos -- y de fechas recientes en las resoluciones presidenciales respectivas. Generalmente no se mencionan de que clase son los documentos, simplemente se dice, de que aportaron los títulos correspondientes, por ejemplo, -- en la resolución presidencial sobre reconocimiento y titulación de bienes comunales del núcleo de población de Boca de Santa Catarina de Tepehuanaes, Municipio de Tepehuanaes, Estado de Durango fechada el 15 de julio de 1968, en el resultando segundo se estableció que -- "Terminados los trabajos mencionados en el resultando--

anterior y analizadas las constancias que obran en el expediente relativo, se llegó al conocimiento de lo siguiente: que la diligencia censal arrojó un total de 476 comuneros; que con oficio No. 1240, de fecha 5 de marzo de 1968, el Delegado Agrario en Durango, remitió a la Dirección General de Bienes Comunales del citado Departamento los documentos con los que acreditan la propiedad de sus terrenos comunales los vecinos del núcleo de que se trata, así como una copia heliográfica del plano respectivo." (44)

Documentos que fueron declarados auténticos, por lo que este expediente fué resuelto favorablemente.

Otro caso de documentos distintos a los títulos virreynales que han sido tomados en consideración para resolver un expediente sobre confirmación y titulación de bienes comunales, es en el expediente del poblado San Bernardino de M<sub>1</sub>pillas Chico, en Pueblo Nuevo, Durango, en el que la resolución presidencial tomó en cuenta según se establece en su RESULTANDO CUARTO, documentos como las diligencias de Jurisdicción voluntaria; las actas de apeo y deslinde de copropiedades que al efecto existían; informe de funcionarios forestales respecto de linderos; informaciones testimoniales llevadas a cabo ante las autoridades del fuero común; constancias expedidas por autoridades municipales de los pueblos circunvecinos y planos levantados por las autoridades forestales. (45)

De los documentos que hemos mencionado, tanto títulos virreynales como los expedidos por autoridades poste

(44) Diario Oficial de la Federación No. 50, de 27 de agosto de 1968.

(45) Diario Oficial de la Federación No. 1, de 10. de marzo de 1961.

riores, por igual, son tomados en consideración para los efectos de resolver un expediente sobre la confirmación y titulación de los bienes comunales, con las circunstancias de que en general los títulos virreynales tienen -- linderos y colindancias que ya por el tiempo es difícil de precisar, lo que representa un obstáculo para el trámite y resolución de los expedientes de los pueblos interesados. En cambio los documentos expedidos con posterioridad, son más técnicos y precisos, lo que facilita su rápida resolución. Pero desde el punto de vista legal y siempre que sean auténticos, tienen igual validez ante las autoridades agrarias para ser tomados en consideración en la resolución.

## C A P I T U L O   C U A R T O

### NORMAS DE PROCEDIMIENTO RELATIVAS A LA TITULACION DE BIENES COMUNALES, Y EN LA VIA DE CONFLICTO.

#### A).- Iniciación del procedimiento de oficio o a petición de parte.

Como es bien sabido que el Código Agrario de 22 - de marzo de 1934, publicado en el Diario Oficial de 6 - de abril del mismo año, no se ocupó de los bienes comunales de los pueblos de los cuales estuvieron en posesión con el fin de que se les hubiera protegido con alguna disposición, en consecuencia, estos pueblos que poseían bienes comunales, aunque los disfrutaron y fueron de su propiedad como hemos dicho, ninguna disposición - del Código Agrario citado se ocupó de esos bienes, y -- por lo tanto las comunidades quedaron al margen de la - nueva Legislación Agraria.

Es del Decreto de fecha 24 de noviembre de 1937,- expedido por el entonces Presidente de la República General de División Don Lázaro Cárdenas, y siendo Secretario de Gobernación el señor Silvestre Guerrero que re--

forma la fracción VII del artículo 27 de nuestra máxima Ley, previo que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados así lo han aprobado el que ha quedado tal y como lo hemos transcrito en anteriores capítulos (46). Pero dicho Decreto, según hemos dejado explicado no era suficiente para la protección de los derechos de los pueblos sobre sus bienes comunales, ya que sería necesario que se reglamentara una ley secundaria de dicha fracción Constitucional.

El Código Agrario de fecha 23 de septiembre de 1940 publicado el 29 de octubre del mismo año, es el que vendría reglamentariamente a interesarse de las tantas veces mencionados bienes comunales de los pueblos, --- pues en su artículo 109 expresó que "Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren."

El artículo siguiente dice: "ART. 110.- El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento y de acuerdo con las disposiciones de este Código, determinará la organización y el régimen de explotación de los bienes comunales para obtener el mejor aprovechamiento y equitativa distribución de los productos. El núcleo de población, por mayoría de sus componentes y con aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal podrá cambiar el régimen --

(46)

M. Fabila Cinco Siglos de Legislación Agraria, pp. 661-664.

comunal por el ejidal. El cambio se anotará en el Registro Agrario Nacional en cuyo caso la propiedad se sujetará a las disposiciones que para estos contiene el presente Código".

El artículo que a continuación se transcribe, el 111 del Código antes dicho, se ocupa de los mencionados bienes cuando dice: "Las comunidades tendrán preferencia para obtener del gobierno Federal, concesiones sobre bienes concesionales que pertenezcan a la Nación, ubicados en terrenos de su propiedad y de aguas que aprovechen directamente. Igual preferencia tendrán para que se destinen a su servicio los bienes nacionales afectos a servicios públicos o que pudieran afectarse a éstos. El Gobierno Federal simplificará los trámites y dará facilidades a las comunidades para tales efectos. En los trámites para otorgamiento de concesiones o expedición de resoluciones que puedan beneficiar a las comunidades, siempre se oirá al Departamento Agrario y al Departamento de Asuntos Indígenas; lo mismo cuando se trate de fijar las regalías que deban corresponderles de acuerdo con las leyes".

Comentando el artículo 109 que primeramente hemos transcrito, y como se desprende de su texto, vemos que es una repetición de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 27 constitucional, cuando en realidad este precepto debió haber sido más explícito, precisando qué debía entenderse, cuando los pueblos por derecho guarden el estado comunal. Aunque este artículo 109 involucra los bienes que son objeto de restitución que siguen un régimen ejidal muy diferente al comunal.

El señor Presidente de la República según el artículo 110, por conducto de la Secretaría de Agricultura se refiere a cual es la forma de explotación a que se sujetarán los bienes comunales de los pueblos, mandato que en ninguna forma se reglamentó por medio de un reglamento -- propiamente dicho.

En cuanto a la segunda parte de este artículo 110, -- su disposición la consideramos inadecuada, pues no sería una simple Dirección como la de Organización Agraria Ejidal que menciona, la que confirmaría lo ya aprobado por -- la mayoría del núcleo de población, sobre el cambio de -- los bienes de los pueblos, del régimen comunal al ejidal, ya que desde que fué expedida la Ley de 6 de Enero de --- 1915 y posteriormente el artículo 27 Constitucional tantas veces mencionado, es el señor Presidente de la Repú-- blica quien puede determinar sobre el cambio de régimen-- jurídico de los bienes de los pueblos.

Respecto a los expresado en este Código de 1940 en -- su artículo 111, en el sentido de que las comunidades ten -- drán preferencia para obtener del Gobierno Federal, y pa -- ra su explotación concesiones sobre bienes concesionales -- de la Nación y que se localicen en sus bienes agrarios, -- consideramos acertado este ordenamiento. Del que nos re -- servamos para comentarlo en lo sucesivo.

Los preceptos que hemos comentado corresponden a la -- parte substantiva o de fondo de los bienes comunales en -- el Código Agrario referido; aunque el último artículo con -- tiene disposiciones que no se refieren propiamente a lo -- que es objeto de propiedad de los bienes comunales, sino -- de bienes de la Nación ubicados dentro de los bienes de --

los pueblos y el procedimiento que se puede seguir para -- que esos pueblos puedan obtener una concesión y explotarlos.

El citado Código Agrario, en su Libro Quinto de procedimiento para la titulación, deslinde y conflicto de -- los bienes comunales se contiene el Capítulo Primero sobre Titulación de bienes comunales, comprendiendo esto, -- de los artículos 272 a 277 del mismo Ordenamiento.

El artículo 272, nos dice que el Departamento Agrario de oficio o a petición de parte iniciará los procedimientos para titular las propiedades que no tengan con -- flicto.

El artículo 273, expresa que la solicitud de titulación se presentará al Departamento Agrario por los representantes, uno propietario y otro suplente, elegidos por la mayoría de votos de los comuneros del lugar, quienes -- aportarán los títulos de propiedad y demás documentos. En la misma forma se procederá cuando se inicie de oficio el expediente.

El artículo 274, ordena que dicho Departamento recabe la información indispensable para comprobar la exactitud de los títulos que sean presentados, localizando la -- superficie de tierras. Añadiendo este mismo precepto, que comprobado debidamente lo anterior se procederá a la inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad a que correspondan dichos títulos de propiedad.

que cuando no existieren títulos, por procedimientos técnicos se localizarían y se recabarían los datos correspondientes para determinar la localización de la propiedad.

Formulados los trabajos respectivos se pondrían a la vista de los interesados y del Departamento de Asuntos Indígenas, para que en un plazo de diez días, expresarán lo que a sus derechos conviniera, si en ese término no presentaban objeciones se procedería a dictaminar en el caso para que con posterioridad el Presidente de la República acordara el expediente de que se trata.

El artículo 275 decía que el Departamento Agrario tenía que hacer previamente un estudio económico social de la comunidad y sobre su tributación fiscal; igualmente sobre los conflictos de linderos con poblados circunvecinos; sobre la conveniencia de adquisición de bienes para la comunidad; sobre el fraccionamiento de los terrenos comunales que pudieran existir; sobre los fundos legales y zonas de urbanización que al efecto tuvieran.

El artículo 276, ordenaba que todo lo anterior se tuviera en cuenta para someterlo a consideración del señor Presidente de la República.

El artículo 277, disponía que de surgir dificultades de linderos el expediente debía tramitarse por la vía de conflicto y si era con particulares el expediente se continuaría por la vía de restitución.

También el Código Agrario del que nos ocupamos, de los artículos 278 al 286, ya señala que el Departamento Agrario se avocará de oficio o a petición de parte al conocimiento de los conflictos de los terrenos comunales de los pueblos, con el objeto de que les fueran confirmados, estableciendo al respecto los términos y pruebas en el caso.

De los artículos 287 al 298, este Código trata sobre la segunda instancia para los conflictos por límites que los pueblos tengan respecto de sus bienes comunales, también con el fin de que les sean titulados, interviniendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando los poblados no acepten la resolución del Ejecutivo Federal.

El actual Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Abril de 1943, el que entró en vigor quince días después de su publicación, según el artículo quinto transitorio de este Ordenamiento Legal, de los artículos 306 al 313, establece el procedimiento para la titulación y deslinde de los bienes comunales pertenecientes o que vienen poseyendo los pueblos. Al respecto dice: "ART.306.- El Departamento Agrario, de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales, cuando no haya conflictos de linderos, así como los que correspondan individualmente a los comuneros, teniendo en cuenta lo que se dispone en el artículo 66".

Por lo consiguientes, este artículo 306 también esta

blece que de oficio o a petición de parte el Departamento Agrario, actualmente Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, iniciará los procedimientos para reconocer y titular bienes comunales de los pueblos cuando no tengan conflictos de linderos.

El Reglamento para la tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales de 6 de enero de 1958, publicado en el Diario Oficial el día 15 de febrero del mismo año, aplicable cuando no haya conflicto de linderos en bienes comunales, establece en su artículo cuarto que el procedimiento se iniciará a petición de los representantes de la comunidad y cuando sea un número no menor de veinte comuneros o que existan motivos que justifique el procedimiento a juicio del Jefe del Departamento Agrario.

Respecto al artículo 306 del Código Agrario y del cuarto que mencionamos, no hay mayor diferencia de fondo, y la iniciación de procedimiento que establecen, es que pueden ser a solicitud de los comuneros interesados o de oficio mediante acuerdo del Titular del Departamento Agrario, en ambos casos, con la diferencia de que el propio artículo 306 nos remite al artículo 66 del mismo Código, cuando haya conflicto de linderos con propiedades privadas enclavadas dentro de los terrenos comunales del lugar de que se trate.

Sobre este artículo 306 y el cuarto del Reglamento decimos: que propiamente no se ha aplicado el procedimiento de oficio por las autoridades agrarias, porque este punto no está reglamentado, por lo que en el caso procede que se adicione el artículo cuarto del Reglamento que hemos mencionado pues al efecto me he informado en el Depar

tamento de Asuntos Agrarios y Colonización que sí tiene--  
 brigadas de Ingenieros que trabajan en la realización de--  
 los planes nacionales agrarios, pero que solo se concre--  
 tan a remedir las tierras ya dotadas por concepto de eji--  
 dos o las ya confirmadas o tituladas por la via comunal o  
 también con respecto a las pequeñas propiedades donde hay  
 ambigüedad de linderos o colindancias; pero esas brigadas  
 no inician de oficio los expedientes comunales. Por lo an--  
 tes dicho, insistimos en que debe precisarse cuando y co--  
 mo y ante quien deben iniciarse estos expedientes agra --  
 rios. Proponiendo sobre el particular, que se faculte pa--  
 ra iniciar estos expedientes de oficio ya sea a la Direc--  
 ción de Bienes Comunales, al Delegado Agrario, a las Bri--  
 gadas de Ingenieros Agrarios que esten operando en dife--  
 rentes puntos de la República, en la realización del plan  
 nacional agrario, a comisionados que exprofesamente se --  
 puedan designar, o a los Jefes de Zona, debiendo facultar  
 se nada más a una de estas Autoridades para evitar el con--  
 siguiente papeleo o duplicidad de instancias.

#### B).- DE LOS TERMINOS Y NOTIFICACIONES.

El artículo 307 del Código Agrario establece: "Pre--  
 sentada ante el Departamento Agrario la solicitud de títu--  
 lación, o iniciado el procedimiento de oficio, el poblado  
 interesado, por mayoría de voto, elegirá dos representan--  
 tes, uno propietario y otro suplente, que intervendrán en  
 la tramitación del expediente respectivo, aportando los--  
 títulos de propiedad de la comunidad y las pruebas que es

timen pertinentes." este artículo no establece un término para la designación de representantes comunales. Por lo tanto debe adicionarse a este artículo, un plazo para la designación de dichos representantes, a partir de la presentación de la solicitud, esto puede ser mientras no se resuelva que las comunidades designen comisariados de bienes comunales.

El artículo 308 que a la letra dice: "El Departamento Agrario recabará las pruebas necesarias sobre la exactitud de los títulos que determinen la localización de -- las tierras y el área de éstas, y, en caso de que aque -- llas y ésta queden debidamente verificadas sobre el terreno, dictará orden para la inscripción del bien comunal en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente." También en este artículo -- no se señala un término prudente para la inscripción del bien comunal en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad después de haberse verificado las pruebas que señala el mismo. Por lo que es legal, como lo ordena este precepto, que se inscribieran de inmediato aquellos documentos y planos que se refieran a tierras en poder de la comunidad donde no hubiera conflicto con particulares ni con otra comunidad, por lo que estando la comunidad interesada en posesión de sus tierras, se inscribieran esos documentos de sus tierras, aguas y montes sin problema alguno, y así se evitaría que los llamados representantes comunales se adjudicaran los bienes en propiedad particular o los anajenaran a otras personas mediante o previa cierta cantidad.

Se puede decir que estos casos que hemos señalado,-- son muy frecuentes, tenemos como ejemplo al poblado de La Candelaria, Coyoacán, D.F., en el que sus representantes-comunales se adjudicaron casi la mitad de los bienes comunales, mediante información de dominio elevadas a escritura pública.

En otras ocasiones esos representantes comunales, insisto, han venido enajenando las tierras y montes de las comunidades a la que pertenecen, en su provecho personal y desde luego, en detrimento del patrimonio de la misma-- comunidad despojada, y como los expedientes en el Departamento Agrario duran tramitándose en un promedio de 8 a 30 años, es urgente también una r. lamentación sobre la existencia y funcionamiento de estos representantes comunales, que son una verdadera amenaza para la misma comunidad, puesto que estos representantes casi no son removidos de su representación y ellos mismos se interesan en que no se resuelvan sus expedientes con el objeto de realizar las maniobras que hemos señalado ya, para lo cual-- también debe establecerse un artículo nuevo dentro del Capítulo I, Título Quinto del Libro Cuarto de nuestro Código Agrario en vigor.

Dentro del articulado que hemos señalado, del 306 al 313, tampoco existe un término dentro del cual se establezca la fecha en que debe dictarse sentencia a partir-- de cuando se inició el expediente, pues ya hemos dicho -- que los expedientes duran años en su tramitación y muchos no se han resuelto y como ejemplo tenemos el expediente-- formado con motivo de la tramitación de la Confirmación--

y Titulación de los bienes comunales del poblado Santiago Tepalcatlalpan, jurisdicción de Xochimilco, D.F., inicia-hace ya algunos años.

Tratándose de bienes comunales de los pueblos, con siderados de gran importancia por ser un patrimonio de las mismas comunidades y estar expresamente señalada su pro--tección en la fracción VII del artículo 27 constitucional y en el mismo Código Agrario, es preciso señalar un térmi no adecuado para la resolución de los mismos, por lo que también es necesario establecer un artículo en el capítu--lo indicado del Código mencionado, para que se establezca el plazo en que las autoridades agrarias deban resolver-- un expediente de titulación de bienes comunales.

Por lo que se refiere a los términos señalados en el capítulo de Bienes Comunales, el artículo 309 señala diez días para que los interesados expresen lo que a su dere--cho convenga en relación con las pruebas conducentes, el cual generalmente no se cumple, en la misma forma que lo ordenado por el artículo 308, por lo que es necesario fi--jar un plazo para recabar los títulos y pruebas referen--tes a la propiedad y posesión de los bienes que pretenden confirmar y titular.

Respecto a las notificaciones, cuando se trata de ex pedientes de confirmación y titulación, decimos que no se presenta ningún problema durante la tramitación del mis--mo, puesto que no hay conflicto de intereses, pero si es importante que los comuneros del pueblo interesado esten--pendientes en el procedimiento de su expediente, aún cuan

do dichas notificaciones se les haga de oficio.

En cuanto al artículo 310 de nuestro Código Agrario dispone que el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminará el expediente de titulación de bienes comunales a partir del momento en que haya transcurrido el plazo de los diez días a que se refiere el artículo 309, y dentro del cual expresó el pueblo gestor su conformidad y desde entonces el Departamento Agrario formulará el proyecto de resolución presidencial, que corresponda, el que será puesto a consideración del señor Presidente de la República para su resolución definitiva. Como se ve claro, no existe al efecto un plazo fijo para que el Cuerpo Consultivo dictamine, ni para que el Departamento Agrario formule el proyecto de resolución. Pero es más, una vez que el proyecto de resolución se pone a consideración del Presidente para su resolución, también no se señala un plazo para el desahago de la firma que debe llevar ese proyecto.

Analizando lo anterior, se propone que se fije un término para despachar estos trámites por la autoridades y órganos agrarios y sea adicionado este artículo señalando los términos para el trámite de los expedientes respectivos.

Por lo que respecta al artículo 311 que se refiere a la ejecución de las resoluciones presidenciales por las que se reconoce la propiedad de bienes comunales de un pueblo interesado. Sobre este precepto, consideramos que cuando se trata de ejecutar dichos mandamientos presidenciales, deben ser notificadas de las diligencias de ejecu

ción a las autoridades de los pueblos o rancherías circunvecinos y que colinden, a fin de que con dichas diligencias no se invadan propiedades de los pueblos colindantes o de propiedades privadas, lo que debe estar concordante con el artículo DECIMONOVENO del Reglamento para la Tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, ya que tienen que hacerse trabajos de amojonamiento, de apeo y deslinde, -- con los que se podría perjudicar a otras comunidades o a particulares.

C).- De las pruebas, su valor.

Para conocer la verdad sobre los puntos planteados -- por las comunidades ante las autoridades Agrarias en -- relación a sus bienes comunales, el juzgador puede valerse de testigos dignos de fé y que les consten los hechos o de cualquier documento que le aporta el pueblo interesado, sin más limitaciones que las pruebas no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral, con el fin siempre de encontrar la verdad, con este caso de los bienes comunales que pretendan les sean confirmados y titulados.

Las Autoridades Agrarias en estas instancias, y como están facultadas de oficio a tramitar los expedientes -- pueden acordar durante el procedimiento que les sean -- proporcionados los documentos y pruebas que sean necesarias que están en poder de otras autoridades, con el -- fin siempre de esclarecer la verdad sobre los bienes -- comunales en cuestión.

Consideramos que desde luego se toman en cuenta -- como prueba los títulos que acrediten la propiedad de -- los bienes comunales en cuestión, además aquellos documentos expedidos por Notarios Públicos en el que se mencione que están inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

También hacen prueba los documentos privados cuando describen a los bienes comunales en cuestión y que -- traten de convenios entre comunidades aceptando los linderos, o a aquellos otros documentos privados de vecinos que poseen propiedades colindantes con los comunales del pueblo que pretende se les confirme. Solamente que estos documentos privados se necesita que sean ratificados ante las autoridades agrarias en el expediente comunal respectivo.

Los planos ya sean desde la época virreynal o del siglo pasado son tomados en consideración para orientarse en los terrenos que se han de confirmar. Otros planos que en lo particular elaboran o levantan Ingenieros en relación a los bienes comunales, también son tomados en consideración.

También son pruebas importantes, las diligencias -- de Apeo y Deslinde, ya que se realizan por Ingenieros -- comisionados y que precisamente por eso tienen fé pública, y los planos que levantan son verdaderas pruebas.

Tenemos las Constancias y Certificaciones expedidas por las autoridades judiciales y administrativas que también son consideradas como pruebas en estos procedi--

mientos confirmativos de bienes comunales.

En cuanto al VALOR DE LAS PRUEBAS, o sea su validez para los efectos de que se tomen en consideración para resolver los expedientes de los bienes comunales, desde luego en primer lugar se encuentran las de carácter público y en segundo los de carácter privado. Las de orden público las podemos dividir en dos partes: --- a).- Las que provienen de autoridades judiciales y administrativas y b).- Las recabadas por las autoridades agrarias.

El valor de las pruebas privadas, también se toman en cuenta para complementar lo que expresan las públicas y a falta de éstas y que solamente existan las privadas se les dará el valor correspondiente.

De las pruebas públicas tienen mayor valor los títulos que presenten las comunidades de los pueblos una vez que hayan sido dictaminados de auténticos por las autoridades del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En el mismo rango en cuanto al valor de las pruebas, se hayan los trabajos topográficos, de deslinde o sea los de carácter técnico que incluyen extensión y clasificación y colindancias, así como aquellos trabajos de orden administrativo y que se refieren a las convocatorias, asambleas generales de comuneros, censos de comuneros, censos agrícola y ganadero, pero una vez que han sido dictaminados de procedentes por que se ajustan a la ley se les da el valor correspondiente.

Hemos apuntado que también son de tomarse en con-

sideración como pruebas, los documentos privados y los testimonios de particulares, por ejemplo, cuando un pueblo tiene sus bienes y por medio de un escrito manifiestan que están en posesión de esos bienes comunales sin tener ningún documento de prueba que los acredite como propietarios, más que la posesión de manera pacífica, continua, pública y de buena fé y de los cuales desean que se les confirme y titule. Esta solicitud es un documento privado suscrita por los comuneros -- que también son personas dignas de fé.

Cuando se comisiona a un Jefe de Zona u otra autoridad agraria, por ejemplo, para que concorra a presenciar la realización de la asamblea de los bienes comuneros en la que exponen su conformidad para la tramitación del expediente para la confirmación y titulación de sus bienes comunales, y el acta respectiva que se levante forma ya desde esos momentos un documento público que hace prueba plena para la tramitación de dicho expediente.

#### D).- Las sentencias definitivas.

Como se ha asentado con anterioridad, la Ley de 6 de enero de 1915, ordenó la devolución de los bienes Agrarios a los pueblos que se les había despojado de dichos bienes por procedimientos de que se valieron las personas para cometer los mencionados despojos; bienes que en forma comunal venian poseyendo las comunidades, y que se les devolvieron mediante el procedimiento de --

restitución.

También señalamos de conformidad con esta Ley— que los pueblos carentes de tierras y aguas, podían — ser beneficiados con las mismas mediante el procedi— miento de dotación, expropiándolos por cuenta del Go— bierno Nacional.

Dijimos que esta ley no se ocupó de las comunida— des que venían poseyendo bienes comunales, además de — lo que ya expresamos, pues el legislador pudo haber — pensado que estas comunidades tenían las tierras neces— sarias para su sostenimiento.

El original artículo 27 de la Constitución Polí— tica que nos rige, en el que quedó incluido el conteni— do de la Ley de 6 de enero de 1915, nada dijo de los— bienes comunales en poder de los pueblos. Fué hasta la reforma del citado artículo 27 promovida por la Ley de 30 de diciembre de 1933, expedida por decreto de 9 de— enero de 1934, promulgada por Don Abelardo L. Rodrí— guez, Presidente Constitucional Substituto de los Esta— dos Unidos Mexicanos, Decreto que abrogó la Ley de 6 — de enero de 1915, y que establece por primera vez que: "VII. Los núcleos de población, que de hecho o por de— recho guarden el estado comunal, tendrán capacidad — para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas — que les pertenezcan, o que se les hayan restituído o — restituyeren." (47)

No obstante esta reforma constitucional, nada di— jo el Código Agrario de 22 de marzo de 1934, respectó—

(47) M. Fabila pp. 547-555. Cinco Siglos de Legisla— ción Agraria en México, T.I.

de los bienes comunales.

Por Decreto de 24 de noviembre de 1937, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre del mismo año, previa ley expedida por el Congreso de la Unión, se reforma la citada fracción VII, agregandosele un segundo y tercer párrafos que dice: "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;" (48).

En los términos de ésta reforma constitucional, se ratifica al presidente de la República su calidad de primera autoridad en materia agraria para resolver sobre los bienes comunales, y además se ordena que estos procedimientos son de jurisdicción federal, o sea que no hay aquí una primera instancia, y por tanto, ni los Gobernadores, ni las Comisiones Agrarias Mixtas no están facultados para ser parte en estos trámites.

(48)

M. FABILA. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, T. I. 1941. --pp. 661-664.

En el Código Agrario de 23 de septiembre de 1940 se establece ya en el Libro Quinto el procedimiento para la titulación, deslindes y conflictos de los bienes comunales, en su Capítulo Primero sobre Titulación de bienes comunales y en su Capítulo Segundo y Tercero sobre la primera y segunda instancia para los conflictos por límites y en su artículo 282 nos dice de las resoluciones definitivas que dicte el Presidente de la República en las instancias para los conflictos por límites, determinando: "I.- Extensión y localización de las tierras, pastos y montes que pertenezcan a cada uno de los poblados en litigio y superficie, o superficies, que correspondan al fundo legal;

II.- Volúmenes de aguas que correspondan a cada poblado y forma de aprovecharlos y

III.- Compensación por decretarse, haciendo constar el consentimiento de los pueblos en litigio." (49).

La anterior disposición la encontramos en el artículo 319 del Código Agrario de 1942 en vigor, al que se le agregó además de los fundos legales, las zonas de urbanización. El anterior Código Agrario de 1940, nada dijo de las resoluciones Presidenciales de Titulación de Bienes en la vía de confirmación, en cambio, el actual Código Agrario en su Artículo 33 dice del Presidente de la República, que sus resoluciones son definitivas como la de Reconocimiento de la propiedad de Bienes Comunales y es el actual Reglamen

(49) M. Fabila pp. 766. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, T.I.

to para la tramitación de los expedientes de Confirma  
ción y Titulación de bienes comunales de 6 de enero -  
 de 1958, en su artículo décimoquinto se ordena acerca  
 de las resoluciones Presidenciales se confirma de ---  
 bienes comunales, en la que se agrega que la misma, -  
 debe señalar el censo de quienes constituyen la comu-  
 nidad; la superficie, calidad y localización de los -  
 terrenos poseídos en común que se confirman; los te--  
 rrenos o parcelas poseídas individualmente por los comu-  
 neros, y en su caso, las superficies que, por corres-  
 ponder a propietarios particulares ajenos a la comuni-  
 dad, no deben quedar incluidas en la confirmación. Es  
 to último lo consideramos indebido, ya que esto debe-  
 estar reglamentado por nuestro Código Agrario. Previa-  
 mente hemos de decir que cuando se trata de resolu---  
 ción presidencial de confirmación y titulación de bie-  
 nes comunales, el Código Agrario las tiene como defi-  
 nitivas, puesto que no establece ninguna vía para in-  
 conformarse contra la misma en caso necesario, enton-  
 ces el núcleo de población inconforme sí puede recu--  
 rrir al Juicio de Amparo por considerar que no se le-  
 han confirmado todas las tierras que han estado pose-  
 yendo de manera comunal.

En cambio, en los expedientes que se tramitan -  
 por el procedimiento de conflicto por límites entre -  
 la comunidad interesada y otros pueblos colindantes y  
 por razón de inconformarse por cuanto toca a los lin-  
 deros, el Código les permite promover la inconformi--  
 dad y de ello nos hablan los artículos del 323 al 333

del citado Código Agrario.

En el primer caso, cuando los comuneros aceptan la resolución presidencial que les confirma sus bienes sin recurrir al juicio de Garantías contra la misma resolución, entonces esta ha quedado definitiva. En el segundo caso, cuando el Presidente de la República dicta su resolución confirmando los bienes comunales en la vía de conflicto, tenemos solamente una proposición presidencial como lo establece el artículo 27 Constitucional en su segundo párrafo de su fracción VII; y si el poblado la acepta y no va al juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa proposición tendrá fuerza de resolución definitiva. — Ahora bien, en caso de que el poblado al que se le ha titulado sus bienes por el procedimiento de conflicto por límites, se inconforma ante el máximo Tribunal de Justicia, ésta puede confirmar la resolución presidencial impugnada y entonces también será una resolución definitiva. Pero puede suceder que la Suprema Corte referida, revoque la resolución presidencial en todo o en parte, disponiendo se formule una nueva resolución señalando en forma expresa qué pruebas deben tomarse en consideración y cuales los puntos a resolver, y si el Departamento Agrario, como es lógico que resuelva como lo ordena el alto tribunal, formulará un nuevo proyecto de resolución que el Presidente de México firmará, también será definitiva y contra ella ya no procede otra inconformidad.

Refiriéndome al contenido de una resolución presidencial, y que tuvo a la vista, es la que se dictó —

para el poblado de San Pedro Lagunillas, municipio del mismo nombre del Estado de Nayarit, de fecha 6 de mayo de 1970, encontraros que está integrada de tres partes: De los Resultandos, Considerandos y Puntos Resolutivos.

En los Resultandos se menciona: de la solicitud - de los comuneros; de la publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado; del censo de comuneros; - de los trabajos ejecutados para localizar la superficie a confirmar y los nombres de todos los censados.

En el Considerando Unico se valoran el título, el censo, los trabajos técnicos y si la superficie del terreno coincide con los informes rendidos. Y,

En los Puntos Resolutivos la superficie que se -- confirma, la naturaleza jurídica a que quedan sometidos, el de ser inembargables, imprescriptibles, así como que están sujetos a las demás limitaciones que se estable-- cen para los terrenos ejidales. Además, que deben respe-- tarse las pequeñas propiedades y posesiones enclavadas-- en los terrenos comunales, de conformidad como lo pre-- viene el artículo 66 del propio Código Agrario.

Y que debe publicarse la resolución Presidencial-- en el Diario Oficial de la Federación y en el Diario -- Oficial del Gobierno del Estado, también inscribirlas - en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Públi-- co de la Propiedad correspondiente. (50).

(50) Diario Oficial de la Federación No. 11  
de 13 de Julio de 1970.

La resolución presidencial inscrita ya en el -  
Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de  
la Propiedad correspondiente, y las copias que expi-  
dan estas dependencias son documentos públicos que -  
hacen prueba plena ante todas las autoridades del -  
País. La misma resolución presidencial es un título  
de propiedad comunal que acredita al núcleo de pobla-  
ción beneficiado como titular único de las tierras,-  
aguas y montes que se le han confirmado, tal y como-  
lo previene el artículo 130 de nuestro Código Agra--  
rio vigente.

## CAPITULO QUINTO.

## REESTRUCTURACION DE LAS NORMAS SOBRE BIENES COMUNALES.

## A).- Normas de carácter substantivo.

El Código Agrario en vigor en su Libro Segundo, Título Cuarto, tiene un Capítulo Único que trata sobre bienes comunales constando solamente de dos artículos, que desde luego son de carácter substantivo y ellos -- son; el 128 y 129, los que ya con anterioridad hemos -- transcrito.

El artículo 128, reglamenta lo establecido por -- la fracción VII del artículo 27 constitucional al de-- cir 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 pertenezcan. A este respecto, el Licenciado -- Manuel Hinojosa Ortíz comenta que "... Cuando una comu -- nidad recibe una restitución, queda incorporada al ré -- gimen ejidal y por lo tanto disfruta de todas las ga -- rantías establecidas por el Código Agrario y puede --- acreditar su personalidad. En cambio, cuando se trata -- de una comunidad que no ha recibido ninguna resolución

presidencial que la restituya, confirme o dote terrenos, tiene el problema de acreditar su personalidad, hay una laguna legal que debe llenarse mediante una reforma legislativa. ..." (51). Agregando más adelante este profesionista que, en tanto se legislara sobre el punto de que tratamos, los comuneros en asamblea general y ante la fé de un Notario Público o ante las autoridades municipales respectivas, designarían a sus representantes de cuya asamblea se levantaría el acta correspondiente para acreditar la personalidad de dichos representantes de la comunidad.

Antes de hacer un comentario a lo expresado por el señor licenciado Hinojosa Ortiz, me permito decir: que respecto a la capacidad jurídica de las comunidades cuando estas tienen de hecho sus bienes comunales, estimamos que conforme a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Federal y artículo 128 del Código Agrario vigente, la tienen legalmente, porque nadie puede desconocer el contenido de estos preceptos legales que están protegiendo sus derechos sobre sus propios bienes comunales; pero otra cosa es que las mismas no tengan quien las represente jurídicamente, pues para ello, el mencionado licenciado nos da a entender en este último punto, que no son suficientes para representar a las comunidades y en consecuencia para proteger sus bienes los dos representantes, un propietario y otro suplente, elegidos en los términos del artículo 307 de nuestro Código citado.

(51) Lic. Manuel Hinojosa Ortiz  
Código Agrario comentado.  
Edición 1960 p. 99.

En efecto; aunque no lo dice el artículo citado la copia del acta, ya que el original se remite al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Dirección General de Bienes Comunales, en cuyo documento consta que fueron elegidos, así como del oficio de contestación que las autoridades agrarias les gira y en el cual se les tiene como representantes. Documentos ambos que les sirven para acreditar la personalidad de la comunidad. Acta y oficio, que de ninguna manera llenan los requisitos de fondo ni de forma.

Hay que decir ante todo, que estos representantes comunales sólo tiene como función la tramitación de los expedientes para la confirmación y titulación de los bienes de la comunidad; aunque estamos de acuerdo con lo dicho por el licenciado Manuel Hinojosa para que se legisle en el sentido de que los pueblos, que de hecho guarden el estado comunal, designen sus comisariados de bienes comunales con las mismas facultades y atribuciones que tienen los ya formalizados, claro está, que teniendo en consideración que en el caso se trata de bienes comunales, puesto que las comunidades tienen estos órganos, de conformidad con el artículo 4o. fracción II de nuestro Código actual, sin estar debidamente reglamentadas sus funciones; pero no concordamos con la proposición del mismo licenciado, para que un Notario Público u otra autoridad administrativa que no sea la agraria de fe de la autenticidad de una asamblea de comuneros en la

que se eligiera a sus representantes. Pues esto, además de que sería engorroso, implica erogaciones económicas en detrimento de los mismos comuneros y desvirtuaría el espíritu de la Reforma Agraria, de dar protección a los núcleos de población.

Por lo antes dicho, consideramos que sí es necesario que se legisle para que los pueblos que de hecho tienen bienes comunales, tengan representantes debidamente acreditados, por lo que proponemos que el artículo 128 antes mencionado se le agregue que, los núcleos de población tendrán siempre un comisariado de bienes comunales que los represente.

Como hemos visto que los bienes comunales de los pueblos mientras se tramitan sus expedientes, vienen siendo invadidos por personas ajenas a la comunidad, de manera que cuando el Presidente de la República dicta su resolución, ya han desaparecido como bien comunal para convertirse en propiedad privada. Por lo que procede y siguiendo el sentido de justicia social emanada de nuestra revolución mexicana y enarbolada por el artículo 27 Constitucional en su fracción VII, de reconocer la capacidad jurídica de los núcleos de población, precisamente sobre sus bienes comunales -- y nosotros agregamos en toda su integridad, que congruente con la proposición que hemos hecho en el anterior artículo. Proponemos que se legisle sobre un nuevo artículo que ordene la inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la --

Propiedad correspondiente, de los títulos de propiedad, documentos judiciales y administrativos referentes a los bienes comunales de los pueblos, en cuanto tenga conocimiento del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para el conocimiento exacto de esos bienes y mantener su integridad hasta en tanto se dicte la resolución presidencial respectiva.

Esta proposición para que quede complementada, es procedente también adicionar el artículo 338 del Código Agrario vigente, mismo que se refiere a los documentos que deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional, agregando otra fracción que exprese de los títulos primordiales, documentos judiciales y administrativos de derechos de propiedad o posesión de los bienes comunales de los pueblos.

Es necesario que en la parte substantiva donde están ubicados los artículos 128 y 129 se establezca otro artículo que mencione el número de comuneros que puede promover o intervenir en un expediente de confirmación y titulación de bienes comunales o de confirmación en la vía de conflicto, debiendo ser no menos de veinte. Eliminando en esta forma lo que al respecto ordena el artículo Cuarto del Reglamento para la tramitación de expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales.

Debe establecerse un artículo acerca de las atribuciones de la asamblea general de comuneros, así

como dos más que señalen uno sobre las atribuciones de los comisariados de bienes comunales y el otro de las atribuciones del Consejo de Vigilancia.

B).- Normas de procedimiento.

Abundando en anteriores expresiones en cuanto al procedimiento en los expedientes de titulación y deslinde de bienes comunales en el Código Agrario, se propone que debe adicionarse el artículo 306 del mismo Código vigente para que se establezca un plazo perentorio para iniciar de oficio los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales de los pueblos, para lo que de inmediato debe procederse a la iniciación de los trámites de estos expedientes.

Además, que el artículo 307 del Código de que tratamos quede modificado, a efecto de que en lugar de elegir por las asambleas de comuneros los representantes comunales, se elijan los miembros del comisariado de bienes comunales en la misma forma como están integrados los comisariados ejidales, cuyas atribuciones hemos propuesto con anterioridad.

Considerando sea adicionado el artículo 308 del Código ya mencionado, en el sentido de que los documentos relativos a los bienes comunales de los pueblos, se inscriban en el Registro Agrario Nacional en el plazo que se señale y previas las diligencias que se ha-

gan se proceda de inmediato.

Así mismo, se propone que se modifique el artículo 311 del ya mencionado Código vigente eliminando de su texto la mención que hace del Departamento de Asuntos Indígenas, ya que esto no existe, y que en realidad la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad, antes-Dirección General de Asuntos Indígenas, en realidad no desempeña sus funciones. También suprimir lo referente a la designación de comisariados y del Consejo de bienes comunales, porque ya en otro artículo hemos --propuesto acerca de su designación.

Ahora bien, en el Capítulo de la primera instancia para los conflictos por límites de bienes comunales, en el Código Agrario, proponemos que el artículo 314, se adicione para que en un plazo fijo se avoque de oficio al conocimiento de los expedientes comunales en la vía de conflicto.

Referente al artículo 315, que no se hable ya -de representantes comunales, sino de la elección de -Comisariados de Bienes Comunales con sus respectivos -Consejos de Vigilancia.

También se sugiere sea modificado el artículo -320 del mismo Código, así como el artículo 321 de este mismo ordenamiento legal, suprimiendo la mención -del Departamento de Asuntos Indígenas, por considerar se inoperantes.

Antes de terminar el presente trabajo, nos permitimos citar la opinión del licenciado Angel Caso, expresada en su obra "Derecho Agrario".-Historia. Derecho Positivo. Antología., sobre los bienes comunales de los pueblos, manifestando al efecto que: "Este es el régimen para comunidades de población que de hecho o por derecho guardan un estado comunal. Se trata de núcleos de aborígenes de cultura escasa y civilización poco menos que nula..." (52).

Esta apreciación, no la consideramos muy favorable a los pueblos con bienes comunales, porque posiblemente se está dando a entender, que por ese atraso cultural de los comuneros es que tienen ese régimen comunal de sus bienes y no por el aspecto realmente tradicional de los pueblos de que se trata, porque siempre les fué de su agrado guardar ese régimen de propiedad con relación a sus bienes comunales, por eso la legislación emitida emana de la Reforma Agraria Mexicana, y trata de proteger sus bienes como ya lo hemos comentado.

Sin embargo, por nuestra parte, nos hemos dado cuenta que a los núcleos de población con bienes comunales, no se les da atención necesaria para la explotación de sus bienes, cuando podrían, por ejemplo: ser sujetos de crédito agrícola, ya fueran préstamos comerciales, de avío, refaccionarios o inmobiliarios, como lo establece la Ley de Crédito Agrícola en vigor, para la realización de traba -

(52)

ANGEL CASO. Historia. Derecho Positivo. Antología  
Editorial Porrúa, S.A. 1950, p. 247.

jos agrícolas y construcciones de obras de servicio social para dichas comunidades.

Algunos autores consideran que es ya necesario reformar a la reforma agraria, porque los campesinos dentro del Código Agrario, aun no alcanzando a obtener lo necesario para su subsistencia, a este respecto se concretiza: que: . . . "Estamos de acuerdo en que no será posible la industrialización del país sin mejorar sustancialmente la capacidad de compra de la población rural. . . A nuestro juicio hay ejidos que son un éxito y otros que han fracasado. . ." (53)

En efecto se necesita elevar el nivel de vida del campesino ejidatario y comunero, llevándole los medios apropiados para el desarrollo de su agricultura y así obtengan los elementos económicos para ser sujetos capaces de adquirir y, consecuentemente haya una demanda de productos, de tal forma que propicien el desarrollo industrial de México.

La reforma agraria mexicana, presenta muchas facetas a resolver, pero para ello, la principal, según lo consideramos, es que haya una planificación de los elementos, medios y capacidades, a fin de poder saber, con que contamos realmente para proceder a la planificación en el campo, sobre el particular se ha asentado que: "La tarea del Legislador la daremos por iniciada, cuando en el camino de

(53) J. SILVA HERZOG. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Editorial Fondo de Cultura Económica. México.-Buenos Aires.p.576.

la planeación se legisle para entender en forma integral las necesidades de nuestra región en concordancia con las arterias socio-económicas del territorio nacional, transformando el escenario social, jurídico y económico, para el bienestar general." (54)

En efecto, es por tanto, necesaria una planificación de las actividades agropecuarias del país, donde se tenga a la vista la superficie de tierra con que se cuenta, su calidad, así como los medios técnicos y económicos.

Ya el maestro Victor Manzanilla Schaffer, sobre el problema agrario que confronta México, ha expresado que, "ante la magnitud del problema sería utópico pensar que el Problema Agrario será resuelto en los próximos diez años. Las soluciones a los diversos planteamientos, ya han sido jerarquizadas. Lo primero es acabar con el reparto de tierra y lograr la consolidación y perfeccionamiento de la estructura agraria; así mismo, dentro de las posibilidades del Gobierno, canalizar el mayor volumen de los elementos económicos, bienes y servicios, para darle contenido económico al reparto de la tierra. Uno de los pasos importantes que se han dado en materia de crédito agrícola por el presente Gobierno, es la creación del Banco Nacional Agropecuario, el cual fortalecerá los sistemas crediticios actuales." (55)

Como vemos el citado profesionista Licenciado Manzanilla Schaffer, reconoce que el problema de la Reforma --

(54) Artemio Juárez Sánchez. TESIS. Aspectos Jurídicos de la Planeación Agrícola del Estado de México. p.161.

(55) LA REFORMA AGRARIA MEXICANA, Edición Universidad Colima, 1966, p.193.

agraria es difícil y más aún cuando se trata de los comu  
neros, para quienes no ha llegado todavía el beneficio  
del crédito agrícola, creado por la Revolución.

**Agraria es difícil y más aún cuando se trata de los comuneros, para quienes no ha llegado todavía el beneficio del crédito agrícola, creado por la Revolución.**

## CONCLUSIONES.

- 1a. Entre los aztecas existió la propiedad privada y la propiedad comunal.
- 2a. En el pueblo azteca encontramos que existieron las tierras denominadas ALTEPETLALLI Y LAS CAL PULLALLI que por su forma de usufructo las consideramos el antecedente del ejido actual.
- 3a. El régimen de propiedad en la Colonia de la Nueva España por lo que se refiere a la propiedad comunal, fué un acierto, pero no se respetaron las leyes.
- 4a. La desamortización en las Leyes de Reforma, propició el despojo de los bienes comunales de los pueblos.
- 5a. La Ley de 6 de enero de 1915, ordenó la restitución y dotación de tierras a los pueblos, pero dándoles el carácter de ejidos y omitiendo a los pueblos con bienes comunales.
- 6a. El original artículo 27 Constitucional no trató sobre los pueblos con bienes comunales.
- 7a. Por Decreto de 30 de diciembre de 1933, se establece la fracción VII del artículo 27 Constitucional que reconoce la capacidad de los núcleos

os de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común de sus tierras. Adicionándose más tarde esta fracción, diciendo que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales. Y que el Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento y propondrá la resolución definitiva de las mismas.

- 8a. Han existido y existen núcleos de población que han tenido y tienen de hecho sus bienes comunales sin que les ampare ningún documento.
- 9a. Hay núcleos de población que cuentan con títulos Virreynales u otros documentos que les amparan como propietarios de sus bienes comunales, pero que no han sido confirmados ni titulados.
- 10a. En la tramitación de los expedientes de bienes comunales, consideramos que debe hacerse efectivo el precepto que se refiere a que deben iniciarse de oficio ya que a la fecha no se aplica este precepto.
- 11a. Sobre los términos y notificaciones en la tramitación de expedientes comunales, consideramos que deben ser más precisos en la forma como se sugiere.
- 12a. Sobre las pruebas y el valor que debe consederseles en el procedimiento de cada expediente comunal, deben apreciarse, según su veracidad y origen, como ya se propuso.

- 13a. Las sentencias recaídas en expedientes sobre bienes comunales son definitivas, cuando las aceptan los pueblos interesados.
- 14a. Consideramos que los preceptos de carácter substantivo contenidos en el Código Agrario en vigor, deben actualizarse de conformidad con la crítica que se les hace en el cuerpo de esta tesis.
- 15a. Por lo que se refiere a las normas de procedimiento para confirmar y titular bienes comunales, consideramos que deben adicionarse de conformidad como se propone para que haya una mejor protección en los derechos de los pueblos con bienes comunales.

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

- BURGOA IGNACIO El Juicio de Amparo.3a.Edic.  
Editorial Porrúa,SA.  
México,1950.
- CASO ANGEL Derecho Agrario.-Historia.  
Derecho Positivo-Antolo-  
gía.Editorial Porrúa,SA.  
1950
- CHAVEZ OROZCO LUIS Historia de México, T. I  
Editorial Patria,S.A.1946
- CHAVEZ P.DE VELAZQUEZ MARTHA El Derecho Agrario en Méxi-  
co.Editorial Porrúa.1964
- FABILA MANUEL Cinco Siglos de Legislación  
Agraria en México, T.I.1941
- J. CLAVIJERO FRANCISCO Historia Antigua de México  
Biblioteca Enciclopédica Po-  
pular,S.E.P.3a.Epoca No.198
- LEMUS GARCIA RAUL Derecho Romano,(Personas,--  
Bienes-Sucesiones)Editorial  
Limsa.1964
- LEMUS GARCIA RAUL Panorámica actual de la Re-  
forma Agraria en México.  
Editorial Limsa.1968.
- MENDIETA Y NUÑEZ L. El Problema Agrario de Méxi-  
co.Editorial Porrúa.1966.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 18  
(1857)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
(1917)

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 22 de Marzo de 1934.

Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.

Código Agrario de 1942, comentado por el Lic. Manuel Hinojosa Ortiz. 1960.

Nuevo Código Agrario (1942) Edic. Departamento Agrario. 1943.

Codificación Agraria y Leyes sobre Tierras. Editorial Ediciones Andrade, S.A. 1965

Ley de Crédito Agrícola en vigor. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciem--bre de 1955.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Reglamento de 6 de Enero de 1958 para la tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales.

Diario Oficial de la Federación No. 1, de lo. de--Marzo de 1961.

Diario Oficial de la Federación No. 50, de 27 de--Agosto de 1968.

Diario Oficial de la Federación No. 11, de 13 de--Julio de 1970.

---

Copia Certificada de Documentos relativos al pueblo de Santiago Tepalcatlalpan, Xochimilco, D.F., expedida por el Archivo General de la Nación en 1953.

SILVA HERZOG JESUS

El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires.

JUAREZ SANCHEZ ARTEMIO

TESIS. Aspectos Jurídicos de la Planeación -- Agrícola del Estado de México.

MANZANILLA SCHAFER V.

LA REFORMA AGRARIA MEXICANA, Edición Universidad Colima. 1966.