

SEGUNDA PARTE

DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO

CAPITULO VII

AUTORIDADES AGRARIAS

6. Transmisión de derechos individuales	288
7. Pérdida de derechos ejidales y comunales	292
8. Régimen de explotación	296
9. Síntesis	304

tren en proceso o que tarden en su resolución, sean pagadas las indemnizaciones conforme a un avalúo actualizado, en aras de otorgar mayor justicia para el campesino en este renglón.

Por otra parte, también se establece en las citadas reformas, que en los casos de expropiaciones cuya causa sea la construcción de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional, estará sujeto a la autorización de la Asamblea General, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros, el poder destinar el monto de la indemnización no necesariamente a adquirir tierras, sino a crear en el mismo poblado, fuentes de trabajo permanentes.

Como se puede apreciar, señala Rodríguez Barrera, lo que se pretende es apoyar una adecuada planeación en los asentamientos humanos y en el desarrollo de las zonas urbanas y, al mismo tiempo, establecer las reservas territoriales necesarias para mantener o ampliar los recursos ecológicos, aspectos básicos para el sano desarrollo de la nación. Al respecto apunta, la Secretaría de la Reforma Agraria ha establecido en diversos estados de la República, los Comités de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra, en los que participan, junto a esta Secretaría y los gobiernos de los Estados, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, los presidentes municipales, representantes campesinos, así como otras entidades del gobierno federal y los gobiernos de los Estados. El propósito de esta coordinación, es garantizar el sano equilibrio entre la necesidad urbana y la preservación del orden social de los bienes de los núcleos agrarios.⁸⁰

6. *Transmisión de derechos individuales*

La posibilidad contemplada por la Ley de Reforma Agraria de transmisión de derechos agrarios individuales es la de la sucesión, misma que puede ser testamentaria o intestada.

⁸⁰Rodríguez Barrera, Rafael, *op. cit.*, *supra*, nota 54, p. 218.

En efecto, el ejidatario tiene facultades para designar en forma condicionada a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad de dotación y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, de entre su cónyuge e hijos, y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que exista dependencia económica. En el caso de que no existan éstas, podrá formular una lista de sucesores, en cuyo caso, el único requisito es el de dependencia económica.

En caso de que no se haya dejado testamento, o bien cuando ninguno de los señalados como sucesores pueda heredar, los derechos agrarios se transmitirán en el siguiente orden: al cónyuge que sobreviva; a la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreado hijos; a uno de los hijos del ejidatario; a la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años, y a cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

Una importante obligación se impone al sucesor en todos los casos: la de sostener, con los productos de la unidad de dotación heredada, a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplan 16 años, salvo que estén totalmente incapacitados, física o mentalmente, para trabajar, y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil. Asimismo, quienes disfruten de una unidad de dotación no podrán ser heredados.

La sucesión de derechos, dice Martha Chávez Padrón, surge con las reglas 5, 32 y 38 de la Circular número 48 del 1o. de septiembre de 1921; luego la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925, en su artículo 15, fracción III, instituyó la sucesión en favor de quien sucediera al fallecido como jefe de familia; el Código Agrario de 1934 en su artículo 140, fracción III, sostuvo que en la lista de sucesión sólo podía incluirse a la mujer e hijos del ejidatario; el Código Agrario de 1940 abrió el paréntesis a una época en que se consideró que el ejidatario tenía libertad para nombrar a quien quisiera, aunque no fuera familiar, bastando que declarara que vivía en familia con él, aún cuando todavía siguió sosteniendo que en la lista de sucesión sólo podía incluirse a la mujer legítima o concubina y luego indi-

caba a personas que hayan formado parte de su familia; el Código Agrario de 1942 ya no indicó que en la lista de sucesión tenían que estar la mujer y los hijos, sino que otorgó al ejidatario la libre facultad de designar heredero de entre las personas que dependieran económicamente de él aunque no fueran sus parientes, sistema que en la práctica provocó muchos conflictos entre los miembros de la familia propia y extraños que el fallecido había incluido en la lista de sucesión desheredando a su mujer e hijos; afortunadamente la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en sus artículos 81 y 82 volvió al sistema inicial de establecer la legítima forzosa en favor de la familia propia del ejidatario, no sólo para la testamentaria, sino también para el intestado, y reafirmó expresamente la obligación de que quien herede está obligado a sostener a la familia que dependía del fallecido (artículo 83), obligación que si no cumple durante un año trae aparejada la sanción de perder sus derechos ejidales (artículo 85), para que éstos se adjudiquen siguiendo el orden de sucesión del anterior titular autor de la herencia.

La sucesión, precisa Chávez Padrón, implica la transmisión de todos los derechos ejidales concretos y proporcionales y la continuidad de los mismos dentro del régimen ejidal de función social y protección familista.⁸¹

Por otra parte, Lucio Mendieta y Núñez señala que en los preceptos actuales se cambia en materia agraria el principio de libertad de testar, esa libertad se le respeta al ejidatario relativamente, sólo cuando no tiene mujer e hijos porque únicamente podrá dejar su unidad de dotación a alguna de las personas que dependan económicamente de él. Se considera que esa persona continuará explotando la parcela, que es de lo que se trata para mantener la unidad del ejido y los intereses agrícolas del país.

Si el ejidatario tiene mujer e hijos dice Mendieta y Núñez, o hace vida marital con quien no se ha casado, sólo puede transmitir su unidad de dotación por herencia a cualquiera de estas personas. La mujer y los hijos ayudan generalmente al ejidatario en el cultivo de su

⁸¹Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, *supra*, nota 20, pp. 429-430.

parcela. En realidad, la propiedad ejidal, explica, es de carácter familiar desde su origen; entonces se concedían tierras “a los indios cabezas de familia”. Resultaría injusto que un ejidatario por desavenencias con su mujer, o porque tiene una amante, señalara como heredero a persona extraña dejando a su familia en la miseria.⁸²

También se refiere Mendieta y Núñez a lo dispuesto por la ley en el caso de que el de cujus no haya dejado herederos o éstos no puedan heredar, diciendo que la solución que se da es demasiado simplista. El orden riguroso que establece puede dar lugar a situaciones lamentables. Si un ejidatario abandona a su esposa sin divorciarse de ella, con la que no ha tenido familia y hace vida marital con otra mujer con la que procrea hijos (caso frecuente en el campo) y fallece sin haber hecho designación de sucesores, la unidad de dotación le corresponderá a la mujer legítima y la concubina y los hijos quedarán en la miseria no obstante de que dependían económicamente de él y que tal vez durante varios años le ayudaron en el cultivo de la tierra.⁸³

Por lo que hace a las obligaciones de “sostenimiento” que recaen sobre el heredero de acuerdo al artículo 83, Mendieta y Núñez expresa que esta peregrina disposición en apariencia justa, puede dar lugar a situaciones como ésta: fallece un ejidatario separado de su esposa legítima y que vive con una concubina con la que ha procreado hijos. Si hereda la esposa, está obligada a sostener a los hijos de la amante de su marido. Se ignora además, que en la gran mayoría de los casos la “unidad de dotación” debido a la pulverización de los ejidos no pasa de una, de dos, de tres, cuando mucho de cuatro hectáreas y de tierras casi siempre de mala calidad con las que ni el heredero puede sostenerse, menos aún aceptar la carga de atender a las necesidades de otras personas.

Asimismo, afirma que las disposiciones que se refieren a que “en ningún caso se adjudicarán los derechos a quien ya disfruta de unidad

⁸²Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 365.

⁸³*Idem*, p. 366.

de dotación y que ésta corresponderá en su totalidad a un solo sucesor", es certera.⁸⁴

7. Pérdida de derechos ejidales y comunales

Los derechos de ejidatarios y comuneros son susceptibles de ser perdidos en forma individual o colectiva, de acuerdo a diversos supuestos contemplados en la Ley de Reforma Agraria. En forma individual, pueden perderse cuando el ejidatario o comunero no trabaje la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos, o no cumpla con las funciones que le han sido encomendadas en los casos de explotación colectiva; cuando destine los bienes ejidales a fines ilícitos; enajene, realice, o permita, autorice o tolere la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en cualquier forma ilegal de ocupación; acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación, en los ejidos ya constituidos; y, cuando sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente. Además en el caso de no cumplir con las obligaciones que contrajo como heredero, también perderá sus derechos.

El procedimiento para privar de sus derechos a ejidatarios y comuneros, se hará mediante solicitud ante la Comisión Agraria Mixta, por conducto de la Asamblea General o del Delegado Agrario que corresponda. La Comisión desarrollará el procedimiento mediante las citaciones, actas y audiencia de pruebas y alegatos que la ley señala, y posteriormente emitirá su resolución, que podrá ser impugnada, en caso de inconformidad, ante el Cuerpo Consultivo Agrario.

Es importante aclarar que la Comisión Agraria Mixta iniciará el procedimiento siempre y cuando de las pruebas aportadas por quien hizo la solicitud de privación, se desprenda la posible procedibilidad de la privación.

Por lo que respecta a la privación colectiva de los derechos ejidales y comunales, se encuentra contemplado un caso en la Ley de Re-

⁸⁴*Idem*, p. 367.

forma Agraria, que establece que cuando los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria manifiesten que no quieren recibir los bienes objeto de dicha resolución, o cuando después de la entrega de tierras desaparezca o se ausente el 90 por ciento o más del grupo beneficiado, previa comprobación de la Comisión Agraria Mixta, tales bienes quedarán a disposición del Poder Ejecutivo Federal a fin de que en ellos se acomode a los ejidatarios con derechos a salvo.

También contempla el derecho agrario revolucionario, la privación temporal de los derechos de ejidatarios y comuneros, cuando durante un año dejen de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquellos que les correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado, o en el caso de que se haya dictado auto de formal prisión en su contra, por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente. El procedimiento es llevado ante la Comisión Agraria Mixta quien dictará resolución, misma que no será recurrible. La sanción abarcará según el caso, un año o un ciclo agrícola.

Los derechos agrarios, señala Martha Chávez Padrón, pueden perderse individual o colectivamente; y también en forma temporal o definitiva. Aún cuando hay antecedentes muy anteriores, indica, que poco a poco estructuraron el sistema de parcelar las tierras dotadas, adjudicándolas individualmente a los ejidatarios y aceptar la sucesión de las mismas, es hasta el artículo 140 del Código Agrario de 1940 cuando se ordenó la pérdida de la parcela por dejarla ociosa durante dos años agrícolas consecutivos, reviviéndose las normas jurídicas que rigieron la tenencia de la tierra en los calpullis del pueblo azteca durante la etapa precolombina. El Código Agrario de 1940, en su artículo 139 reiteró expresamente que los derechos ejidales se perderían por la causa señalada y otras más que casi no se aplicaron. El Código Agrario de 1940 se concretó en su artículo 169 a establecer como causal de pérdida la anteriormente señalada y el 15 de noviembre de 1950 se expidió un Decreto específico para el tratamiento procedimental de estos casos, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre del mismo año. La Ley Federal de

Reforma Agraria de 1971, en su artículo 85, amplió los casos en que la tenencia de la tierra ejidal concretamente adjudicada a un ejidatario en explotación individual o colectiva, debe pasar a otro campesino capacitado y con derechos de preferencia.⁸⁵

Asimismo, expresa Chávez Padrón que si bien es cierto que la ley previó el caso de pérdida colectiva de derechos ejidales en el artículo 147 del Código Agrario de 1942 y aún lo trata en el artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, lo cierto es que en la práctica dicha acción no se ha ejercido colectivamente, sino por la vía de privaciones individuales. La propiedad de la tierra en estos casos sigue siendo el ejido dotado originariamente y lo que se hace es privar a los antiguos ejidatarios que ya perdieron sus derechos y acomodar otros campesinos que sí quieren la tierra y poblar en ella, de tal manera que la resolución presidencial de privaciones y nuevas adjudicaciones solamente substituye a la dotatoria en lo relativo a quienes son los nuevos beneficiados con los bienes ejidales, sin variar en nada la propiedad colectiva del ejido y la naturaleza jurídica de los bienes.

Pero no solamente se da el caso de la privación definitiva de los derechos ejidales a que hemos hecho mención, apunta Chávez Padrón, sino también a la pérdida temporal y suspensión de los derechos ejidales cuando el ejidatario no labora su parcela o unidad de dotación durante un año. Este sistema, menciona, surgió desde la época precolonial en el calpulli azteca y en el México contemporáneo revivió en el artículo 124 del Código Agrario de 1940, el artículo 147 del Código Agrario de 1942 y rige actualmente con el artículo 87 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Como no se trata de una privación definitiva que modifique la tenencia interna de la tierra en el ejido, explica, no se requiere resolución presidencial para establecer esta suspensión temporal, sino que basta una resolución de la Comisión Agraria Mixta.⁸⁶

Lucio Mendieta y Núñez, al analizar las causas de privación de derechos, menciona que debió hablarse de causas de fuerza mayor para

⁸⁵Chávez Padrón. Martha. *op. cit., supra*, nota 20, pp. 430-431.

⁸⁶*Ibidem.*

quien dejó de trabajar la tierra y que en los casos de incumplimiento de quien adquirió derechos por sucesión, le faltó indicar a la ley la extensión, clases de tierra y productividad de la misma, que en muchos casos no bastará o apenas bastará para ayudar al titular de ellas a cubrir sus propias necesidades. Resulta absurdo, dice, que en estos casos se le prive de la propiedad de su parcela que no le da lo suficiente para cumplir la obligación que se le asigna. Agrega que se dirá que en estos casos los ejidatarios no deben aceptar la herencia; pero entonces la unidad de dotación pasa a otro campesino que la adquiere sin obligación alguna y en cambio ellos la pierden por el simple hecho de ser herederos. Nada puede ser más absurdo, afirma.⁸⁷

También apunta Mendieta y Núñez que las sanciones pueden resultar ilusorias porque según lo preceptuado pasa la propiedad de la parcela a alguno de los herederos. Ahora bien, indica, los herederos del ejidatario son su mujer y sus hijos y a falta de ellos la persona que depende económicamente del ejidatario; si se le priva de su parcela y se le entrega a su señora o a uno de sus hijos, es lo mismo que si no se le privara de ella pues queda dentro de la familia que es la que siempre ayuda al ejidatario a cultivarla. Pero surge aquí un problema, agrega, pues de acuerdo con el Código Penal el ejidatario que siembra mariguana, amapola o algún estupefaciente en su unidad de dotación lo hace ayudado por su mujer y sus hijos o con el conocimiento de éstos y entonces o son cómplices o encubridores y deben sufrir también la pérdida de sus derechos sobre la mencionada unidad de dotación, que pasaría a poder de una persona extraña dejando al ejidatario y a su familia en completa miseria. Privar a un ejidatario y a su familia de la parcela que le ayuda a obtener lo necesario para vivir o que le da todo lo que necesita, es inaudito. Si siembra mariguana o amapola o cualquier estupefaciente es delito, debe aplicarse la pena corporal correspondiente, pero no arrebatar al inculpa-do y a su familia sus medios de vida. Sería como si a un individuo que en su casa vende cocaína, por ejemplo, además de privarlo de la libertad por ese hecho se le confiscara su hogar, lo que no se hace en las ciudades y no hay razón para hacerlo en el campo. Esta disposi-

⁸⁷Mendieta y Núñez, Lucio. *op. cit.*, *supra*, nota, 8, p. 368.

ción, afirma enfático Mcndieta y Núñez, es claramente violatoria de la garantía establecida en el artículo 22 de la Constitución Federal.⁸⁸

8. Régimen de explotación

El derecho agrario revolucionario permite que los bienes ejidales puedan ser explotados en forma individual o colectiva. La Ley Federal de Reforma Agraria, en su reforma de 1983 menciona, en su artículo 130, que los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual, mediante acuerdo tomado en Asamblea General con convocatoria especial. Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva, no se hará la adjudicación individual en parcelas, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación.

El presidente de la República determinará la explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos:

Cuando las tierras constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar o exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido.

Cuando una explotación individual resulte antieconómica o menos conveniente por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos por el tipo de cultivo que se realice; por las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de la explotación; o porque así lo determine el adecuado aprovechamiento de los recursos.

Cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyen zonas productoras de las materias primas de una industria. En este caso, independientemente del precio de la materia prima que proporcionen, los ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de la industria, en los términos de los convenios que se celebren; y

Cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el artículo 225 de la propia ley.

⁸⁸*Idem*, p. 369.

Asimismo, es importante mencionar que en los ejidos que se explotan en forma colectiva, se podrán otorgar al ejidatario hasta dos hectáreas para el establecimiento de una granja familiar, la cual será cultivada individualmente.

Es de hacerse notar que el texto anterior del artículo 130 señalaba que los ejidos podrían explotarse en forma colectiva o individual, pero que en el primero de los casos se sujetaría al juicio del presidente de la República, quien requeriría de la recomendación de la Secretaría de la Reforma Agraria. La redacción actual evita el "podría" por lo que la concepción actual de la explotación cambia, inclinándose a la colectivización y evitándose en lo posible el trabajo individual.⁸⁹

También hay que mencionar que el nuevo texto de la ley abre la posibilidad de la explotación colectiva parcial, así como la posible obtención conjunta de bienes o servicios y de apoyos institucionales o de realización de obras. Apunta también que coordinadamente podrán realizarse labores mecanizadas y obtener el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almacenes y otras obras en favor de la comunidad, constituyendo para ese objeto unidades de desarrollo rural. Asimismo precisa la posibilidad de que los ejidatarios puedan permutar sus parcelas formando sectores de producción colectiva en los ejidos en donde se trabaje en forma individual, mediante acuerdo de la Asamblea y con la vigilancia y supervisión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Rafael Rodríguez Barrera, menciona que como se desprende del análisis de las reformas comentadas, lo que se pretende en ellas es fortalecer y estimular el trabajo colectivo de la tierra, sin afectar la libertad de organización de los campesinos de conformidad con sus propios intereses.

Señala también que es necesario fortalecer la concepción del ejido como una unidad socioeconómica que, preferentemente en forma colectiva, explote los recursos dotados. También lo es que los campesinos puedan conciliar, democráticamente, sus decisiones en la bús-

⁸⁹Ruiz Massieu, Mario. *op. cit.*, *supra*, nota 55, p. 201.

queda de las ventajas económicas y sociales del ejido, para que éste funcione como una real unidad productora; sin embargo, es importante reiterar el espíritu de la ley sobre el trabajo organizado y con sentido colectivo o de cooperación, porque con ello se posibilita y racionaliza el otorgamiento de los servicios y apoyos que brinda el Estado a los campesinos.⁹⁰

Como explica Rodolfo Stavenhagen, realmente la política de reforma agraria nunca tuvo el propósito de abolir la propiedad privada y ni siquiera la economía de la hacienda como tal, sino más bien el de desarrollar la economía pequeño-campesina, ya sea en base a la propiedad colectiva o privada, como válvula de escape para la intranquilidad política y colchón de seguridad económica.

Agrega que el sistema de tenencia de la tierra ejidal, diseñado como una alternativa a la propiedad privada, puede ser considerado como un freno al proceso de desintegración campesina que acompaña generalmente al desarrollo del capitalismo en la agricultura. Sin embargo, indica, nunca llegó a ser una alternativa real al desarrollo de la agricultura capitalista. Las diferencias de tamaño en las unidades de tenencia de las tierras y el acceso diferencial a los recursos económicos y los insumos han puesto al ejido en desventaja frente a los empresarios agrícolas. Afirma además, que el ejido colectivo en México nació con el pecado de la sociedad capitalista y que puede funcionar solamente como una alternativa institucional si logra cortar el cordón umbilical que lo liga a la sociedad que lo generó.⁹¹

Michel Gutelman, apunta que desde su creación, en 1936, el ejido colectivo siempre ha sido objeto de apasionados debates. Para unos, es la solución radical de todos los problemas agrarios, por lo menos una solución particularmente interesante. Su argumento principal se basa en la idea de que únicamente las explotaciones de grandes dimensiones permiten hacer economías sociales en gran escala. La parcela ejidal es demasiado pequeña para permitir una producción eficaz, la aplicación de la ciencia y de las técnicas modernas y, sobre

⁹⁰Rodríguez Barrera, Rafael, *op. cit.*, *supra* nota, 54, p. 218.

⁹¹Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 48.

todo, la mecanización de la producción. Por el contrario, el ejido colectivo permite utilizar mucho mejor las posibilidades de producción que una tierra con un solo poseedor.

Para otros indica, el ejido colectivo huele a algo diabólico. Sus detractores opinan que es la manifestación de una ideología política "exótica", extraña a la idiosincracia mexicana y que es necesario combatir.

Es evidente, precisa Gutelman, que estos debates no tienen absolutamente nada de científico y que en el fondo no ofrecen un verdadero interés. Su señalado carácter ideológico no ha impedido sin embargo que muchos "revolucionarios" cayeran en la trampa de las "formas" de explotación y se hicieran los preconizadores de un sistema "superior" de producción, anticapitalista. Pero un análisis, aún somero, de la naturaleza del ejido colectivo y del lugar que ocupa en las estructuras económico-sociales, muestra claramente que en los debates entre propugnadores o impugnadores se olvidan cuestiones fundamentales.

En este sentido, apunta que los que ven en el ejido colectivo una forma "avanzada" de organización de la producción, sin duda por la analogía formal con las explotaciones colectivas de los países socialistas, pierden de vista el lugar que ocupa esta institución en el conjunto de las relaciones económico-sociales. El ejido colectivo, como los demás tipos de unidades de producción, forma parte integrante de una sociedad mercantil capitalista y por ello sufre lo mismo sus leyes y sus consecuencias. La índole y las modalidades de producción de los ejidos colectivos están regidos por la ley de la ganancia y de la competencia en el mercado, o sea, en definitiva, por la ley del valor. El modo colectivo de organización no tiene por efecto modificar fundamentalmente las relaciones sociales que traban entre ellos y con el resto de la sociedad los miembros del ejido colectivo, sino dar su eficacia máxima -en relación con el principio de la ganancia- a una unidad de producción agrícola cuya actividad y organización técnico-social interna se hallan dominadas por las presiones e imposiciones del mercado.

Abunda Gutelman explicando que en el modo de producción capi-

talista, el ejido colectivo no puede funcionar sino sometándose a las normas de la producción para el mercado. No se le puede considerar sino como un productor mercantil colectivo. Posee sus medios de producción y conserva para sí la totalidad del producto de su trabajo. Siendo así, afirma Gutelman, el ejido colectivo, como cualquier otra unidad de producción agrícola, debe ser afectado por las leyes de transformación capitalista de la agricultura y en particular sufrir de un modo u otro los efectos del proceso de diferenciación social. De hecho se advierte un proceso de este tipo en las comunidades colectivas, al término del cual ciertos ejidatarios se transforman en pequeños productores mercantiles individuales (incluso no propietarios de la tierra, como sucede también en el ejido clásico), mientras que otros se convierten en semiproletarios, y aún en proletarios.⁹²

Alfonso Garzón Santibáñez, con vehemencia señala que el día que en México la gran mayoría de los ejidos aprovechen sus tierras en forma colectiva, combatiremos automáticamente el desempleo, combatiremos el bracerismo, combatiremos el éxodo de campesinos del ejido a la ciudad que vienen a formar los grandes cinturones de miseria de estas grandes ciudades. A la pregunta de ¿Por qué creemos que el ejido colectivo es la solución del problema?, responde diciendo que porque los ejidos están dotados de diferentes calidades de tierra.

Agrega que si el mismo ejido tiene tierras propias para la ganadería, se prepararán las tierras para incrementar las praderas, los potreros y hacer explotaciones ganaderas; si el mismo ejido tiene tierras para hacer explotaciones forestales, se organizarán los campesinos para aprovechar los bosques; si el mismo ejido tiene tierras para hacer explotaciones de frutales, el ejido plantará frutales de acuerdo con la zona donde se encuentre; pero si este mismo ejido se encuentra pegado al mar o a las zonas de las lagunas o lagos de nuestro país, podrán hacer explotaciones pesqueras y turísticas.

Este, dice Garzón Santibáñez, es el significado concreto de por qué razón insistimos en que en el ejido debe haber explotación campe-

⁹²Gutelman, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Ed. ERA, 1974. pp. 153-155.

sina. Porque el ejido tendrá que caminar como una empresa ejidal, como una unidad de trabajo, como una explotación que aproveche íntegramente la totalidad de las tierras que le han sido dotadas.⁹³

Para Sergio Reyes Osorio, la colectivización es juntar las parcelas, es substituir maquinaria, es hacer mejores labores, al mismo tiempo es diversificar la actividad de los individuos, crear nuevas actividades productivas que les permitan a los campesinos encontrar en un momento dado el empleo que ellos necesitan para poder vivir, los recursos y el ingreso necesario para que puedan desarrollarse. La fuerza del sistema colectivo, de la acción comunitaria, de la acción comunal, de este consenso de voluntades, indudablemente está en la capacidad que como núcleo pueden realizar.

Añade que no sólo es cultivar las parcelas conjuntamente, sino el comercializar, el emprender una industria, el poder adquirir insumos, el poder otorgar servicios a su núcleo organizado, es decir, el poder desempeñar una serie de actividades que individualmente no las pueden hacer. Hablemos de colectivización, dice Reyes Osorio, y hablar de colectivización es seguir el camino más difícil, pero el camino más seguro.⁹⁴

Helio García Alfaro menciona que el ejido colectivo está organizado como una empresa integral para realizar en común todos los procesos productivos, esencialmente la explotación de la tierra; participa de las características de todos los ejidos en cuanto a sus órganos, unidad de mando y de dirección, funciona bajo los principios de autogestión y cooperación y partiendo de esta afirmación, como toda empresa contiene el elemento básico; un empresario. En este caso, el ejido o comunidad, o la unión de ejidos o de comunidades, o de unos y otras, integran un conjunto de bienes, derechos y obligaciones contraídas frente a terceros, debiendo estar organizados por el empresario para la realización de una determinada finalidad econó-

⁹³Garzón Santibáñez, Alfonso, *La reforma agraria en México*, México, IEPES/PRI, 1975, p. 32.

⁹⁴Reyes Osorio, Sergio, *La reforma agraria en México*, México, IEPES/PRI, 1975, p. 154.

mica. A su vez, la actividad de la empresa es el conjunto de bienes organizados con fines de lucro, que requiere para producir: materia prima, maquinaria, material humano y gastos de operación.

Todos estos elementos, precisa García Alfaro, los encontramos en el ejido. En el ejido colectivo la producción se realiza conforme a dos principios: no hay división de la tierra en parcelas, aunque cada ejidatario conserva sus derechos de explotación, los cuales aporta al ejido, el ejidatario aporta su trabajo personal. Asimismo, señala que las finalidades que persigue la explotación colectiva del ejido son: planeación de las actividades productivas programadas para cada unidad, organización y distribución del trabajo mediante la regularización de jornadas, calendarios, etcétera, y operación de crédito y seguro.⁹⁵

Sobre la política de colectivización, apunta García Alfaro que ha de ser profundamente objetiva, por ello se concibe como un proceso que obedece a las siguientes líneas de cambio: colectivización progresiva de las actividades que deben iniciarse en la explotación de los bienes de uso común y actividades nuevas del ejido, considerando la colectivización de la tierra como una de las etapas finales; perfeccionamiento continuo de los sistemas de organización y capacitación de los miembros del ejido; desarrollo de la autogestión y democracia interna y cambios de actividad para que el campesino tome el ejido como su universo.⁹⁶

Cabe recoger lo expresado por José Hinojosa Ortiz en el sentido de que la ley no define lo que deba entenderse por explotación colectiva o trabajo colectivo; pero que si se tiene en mente la función social atribuida por la ley a la propiedad rústica que excluye la posibilidad de su utilización como instrumento de explotación humana, se puede deducir el concepto puro-ideal que el legislador tuvo en mente y que, con bastante aproximación, trató de encarnar en los preceptos positivos. El concepto puro de explotación colectiva impone, además del trabajo en común para la realización de tareas o propósitos, la supre-

⁹⁵García Alfaro, Helio, "La Colectivización Ejidal: sus problemas y soluciones", *Revista del México Agrario*, Año VII, No. 2, p. 240.

⁹⁶*Idem*, p. 243.

sión de la propiedad privada como criterio de distribución de los ingresos, productos o ganancias; la calidad y cantidad de trabajo será entonces la única base para el reparto de los beneficios que se obtengan de cualquier naturaleza que éstos sean.

En cuanto a la explotación individual, indica que es consecuencia directa de la adjudicación individual de parcelas y no necesita de acuerdo expreso de la Asamblea General; el ejidatario cultiva en su parcela lo que se le antoje, en la forma y términos que él mismo decida sin más limitaciones que la de no utilizar trabajo asalariado sino en los casos de excepción previstos en la ley; si se desea crédito oficial, tendrá que gestionarse a través del ejido y los productos que con él obtengan, se tendrán que comercializar con la intervención del Comisariado ejidal.⁹⁷

Finalmente, conviene mencionar lo expuesto por John W. Barchfield, quien en las conclusiones de su ensayo, *El ejido mexicano, víctima del capitalismo institucional*, señala que muchos de los factores que se sostienen y que deterioran la operación del ejido, son de hecho quiméricos. En comparación con otros sistemas de tenencia semejantes, el ejido está sujeto a fuerzas que afectan su productividad. Algunas de estas fuerzas indica, son inherentes a la estructura de su organización, así, el ejido podría beneficiarse de ciertas economías de las que no disponen los minifundios, que siempre se anulan debido a que sus elementos de alineación lo llevan a desprestigiar la eficacia de las fincas grandes. Por otro lado, la ausencia en el manejo de las economías de escala que resultan de sus problemas de administración, reducen los incentivos y la tendencia al dinamismo, lo que puede supuestamente limitar la eficiencia en el ejido.

Sin embargo, precisa Barchfield, el problema más serio que aqueja al ejido, es el que se suscita a causa de la postura institucional. A las fuerzas que conforman este régimen, se les puede atribuir una influencia consciente que, sistemáticamente, impone costos al sistema ejidal. Estas fuerzas son las beneficiarias -y parcialmente las creado-

⁹⁷Hinojosa Ortiz, José, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 147.

ras- de la maraña de dependencias y del control externo superimpuesto, que es tanto el producto como la causa del armazón institucional que define y explica la relación del ejido con la sociedad en su conjunto. La dirección activa del ejido como una unidad de organización, es susceptible de rendirse a la subordinación de las metas de los grupos externos; promovida esta subordinación por la cooptación, hostilización y purgas de las autoridades ejidales que se resisten a la presión de las fuerzas exteriores y por el bajo nivel de educación de que se provee generalmente a la clase campesina. Agrava esta dependencia la inseguridad en la tenencia que sufre la mayor parte de la población ejidal, fomentada y mantenida por la élite político-económica.

Finalmente, apunta Barchfield, la inalienabilidad legal de la tierra ejidal, histórica y conceptualmente un medio de protección contra la invasión de los intereses capitalistas, opera, en cambio, para limitar la libertad de decisión del ejido y extiende complementariamente, el control monopolizador sobre el factor producción, que se emplea para sacar con sifón, los excedentes del ejido y canalizarlos hacia la burguesía rural, industrial y burocrática, en forma de intereses usurarios, compras superfluas de insumos agrícolas y prácticas corruptas, respectivamente.

En suma, señala Barchfield, la principal carga que sufre el ejido, es su presencia, como organismo no capitalista, en un vocingleramente y engrandecido capitalismo institucional.⁹⁸

9. Síntesis

Estudiamos simultáneamente a las propiedades ejidal y comunal por ser similares y tratarlas conjuntamente nuestro derecho agrario. Si bien estos dos sistemas son diversos desde su origen, las comunidades pueden optar voluntariamente por el régimen ejidal.

En el documento presentado por México a la 2a. Conferencia

⁹⁸Barchfield, John W., "El ejido mexicano, víctima del capitalismo institucional", *Revista del México Agrario*, México, 1979, Año XII, núm. 1, pp. 99-100.

Mundial de Reforma Agraria Rural, celebrada en la sede de la FAO, en Roma, se define al ejido como una sociedad de interés social; integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la organización del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio. El mismo documento define a la comunidad como el núcleo de población con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y que como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.

A esto cabe agregar que la Exposición de motivos del proyecto de reformas a la Ley de Reforma Agraria, en 1983, se refiere expresamente a la personalidad jurídica propia del ejido.

El concepto de ejido y comunidad ha despertado gran interés entre diversos autores, entre los que destacan José Luis Zaragoza y Ruth Macías, Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, Jorge Madrazo, Lucio Mendieta y Núñez, José Hinojosa Ortiz, Pedro Anaya, Romeo Rincón Serrano, Rodolfo Stavenhagen, Ramón Fernández y Fernández y Ricardo Acosta, y Jerjes Aguirre Avellaneda.

Al respecto cabe destacar que Zaragoza y Macías definen al ejidatario como la persona física reconocida por el Estado como titular de derechos agrarios colectivos e individuales que participa directamente en las actividades productivas de explotación de los recursos naturales, patrimonio del ejido al que pertenece. Al comunero, lo definen como el miembro de la comunidad campesina debidamente incorporado a ella en el censo general de población comunera, que goza de

derechos agrarios colectivos e individuales, y que participa directamente en las actividades económicas y sociales de la comunidad, de acuerdo con las disposiciones establecidas por la ley, y las tradiciones y costumbres del núcleo comunal al que pertenece.

Por su parte, Luna Arroyo y Alcerreca, se refieren a la comunidad indígena como la sociedad local, ocupante de una territorio común, con una forma colectiva de vida y un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas, lo cual la distingue de otras unidades políticas y económicas.

Jorge Madrazo, al aludir las diferencias entre ejido y comunidad, indica que la personalidad del primero surge con la entrega de las tierras, mientras las comunidades ya poseen de hecho o por derecho, bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutar en común.

A su vez, Lucio Mendieta y Núñez, después de abordar la definición del ejido, precisa que su concepto actual se aparta por completo del que privaba en la época de la Colonia.

Sobre el particular, José Hinojosa Ortiz hace notar que la Ley de Reforma Agraria, en algunas ocasiones se refiere al ejido como la persona moral en que consiste el núcleo de población ejidal, y en otros casos aplica el término a las tierras que les pertenecen.

Pedro Anaya y Romeo Rincón Serrano, coinciden substancialmente con las definiciones oficiales apuntadas al principio de este apartado.

Rodolfo Stavenhagen, subraya que el ejidatario tiene, sobre la tierra, el derecho de usufructo, más no de propiedad.

En similar sentido Ramón Fernández y Fernández y Ricardo Acosta, señalan que se trata de una propiedad restringida, pues las tierras ejidales pertenecen a la nación "originariamente", conforme al artículo 27 constitucional, y agregan que el ejido debe ser concebido como una empresa cooperativa integral.

Jerjes Aguirre Avellaneda, destaca como funciones esenciales del ejido las de sustentar la revolución social y tecnológica en el campo y configurar el subsistema social de la reforma agraria como elemento fundamental del sistema nacional mexicano.

Otro aspecto que hemos tocado, es el relativo a los bienes que integran un ejido, y que de acuerdo a la Constitución y a la Ley Federal de Reforma Agraria son: las parcelas ejidales; la zona urbana ejidal; la parcela escolar; la unidad agrícola industrial para la mujer; las tierras de agostadero de uso común; las casas y anexos del solar, y las aguas. Salvo el caso de los solares urbanos, los demás bienes son inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransmisibles.

La parcela ejidal, según el párrafo segundo de la fracción X del artículo 27 constitucional, no debe ser menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de ese artículo, que establece como equivalentes una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos. Estas extensiones han sido consideradas como el límite que permite hacer rentable la actividad del campesino.

José Hinojosa Ortiz dice que aún cuando la ley no define expresamente lo que son tierras de cultivo, es fácil deducir que son las que, económica y agrícolamente, pueden utilizarse para siembras productivas, y agrega que después de discusiones acaloradas, los legisladores concordaron en lo irrealizable de medir superficies con criterios climatológicos, económicos y sociales, y consideraron más preferible determinar una superficie dada, más o menos aceptable, para no dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la decisión sobre la extensión de la parcela.

Además, el tema de la parcela ejidal ha sido estudiado por otros autores entre los que se encuentran Martha Chávez Padrón, Zaragoza y Macías, y Stavenhagen.

Por lo que hace a la zona urbana ejidal que debe contener la resolución presidencial dotatoria, ésta se localizará preferentemente en tierras que no sean de labor y constituye una especie de casco de asentamiento humano en el que se edifican casas y sitios públicos como mercados, cementerios, plaza central, calles, etcétera. Estas zonas cuentan con una parte destinada a servicios públicos y otra para edificación de caseríos. Su extensión se determina conforme a los re-

querimientos reales al momento en que se constituya, previendo prudentemente su futuro crecimiento y tienen por objeto agrupar a los campesinos para facilitar la tarea de llevar al campo los beneficios del agua potable, la electricidad y, en general, los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el progreso en el medio rural.

En esta zona, todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar con extensión máxima de 2,500m². Los que hayan ocupado el solar y construido en él tendrán derecho a que se les expida el título de propiedad correspondiente, que se inscribirá en los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad, por lo que tendrán sobre su solar un régimen jurídico diverso al ejidal, pudiendo transmitir su propiedad conforme al derecho civil.

Sobre el particular, existen diversas opiniones en la doctrina, entre las que se encuentran las de Chávez Padrón, Mendieta y Núñez, De Ibarrola, Luna Arroyo e Hinojosa Ortiz.

Así Chávez Padrón señala, en relación a los solares urbanos, dos etapas: una primera, en que están sujetos al régimen ejidal, y una segunda, cuando la posesión ya ha consolidado el dominio pleno del solar para ejidatarios y avocindados, y la zona urbana, o determinados solares urbanos, se desadscriben del régimen federal agrario para pasar al régimen civil de la entidad federativa de que se trate.

Mendieta y Núñez califica de demasiado generalizada la disposición que obliga a incluir la zona urbana en toda resolución presidencial, pues suele suceder que por la insuficiencia de tierras disponibles, en muchos casos los peticionarios tienen solar y casa, pero no tierras de labor. Agrega que no es del todo cierto que el ejidatario pueda enajenar el solar como señala la ley, pues la misma lo incluye en el patrimonio familiar, que de acuerdo a la ley civil es inalienable, inembargable y no puede gravarse, situación que por otra parte subsana la deficiencia del Código Agrario de 1942, que permitía al ejidatario vender su solar.

De Ibarrola, apunta la importancia de fijar el momento en que la zona urbana se separa del ejido, dadas las reticencias del Registro Público de la Propiedad para inscribir populosas colonias metropolitanas que antes fueron ejidos.

Luna Arroyo, por su parte, coincide en lo esencial con la definición que expusimos líneas arriba.

Por último, Hinojosa Ortiz, después de hacer una detallada explicación del concepto de zona de urbanización y sus características, lamenta que la ley no prevea como causa de privación el incumplimiento por parte del avencindado de los abonos y precios del solar, ni que éste cause, desde el momento de su adjudicación, los impuestos prediales correspondientes.

Otro de los bienes que integran el ejido es la parcela escolar, que es una extensión de tierra dentro de un ejido, destinada a la investigación, la enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que pertenezca. Su extensión será igual a la de la unidad de dotación fijada para el ejido, y sus productos se destinarán preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela y a impulsar la agricultura del propio ejido.

Sus fines son iniciar la preparación de los alumnos de las escuelas para que reciban una educación agrícola apropiada que los capacite para desarrollar las labores de la producción agrícola; cooperar con las comunidades y núcleos ejidales en la práctica de métodos de cultivo y organización de pequeñas industrias agropecuarias; impulsar los nexos de cooperación y de trabajo entre los maestros rurales y sus alumnos a través de la escuela y la comunidad a que pertenecen y, obtener rendimientos económicos que constituyan una fuente de ingresos suplementaria para beneficio de las labores educativas y el mejoramiento del profesorado.

Esta figura, ha motivado opiniones de autores como Chávez Padrón, De Ibarrola y Luna Arroyo.

Así, mientras Chávez Padrón hace un estudio de la misma, incluyendo sus antecedentes, De Ibarrola recomienda que se aproveche al máximo la ayuda que brindan fundaciones e instituciones extranjeras, especialmente de nuestros vecinos del norte, ya que "la ciencia no reconoce fronteras".

Por su parte, Luna Arroyo, critica de demagógica la parte de la ley que destina la parcela escolar a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas, ante la carencia de recursos humanos y técnicos para tal fin

y el desconocimiento, por los maestros rurales, de lo más superficial de la enseñanza agrícola, y propone empezar a preparar suficientes técnicos medios en agronomía que completen la inicial reforma agraria con la revolución agrícola, sugiriendo que la ley aluda a las Escuelas Técnicas agropecuarias medias.

Otro aspecto importante, es la disposición de que en toda dotación de tierras posteriores a la vigencia de la ley actual, deberá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotados colectivamente por las mujeres del núcleo agrario mayores de 16 años que no sean ejidatarias. En ellas se integrarán las guarderías infantiles, los centros de cultura y educación, molinos de nixtamal y en general todas aquellas instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina.

En los ejidos ya constituidos, esta unidad se establecerá en alguna de las parcelas vacantes o en terreno de la ampliación, si la hubiere, una vez que se hayan satisfecho las necesidades de las escuelas del poblado.

Sobre este tema, Chávez Padrón hace una clara explicación en cuanto a su naturaleza y alcances.

Luna Arroyo, por su parte, señala graves defectos de origen a esta figura, entre los que destaca la frecuente insuficiencia de tierras laborales y la carencia de recursos materiales, técnicos y financieros para la adecuada explotación de estas unidades.

A su vez, Mendieta y Núñez dice que esta unidad, aunque teóricamente inobjetable, está destinada al fracaso por su vaguedad, pues no se indica a quién o a qué autoridad corresponde su establecimiento ni sus lineamientos de organización y financiamiento. Además, critica que se excluyan de este beneficio a las mujeres del núcleo que no están en el supuesto del artículo 103 de la Ley.

En cambio, Lemus García opina que el fomento y desarrollo de esta unidad, debidamente planificada y organizada su explotación, será un medio objetivo de enseñanza para los ejidatarios, que estimulará y alentará su iniciativa.

Otras tierras otorgadas a los ejidos, son las de agostadero para uso común. Así, a las tierras de cultivo o cultivables materia de la dotación, se suman los terrenos de agostadero de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.

Además, las casas y anexos del solar que se encuentren ocupadas por los campesinos beneficiados con una restitución, dotación o ampliación, quedarán a favor de los mismos.

En el caso de las aguas como bienes ejidales, pueden observarse dos posibilidades: una en la que al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego se fijen y entreguen las aguas correspondientes a dichas tierras, y otra relacionada con los aguajes comprendidos dentro de las dotaciones o restituciones ejidales, que serán, siempre que las necesidades lo requieran, de uso común para abreviar ganado y para usos domésticos de ejidatarios y pequeños propietarios, y se respetarán las costumbres establecidas. Los aguajes que queden fuera de los terrenos ejidales serán aprovechados en igual forma, siempre que hubiesen sido utilizados para dichos fines con anterioridad a la afectación ejidal.

Por lo que hace a los órganos de representación de los núcleos de población, estos son diversos. En principio, durante la tramitación de la acción agraria que les permita obtener las tierras, se encuentran representados por un Comité Particular Ejecutivo; posteriormente, una vez conformado el ejido, sus órganos son la Asamblea General, los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia.

El Comité Particular Ejecutivo está previsto en el inciso d), fracción XI, del artículo 27 constitucional, y subsiste mientras dura la tramitación correspondiente, desapareciendo cuando ésta concluye, para dar paso a los otros órganos citados.

Su integración, los requisitos para ser miembro del mismo y sus atribuciones, se encuentran reglamentadas por los artículos 18, 19 y 20, respectivamente, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Es conveniente apuntar que existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que reafirma que estos Comités constituyen en su

conjunto la representación de los núcleos de población, y no cada uno de sus miembros en particular.

Sobre este órgano, Chávez Padrón hace una detallada descripción de su evolución, partiendo de su creación en la ley de 6 de enero de 1915 hasta la ley actual, explicando que no se le incluye entre las autoridades ejidales porque cuando se encuentra en funciones el núcleo de población aún no es ejidal, puesto que todavía no se le ha dotado de tierras.

A su vez, Mendieta y Núñez califica de plausibles las facultades de estos Comités de convocar a Asamblea cada mes, porque así tienen que funcionar activamente para tener que informar a sus representados, así como la de impedir invasiones de tierras. Sin embargo respecto al primer caso apunta la ausencia de medios para obligarlos a convocar a Asamblea, y sobre el segundo puntualiza que su labor será de simple persuasión, por carecer de autoridad para impedir efectivamente las invasiones.

Una vez concluido el trámite de dotación, la máxima autoridad interna de los núcleos de población es la Asamblea General de ejidatarios o comuneros. Esta se integra por todos los ejidatarios y comuneros en pleno goce de sus derechos y existen tres clases de ellas; Las ordinarias mensuales, las extraordinarias, y las de balance y programación. Las normas relativas a su funcionamiento y los términos y formalidades para su celebración, se especifican en los artículos del 26 al 36 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las atribuciones de la Asamblea General se encuentran previstas en el artículo 47 de la misma ley.

Este órgano de representación ha despertado interés en diversos autores como Chávez Padrón, Mendieta y Núñez, Hinojosa Ortiz, Lemus García y Zaragoza y Macías.

Al respecto cabe destacar las críticas de Mendieta y Núñez sobre las Asambleas de Balance y Programación, señalando el bajo nivel cultural de los integrantes del Comisariado Ejidal, la imposibilidad de que a cada una de ellas asista un representante de la Delegación Agraria ni los técnicos especializados de las dependencias relacionados con la producción agropecuaria. Asimismo, critica las deficiencias inhe-

rentes al envío de copia de la convocatoria a Asamblea General a la Delegación Agraria, y la inefectividad práctica de las sanciones económicas a quienes no asistan a las asambleas.

Por su parte, Hinojosa Ortiz apunta la errónea concepción de la ley de que las asambleas generales no necesitan convocatoria, lo que las confunde con simples reuniones, y critica la lentitud para su reunión y toma de decisiones, mientras Lemus García destaca la trascendencia del papel de la Asamblea General como máxima autoridad del ejido.

A su vez, Zaragoza y Macías señalan que resulta fuera de lugar la presencia de las Comisiones Agrarias Mixtas en las asambleas por ir contra la soberanía de éstas, y justifican la Asamblea General de Balance y Programación porque fortalece las perspectivas de organización ejidal.

Otro órgano de representación importante es el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, previsto en el inciso e) de la fracción XI del artículo 27 constitucional en cuanto a los ejidos, y en el artículo 46 de la LFRA en cuanto a las comunidades.

Su integración y elección, los requisitos para ser miembro del mismo, y sus atribuciones, se establecen en los artículos 37, 38, 39 y 48 de la Ley de Reforma Agraria.

Cabe destacar que, como lo señala el artículo 48 de la LFRA y lo ha reiterado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, los comisariados deben ejercer sus atribuciones en forma conjunta, y no separadamente.

Además, sus miembros pueden ser removidos por la Asamblea General o la autoridad correspondiente, por cualquiera de las causas señaladas en el artículo 41 de la ley.

Otro aspecto importante es que sus miembros, por una sola vez, podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente periodo, si obtienen la mayoría de las dos terceras partes de la Asamblea. A partir de ello no podrán ser electos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio. Los integrantes de los comisariados duran en sus funciones tres años.

Por último, es pertinente aclarar que los comisariados son órganos de representación y dirección de ejidos y comunidades y no propiamente autoridades, como lo señala la Ley de Reforma Agraria. En tal sentido existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Estos dos últimos aspectos, han sido objeto de opiniones favorables por parte de Chávez Padrón y Mendieta y Núñez, aunque este último indica que dado el bajo nivel cultural de los campesinos, sería necesario introducir en los programas de las escuelas rurales, las enseñanzas indispensables sobre organización y funcionamiento de los ejidos. En otro aspecto, señala que las actuales atribuciones de los comisariados, más extensas que antes, denotan la tendencia de hacer del ejido una empresa rural.

A su vez, Zaragoza y Macías califican al comisariado como el órgano vital del ejido, mientras Luna Arroyo hace una definición del mismo a partir de los elementos señalados en la LFRA.

Por último, encontramos al Consejo de Vigilancia, cuya integración, requisitos para ser miembro, elección, causas de remoción, duración y atribuciones, se prevén en los artículos 40, 41, 44 y 49 de la LFRA, respectivamente.

El texto anterior de la ley establecía que en el caso de que en las elecciones para comisariados existiera más de una planilla, el Consejo de Vigilancia se integraría con los miembros de la planilla que quedase en segundo lugar en la votación. Esto fue modificado en las reformas legales de 1984 porque como señala Rafael Rodríguez Barrera, con la disposición anterior, sucedía con frecuencia que una minoría de escasa representatividad, o sin ella, por el sólo hecho de integrar la planilla que alcanzara el segundo lugar en la votación, se constituía en Consejo de Vigilancia.

El texto actual, por el contrario, establece que los miembros del Consejo de Vigilancia deben ser electos por la Asamblea General para cada uno de los cargos. Así, los ejidatarios deberán escoger a las personas idóneas, exactamente para los cargos que deben ser votados.

Zaragoza y Macías, por su parte, se inclinan por la reglamentación de una serie de atributos que lleven a la integración de este órgano por los mejores en cuanto a disciplina, honestidad, etcétera.

En cuanto hace a los derechos colectivos de los ejidos y comunidades, el principal es el de ser propietarios de las tierras y aguas señaladas en la resolución presidencial que concluya la correspondiente acción agraria. Esto se expresa en la LFRA cuando establece que “la ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional”.

Esto se confirma cuando la ley dispone que las tierras que se adjudiquen individualmente, en ningún momento dejan de ser propiedad del núcleo de población ejidal.

Al respecto, y después de revisar los planteamientos de autores como Chávez Padrón, Mendieta y Núñez y Zaragoza y Macías, podemos concluir que los núcleos de población tienen, sobre las tierras y aguas comprendidas en la resolución presidencial, un derecho de propiedad que no es absoluto, por carecer de su libre disposición, debiendo el Estado intervenir en todos los casos relativos a su enajenación.

Por lo que toca a los derechos individuales, los miembros del núcleo pueden explotar proporcionalmente los bienes del ejido, de acuerdo a los ordenamientos de la materia. Estos derechos son inembargables, inalienables y no pueden gravarse, siendo inexistentes los actos efectuados en contravención a esto.

Sobre el particular, son de destacarse las aportaciones de Chávez Padrón, Mendieta y Núñez y Zaragoza y Macías.

Con referencia a la transmisión de derechos colectivos ejidales o comunales, ésta sólo puede darse por resolución presidencial que permute, divida o fusione ejidos o bienes comunales, o por Decreto que expropié estos bienes.

En lo que hace a la permuta, su procedencia, requisitos para efectuarla y el procedimiento correspondiente, son contemplados por los artículos 63, 79, 336 y 338 de la LFRA.

La división de los ejidos, puede hacerse en cualquiera de los cuatro casos previstos en el artículo 109 de la LFRA, y cuando se cumplan los supuestos del artículo 110. El procedimiento para efectuarse la división es reglamentado por los artículos del 339 al 342 de la misma ley.

Sobre este tema, existen interesantes observaciones por parte de Chávez Padrón, De Ibarrola y Luna Arroyo, quienes coinciden al señalar que la división obedece al aislamiento de las fracciones ejidales, cuya lejanía dificultaba el establecimiento de un solo caserío y la celebración de asambleas.

La fusión ejidal se concede en los supuestos del artículo 111 de la LFRA y su procedimiento es regulado por los mismos preceptos que rigen la división de ejidos.

Una institución de gran relevancia en nuestro derecho, es la expropiación, prevista en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, correspondiendo al presidente de la República, como máxima autoridad agraria, resolver sobre la expropiación de bienes ejidales y comunales. Esta institución es contemplada por la LFRA en su artículo 112, en el que se especifican las causas de utilidad pública en que procede. Los aspectos sustantivos de la expropiación son tratados por los artículos 112 al 127 de la ley citada, y el procedimiento es normado por los artículos del 343 al 349 del propio ordenamiento.

Entre las aportaciones doctrinarias al respecto destacan las de Mendieta y Núñez, quien elogia el impedimento de expropiar en favor de particulares y a la vez critica que la ley no hable de indemnización por las siembras ni tome precauciones para reducir al mínimo los perjuicios causados a los ejidatarios por la expropiación. También encontramos la explicación de Luna Arroyo sobre el crecimiento de las construcciones de obras públicas y el ensanchamiento de las ciudades, que han llegado a comprender terrenos ejidales y, finalmente, las precisiones de Rafael Rodríguez Barrera sobre la ampliación de las causas de utilidad pública en la ley actual, la fijación de un año de vigencia para el avalúo del monto de la indemnización, que así se ve actualizado, y la finalidad del legislador de apoyar una adecuada planeación en los asentamientos humanos y el desarrollo de las zonas urbanas, estableciendo a la vez las reservas territoriales necesarias para mantener o ampliar los recursos ecológicos.

Por lo que hace a la transmisión de derechos individuales, la Ley de la Reforma Agraria contempla una posibilidad, que es la de la sucesión, que puede ser testamentaria o intestada y se encuentra regu-

lada por los artículos 81 al 84, 85 fracción II, 86, y 87 párrafo final de la Ley. Sobre este tema, hemos destacado las aportaciones de Martha Chávez Padrón y Lucio Mendieta y Núñez.

En lo que se refiere a la pérdida de derechos ejidales y comunales, encontramos que ésta puede ser individual y colectiva.

Los supuestos en que se da la pérdida individual de derechos se encuentran previstos en el artículo 85 de la LFRA, y el procedimiento correspondiente está reglamentado por los artículos del 426 al 433 de la misma ley.

En cuanto a la pérdida colectiva, sólo se encuentra previsto un caso, en el artículo 64 de la ley, cuando los campesinos beneficiados con una resolución presidencial dotatoria manifiesten su negativa a recibir los bienes objeto de la misma, o cuando después de su entrega desaparezca o se ausente el 90 por ciento o más del grupo beneficiado.

La privación temporal o suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero, procede en los casos señalados por el artículo 87 de la LFRA, y el procedimiento correspondiente se encuentra reglamentado por los artículos del 420 al 425 del propio ordenamiento.

Sobre este rubro, hemos incluido una amplia explicación de Martha Chávez Padrón que contempla, entre otros aspectos, la evolución de esta figura en nuestro derecho positivo, así como las críticas de Mendieta y Núñez a lo que él considera deficiencias de la ley, como el no hablar de causas de fuerza mayor cuando se deja de trabajar la tierra, la falta de mención de las características y productividad de ésta en los casos de incumplimiento de obligaciones adquiridas por sucesión, lo ilusorio de las sanciones, pues en caso de privación la parcela pasa a alguno de los herederos, que generalmente integran el mismo núcleo familiar y, por último, el carácter trascendental, violatorio del artículo 22 constitucional, de la privación de la parcela al ejidatario que dedica o permite que se dedique su parcela al cultivo de estupefacientes.

Otro aspecto relevante que hemos abordado en este capítulo, es el relativo al régimen de explotación, que puede ser individual o colectiva.

Así, la ley Federal de Reforma Agraria menciona en su artículo 130, que los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual, mediante acuerdo tomado en Asamblea General con convocatoria especial. Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva, no se hará adjudicación individual en parcelas, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación.

Por su parte, el artículo 131 precisa los casos en que el Presidente de la República determinará la explotación colectiva de los ejidos.

Es importante mencionar que en los ejidos que se exploten en forma colectiva, se podrán otorgar al ejidatario hasta dos hectáreas para el establecimiento de una granja familiar, la cual será cultivada individualmente.

Como ya lo señalamos, el texto anterior del artículo 130 señalaba que los ejidos podrían explotarse en forma colectiva o individual, y la redacción vigente evita el "podría", por lo que la concepción actual de la explotación cambia, inclinándose a la colectivización y evitándose en lo posible el trabajo individual.

También apuntamos que el nuevo texto de la ley posibilita la explotación colectiva parcial y la obtención conjunta de bienes o servicios y de apoyos institucionales o de realización de obras, así como la coordinación de ejidos para realizar labores mecanizadas y obtener el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almacenes y otras obras, constituyendo para ese objeto unidades de desarrollo rural. Asimismo, permite que los ejidatarios permuten sus parcelas formando sectores de producción colectiva en los ejidos en donde se trabaje en forma individual.

Al respecto, Rafael Rodríguez Barrera apunta que con estas reformas se busca fortalecer y estimular el trabajo colectivo de la tierra, sin afectar la libertad de organización de los campesinos.

Rodolfo Stavenhagen, después de señalar una serie de desventajas del ejido frente a la agricultura capitalista, concluye que éste sólo podrá funcionar como alternativa institucional, si logra cortar el cordón umbilical que lo liga a la sociedad capitalista que lo creó.

Michel Gutelman, después de aludir a los apasionados debates de que ha sido objeto el ejido, concluye diciendo que éste, como cualquier otra unidad de producción agrícola, debe ser afectado por las leyes de transformación capitalista de la agricultura y sufrir los efectos de diferenciación social.

Por su parte, Alfonso Garzón Santibáñez ve en el aprovechamiento colectivo de las tierras de los ejidos la fórmula para combatir el desempleo, el bracerismo, etc., debido a las diferentes calidades de tierra de los ejidos, que permiten actividades como la ganadería, la explotación forestal, fruticultura, pesca, turismo, etcétera.

Sergio Reyes Osorio, después de explicar, en relación al ejido, el concepto de colectivización, señala que éste es el camino más difícil, pero el más seguro.