

## SEGUNDA PARTE

### DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO

#### CAPITULO IX

#### *PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL*

1. El concepto de ejido y comunidad .....	235
2. Bienes que integran un ejido .....	242
a) Parcelas ejidales .....	243
b) Zona urbana ejidal .....	245
c) Parcela escolar .....	250
d) Unidad Agrícola industrial para la mujer .....	252
e) Las tierras de agostadero de uso común .....	255
f) Casas y anexos del solar .....	256
g) Aguas .....	256
3. La representación ejidal y comunal .....	256
a) Comité Particular Ejecutivo .....	256
b) Asamblea General de Ejidatarios o comuneros .....	260
c) Comisariado ejidal o de bienes comunales .....	266
d) Consejo de vigilancia .....	271
4. Los derechos colectivos e individuales .....	272
a) Derechos colectivos .....	273
b) Derechos individuales .....	276
5. Transmisión de derechos colectivos .....	279
a) Permuta ejidal y comunal .....	279
b) División ejidal y comunal .....	280
c) Fusión ejidal y comunal .....	282
d) Expropiación de bienes ejidales y comunales .....	283

## CAPITULO IX

### PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL

SUMARIO: 1. El concepto de *ejido y comunidad*. 2. *Bienes que integran un ejido*. 3. *La representación ejidal y comunal*. 4. *Los derechos colectivos e individuales*. 5. *Transmisión de derechos colectivos*. 6. *Transmisión de derechos individuales*. 7. *Pérdida de derechos ejidales y comunales*. 8. *Régimen de explotación*. 9. *Síntesis*.

En este apartado revisaremos simultáneamente a las propiedades ejidal y comunal, por revestir características similares y por tratarlas conjuntamente el derecho agrario revolucionario mexicano. Si bien son sistemas de propiedad diversos desde su origen, toda vez que la propiedad ejidal nace a partir de las dotaciones de tierra a que alude el artículo 27 constitucional, y las comunidades tienen su nacimiento en épocas anteriores siendo reconocida su propiedad mediante las acciones restitutorias y de confirmación establecidas en el mencionado precepto constitucional; estas últimas pueden optar voluntariamente por el régimen ejidal.

#### 1. *El concepto de ejido y comunidad*

Con el objeto de precisar los conceptos de propiedad comunal y ejidal, resulta conveniente acudir a las definiciones contenidas en el documento oficial que presentó el gobierno de México a la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, celebrada en la sede de la FAO, en Italia. Señala este documento, que el ejido es 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 orientación 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. Asimismo, la comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y 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.<sup>1</sup>

José Luis Zaragoza y Ruth Macías definen al ejido como la persona moral mexicana, de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable, e intransmisible para que se exploten racional e integralmente, como una unidad de producción, organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión. El ejidatario es definido por estos autores 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.<sup>2</sup>

Asimismo, Zaragoza y Macías señalan que la comunidad actual tiene sus antecedentes en las diversas formas de propiedad colectiva

<sup>1</sup>Documento presentado por el gobierno de México, ante la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, en la Sede de la FAO, Roma, Italia, publicado en la *Revista del México Agrario*, México, 1979, número 1.

<sup>2</sup>Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth, *El derecho agrario de México y su marco jurídico*, México, CNIA, 1980. p. 207.

habidas desde el periodo histórico denominado época prehispánica e incluye los conceptos y planteamientos de los diferentes planes, programas y leyes de la Revolución Mexicana hasta 1914. Agregan que desde el Decreto de 6 de enero de 1915 hasta la Ley Federal de Reforma Agraria, la comunidad como sujeto de derecho y el comunero como miembro de ella, adquieren diversas características que en ocasiones marcan una similitud con sus antecedentes y en otras plenamente se separan con el propósito de constituir una institución propia de la reforma agraria mexicana.<sup>3</sup>

Definen además a la comunidad como la persona moral con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación y titulación, sobre un conjunto de bienes que incluyen tierras, pastos, bosques y aguas, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, que le concede a ella el doble carácter de propietaria y poseedora, y que para su explotación se ordena como unidad de producción, con órganos de decisión, ejecución y control que funciona conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión, y según sus tradiciones y costumbres.

Comunero, señalan los autores citados, es 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 a que pertenece.<sup>4</sup>

Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, en su diccionario de Derecho Agrario Mexicano, definen al ejido como las tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose por cuenta del gobierno federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados. Por extensión, también se comprenden en

<sup>3</sup>*Idem*, p. 85.

<sup>4</sup>*Idem*, p. 111.

la definición de ejido las tierras, bosques y aguas que se expropiaron por cuenta del gobierno federal de los predios rústicos de propiedad privada situados en cualquier lugar del país, en las que se constituyen nuevos centros de población agrícola. Apuntan que los ejidos se conceden en propiedad a los núcleos beneficiados, siendo inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, no pudiendo enajenarse, cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte y se destinan al sostenimiento de los miembros del núcleo, que trabajan personalmente la tierra.<sup>5</sup>

Asimismo, se refieren a la comunidad indígena como la sociedad local, ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas. La comunidad, dicen, debe distinguirse así de ciertas unidades políticas como el municipio y la localidad y de ciertas formas de organización económica como las comunistas.<sup>6</sup>

Jorge Madrazo explica que el ejido es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El ejido, añade, está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado. El régimen jurídico de la propiedad comunal, precisa, es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio, las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos de los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación.<sup>7</sup>

Para Lucio Mendieta y Núñez, el concepto actual del ejido en la le-

<sup>5</sup>Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 262.

<sup>6</sup>*Idem*, p. 139.

<sup>7</sup>Madrazo, Jorge, "Artículo 27", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Ed. UNAM, 1985, p. 78.

gislación agraria es el conjunto de aguas y de tierras de labor a que se refiere el párrafo tercero y además las comprendidas en la fracción X del artículo 27 de la Constitución. Precisa que el concepto de ejido se aparta por completo del que privaba en la época de la Colonia.<sup>8</sup>

José Hinojosa Ortiz, aborda la definición del ejido precisando que la evolución de esa palabra -su evolución semántica- avanza por diversos senderos que la enriquecen y modernizan. Como es explicable, dice, este recorrido semántico ha dejado claras huellas en la legislación positiva que lamentablemente no ha logrado todavía implantar un uso inequívoco de palabra tan importante.<sup>9</sup>

Agrega que el artículo 27 constitucional, -fracciones VIII incisos b y c, y X-, da a la palabra ejido su añeja concepción colonial, que preponderó en nuestra legislación positiva agraria. Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en sus libros segundo y tercero "el ejido" y "la organización económica del ejido", y en muchas disposiciones contenidas en otros de sus libros, seis en total, utiliza la palabra ejido para denominar al núcleo de población ejidal, es decir, a la persona moral en que consiste; este uso es indubitable, por ejemplo, en los artículos 22 y 23 que hablan de las autoridades internas y de "la personalidad jurídica" del ejido. En forma excepcional, sin embargo, la ley hecha mano de la palabra ejido para nombrar a las tierras que le pertenecen, veáanse, por ejemplo, los artículos 79, 101, 104, 109, en particular la fracción IV, 110 primer párrafo, 119, 120, 131, 135, 241 y 244, aunque en algunos de ellos la referencia a las tierras no es suficientemente clara como en el artículo 311 que ordena el deslinde de los ejidos al ejecutarse las resoluciones presidenciales que los concedan. Y por último, la ley se preocupa por la actividad económica del ejido; lo concibe como unidad productiva y así lo protege de manera particular dedicándole todo el libro tercero.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario en México*, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 324.

<sup>9</sup>Hinojosa Ortiz, José, *El ejido en México. Análisis jurídico*, México, Ed. CEHAM, 1983, p. 15.

<sup>10</sup>*Ibidem.*

Hinojosa Ortiz, a partir del análisis de todo lo anterior señala las características que definen al ejido. Así menciona la personalidad jurídica del ejido, la tenencia de un patrimonio jurídico a través de las tierras, bosques y aguas; patrimonio sujeto además a un régimen protector especial y concluye definiéndolo como "persona moral que habiendo recibido un patrimonio rústico a través de la redistribución agraria, está sujeta a un régimen protector especial".<sup>11</sup>

Para Pedro Anaya, el ejido actual es el conjunto de aguas, de tierras de labor, de pastos, bosques y montes con que han sido dotados los núcleos de población (pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades), tomándolos de los que se encuentran inmediatos a los poblados interesados. La propiedad comunal, explica, es determinada extensión de tierras de labor que poseen algunos pueblos indígenas. La propiedad de estas tierras pertenece al poblado, pero en usufructo a los jefes de familia que las cultivan en lotes delimitados, y se transmite de padres a hijos. Algunos pueblos, además de las tierras de labor, poseen montes y pastos y su goce es general.<sup>12</sup>

En un interesante estudio, Romeo Rincón Serrano define el ejido como una sociedad mexicana privada, permanente, de interés social e intervención estatal, con personalidad jurídica integrada por campesinos mexicanos por nacimiento y un patrimonio inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado le entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible, sujeto en su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la dirección del Estado en cuanto a la organización de su administración interna basada en la cooperación y 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, la liberación de la explotación por terceros de su fuerza de trabajo y del producto de la misma y la elevación de su nivel de vida social, cultural y económico.<sup>13</sup>

<sup>11</sup>*Ibidem.*

<sup>12</sup>Anaya, Pedro, *Los problemas del campo*, México, Ed. JUS, 1976, p. 73.

<sup>13</sup>Rincón Serrano, Romeo, "Concepto y organización del ejido mexicano", *Revista del México Agrario*, año X, núm. 2, p. 35.

Rodolfo Stavenhagen menciona que el sistema que surgió de la Revolución fue el ejido. Esta, señala, es una comunidad de agricultura, la cual tiene que satisfacer un cierto número de requisitos legales y que recibe por decreto gubernamental la posesión de la tierra a la cual el individuo miembro de la comunidad tiene el derecho de usufructo, mas no de propiedad. El ejido es así una tenencia comunal y una comunidad de campesinos, quienes colectivamente poseen derechos a la tierra.<sup>14</sup>

Para Ramón Fernández y Fernández y Ricardo Acosta, el ejido está constituido por las tierras y aguas dotadas o confirmadas a los núcleos de población, de acuerdo con la legislación agraria expedida de 1915 a la fecha. En su conjunto es una propiedad permanente e intransferible de un cierto grupo de campesinos habitantes de un poblado. Se trata de propiedad privada restringida, pues las tierras ejidales no pertenecen a la nación sino "originariamente" conforme lo establece el artículo 27 de la Constitución para todos los recursos naturales. La parte del ejido consistente en tierras de labor puede parcelarse y transferirse por el núcleo propietario a los campesinos componentes, en lo individual, como una forma de propiedad restringida derivada de la anterior, es decir, dicha transferencia no implica que la tierra salga del dominio primario del núcleo de población. Otra forma de indicar lo anterior es la siguiente: en las tierras de labor del ejido coexisten tres derechos: el dominio eminente de la nación, la propiedad del núcleo de población y la posesión condicional para el usufructo del ejidatario.<sup>15</sup>

Agregan que una forma certera de concebir el ejido, es como una cooperativa primordial de tenencia de la tierra, que diversifica sus actividades superponiendo a la anterior otras acciones cooperativas de servicios o de producción. La meta es que cada ejido pueda ser considerado como una empresa cooperativa de objetivos múltiples, o mejor aún, como una empresa cooperativa integral.<sup>16</sup>

<sup>14</sup>Stavenhagen, Rodolfo, "Reforma agraria y alternativas institucionales en la agricultura: el caso del ejido mexicano", *Revista del México Agrario*, Año VIII, núm. 2, p. 17.

<sup>15</sup>Fernández y Fernández, Ramón y Acosta, Ricardo, *Política agrícola*, México, FCE, 1969, p. 26.

<sup>16</sup>*Idem*, p. 29.



Jerjes Aguirre Avellaneda, señala que el concepto de ejido debe referirse a una forma de propiedad social sobre recursos de potencialidades económicas diversas, caracterizada por la autogestión y la división interna del trabajo, la especialización y la interdependencia que socializan los procesos de producción, intercambio y distribución del producto, cuyas funciones esenciales consisten en sustentar la revolución científica y tecnológica en el campo, elevar la producción y productividad agropecuaria, generar nuevos empleos, aumentar los niveles de bienestar, facilitar la participación democrática de los ejidatarios y configurar el subsistema social de la reforma agraria, como uno de los elementos fundamentales del sistema nacional mexicano.<sup>17</sup>

Cabe, por último, señalar que la exposición de motivos que acompañó al proyecto de Ley Federal de Reforma Agraria concibe al ejido como un conjunto de tierras, bosques y aguas y, en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo lícita e integralmente, bajo un régimen de democracia política y económica.

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

## 2. Bienes que integran un ejido

Los bienes que integran un ejido son, de acuerdo a lo señalado por la Constitución Federal y por la Ley Federal de Reforma Agraria, las parcelas ejidales o unidades individuales de dotación; la zona urbana ejidal; la parcela escolar; la unidad agrícola industrial para la mujer; las tierras de agostadero para uso común; las casas y anexos del solar; y las aguas. Los bienes que integran un ejido, salvo el caso de los sola-

<sup>17</sup>Aguirre Avellaneda, Jerjes, *La política ejidal en México*, México, Instituto Mexicano de Sociología, A. C., 1976, p. 31.

res urbanos, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. A ellos dedicaremos los siguientes párrafos.

### *a) Parcelas ejidales*

Señala la fracción X, segundo párrafo, del artículo 27 constitucional, que la superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terreno 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. Los equivalentes aludidos son una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Es decir, el texto constitucional determina con toda claridad la superficie mínima que debe reunir la parcela que se otorgue en lo individual a cada ejidatario y que será la tierra que debe trabajar para su propia solvencia. Esta extensión de tierra ha sido considerada como el límite que permite hacer rentable la actividad del campesino.

Asimismo, la Ley Federal de Reforma Agraria, además de hacer referencia a la unidad de dotación en tierras de cultivo o cultivables, menciona que en caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

José Hinojosa Ortiz, apunta que la ley no define expresamente lo que son tierras de cultivo; pero que en forma indirecta es factible deducir su concepto: son tierras de cultivo las que, económica y agrícolamente, pueden utilizarse para siembras productivas.<sup>18</sup> Agrega que se habla de que la unidad de dotación "se fijará técnicamente" mediante "estudios especiales" de modo que resulte "económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina" ¿Cuál es la familia campesina? ¿De qué parte

<sup>18</sup>Hinojosa Ortiz, José, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 40.

de la República? ¿Qué número de miembros la componen? pregunta Hinojosa Ortiz, y añade que se resucita la cuestión que alborotó tanto en la época en que el legislador trataba de fijar la extensión de la unidad de dotación en los ejidos agrícolas. También entonces se pensó en fijar una extensión suficiente para el sustento adecuado de la familia campesina, la que sería variable ante los caprichos de nuestra cambiante geografía y lo multiforme de los agrupamientos familiares.

Apunta Hinojosa Ortiz que las discusiones acaloradas sólo concordaron en un punto: lo irrealizable de medir superficies en función de criterios climatológicos, económicos y sociales. Se optó así por la más preferible: determinar una superficie dada, más o menos aceptable, para no dejar al arbitrio de la autoridad administrativa, de criterio tan influenciado, la decisión importante de la extensión de la parcela y, en consecuencia, de lo que debe afectarse.<sup>19</sup>

Martha Chávez Padrón explica que se forman unidades de dotación o parcelas cuando con las tierras dotadas, por su calidad, pueden constituirse unidades de explotación que garanticen económicamente la subsistencia de los ejidatarios, pues de lo contrario las tierras se adscriben al uso colectivo, bien sea en aprovechamientos forestales o de otro tipo. Agrega que las tierras que se destinan a esta finalidad, constituyen el bien principal del ejido y la base económica del mismo.

Asimismo, menciona que las unidades de dotación o parcelas participan de la naturaleza jurídica del ejido, de ser inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransmisibles; de tal manera que cualquier venta o posesión de extraños sobre las mismas no surte ningún efecto jurídico, ni altera el régimen ejidal a que están sujetas. Si una persona no ejidataria compra un bien ejidal, dicho bien sigue perteneciendo al ejido, porque los artículos 52 y 75 de la Ley Federal de Reforma Agraria, disponen que serán "inexistentes las operaciones, actos o contratos" que se ejecuten en contravención al precepto que señala la naturaleza jurídica de los bienes ejidales.<sup>20</sup>

<sup>19</sup>*Ibidem.*

<sup>20</sup>Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1974, p. 407.

En cuanto a la clasificación de las unidades de dotación, señalan Zaragoza y Macías que resulta del todo suficiente. Afirman que de implantarse en la ley un ordenamiento científico y completo de los suelos, es natural que tengan que ser los profesionales los llamados a intervenir en su definición para evitar los constantes conflictos entre ejidos, ejidatarios y pequeños propietarios.<sup>21</sup>

Resulta importante recoger la opinión de Rodolfo Stavenhagen, quien al referirse al caso del ejido mexicano, señala que no obstante lo establecido en la legislación, en 1960, la parcela ejidal media tenía 6.5 hectáreas de tierra cultivable, pero casi la mitad de todos los ejidatarios poseían en promedio menos de cuatro hectáreas de tierra cultivable, mientras que solamente el quince por ciento disfrutaba de parcelas de más de diez hectáreas. Son grandes las variaciones regionales. Las parcelas más pequeñas se encuentran en la región central densamente poblada, mientras que algunas de las más grandes se localizan en las áreas recién regadas del noroeste de México.<sup>22</sup>

Menciona por otra parte que a pesar de las precauciones legales con las que la parcela ejidal ha sido rodeada, la situación real está muy lejos de ser ideal. El alquiler de tierras ejidales a forasteros, la venta de estas tierras en contravención de la Constitución, la concentración de un gran número de parcelas ejidales en manos de un sólo agricultor, sea un ejidatario o un forastero; todo esto ha venido ocurriendo durante muchos años, y las autoridades agrarias han sido incapaces y/o sin voluntad de detenerlo.<sup>23</sup>

### *b) Zona urbana ejidal*

Al formarse un ejido mediante la dotación de tierras, deberá contenerse en la resolución presidencial la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en tierras que no sean de labor. Esta zona urbana ejidal es semejante al fondo legal co-

<sup>21</sup>Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 176.

<sup>22</sup>Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 20.

<sup>23</sup>*Idem*, p. 21.

lonial, es decir, como casco de un asentamiento humano en donde se edificarán las casas y sitios públicos del mismo, tales como mercados, cementerios, plaza central, calles, etcétera.

Es importante señalar que la extensión de la zona de urbanización se determinará conforme a los requerimientos reales al momento en que se constituya y previendo en forma prudente su futuro crecimiento. Estas zonas contarán con una parte destinada a servicios públicos y otra para edificación de caseríos.

Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar en la zona de urbanización cuya extensión no podrá exceder de 2,500 m<sup>2</sup>. Los ejidatarios que hayan ocupado el solar y construido en él tendrán derecho a que se les expida el título de propiedad correspondiente, mismo que se inscribirá en los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad. Por tanto los ejidatarios tendrán sobre su solar un régimen jurídico diverso al ejidal pudiendo transmitir su propiedad conforme al derecho civil.

Por último, hay que señalar que de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, estas áreas 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 cuanto a este tema, precisa Martha Chávez Padrón que el régimen jurídico de la zona urbana es diferente del de las unidades de dotación o parcelas, y por eso se explica que pueda perderse uno sin perderse el otro. En efecto, dice, si un ejidatario ha ocupado su solar urbano, ha construido y radicado en él y ha recibido su certificado respectivo, tiene derecho a que éste se le canjee, mediante orden contenida en resolución presidencial, por título de propiedad que ya sale del régimen ejidal para incorporarse al derecho civil y que puede inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

Asimismo, señala, puede darse el caso también de que el ejidatario haya abandonado el cultivo de su parcela por más de dos años consecutivos y sea por lo mismo privado de ella, pero que no haya abandonado su solar urbano y que, por tanto, no se le pueda privar de éste:

sólo que el ejidatario también abandone el solar urbano por más de dos años, perderá sus derechos sobre el mismo.

Apunta también Chávez Padrón, que de las características inherentes a la zona urbana ejidal, podemos deducir que no participa de la naturaleza jurídica de los demás bienes ejidales. Explica además que hay una primera etapa, cuando la zona urbana pertenece todavía al núcleo de población ejidal, en que dicho bien resulta imprescriptible e inembargable, pero se permite en principio su venta a vecindados y el reconocimiento de posesionarios no ejidatarios, celebrándose contratos de compraventa con éstos, siendo evidente por tanto, que este bien ejidal no es inalienable e intransmisible. Durante la etapa siguiente, cuando la posesión ha consolidado el dominio pleno para ejidatarios y vecindados y se ordena la titulación de los solares urbanos para que dichos títulos se inscriban en el Registro Público de la Propiedad, la consecuencia jurídica es que la zona urbana o solares urbanos determinados, se desadscriben del régimen federal agrario para incorporarse al régimen civil de cada entidad federativa: o sea, que los solares urbanos dejan de ser inalienables, intransmisibles, imprescriptibles e inembargables.<sup>24</sup>

Para Lucio Mendieta y Núñez, se generaliza demasiado al establecer que "toda resolución presidencial dotatoria de tierras determinará la zona de urbanización ejidal" porque si el número de beneficiados no es muy grande y las tierras disponibles para el reparto apenas alcanzan para establecer las unidades de dotación que señala el artículo 27 constitucional, resulta absurda la obligatoriedad del señalamiento de la zona urbana. En muchos casos los peticionarios de tierras tienen solar y casa en el pueblo beneficiado con la dotación, lo que les falta son tierras de labor para vivir de la explotación agrícola de ellas, de manera que no siempre es necesario el señalamiento de la zona de urbanización ejidal.

También menciona Mendieta y Núñez que no es del todo cierto que el ejidatario pueda enajenar el solar urbano como señala la ley, porque también se dice que es "patrimonio familiar" y éste, según el

<sup>24</sup>Chavez Padrón, Martha, *op. cit.*, *supra*, nota 20. p. 409.

artículo 727 del Código Civil del Distrito Federal aplicable en toda la República en asuntos federales, es inalienable, inembargable y no puede ser objeto de gravamen alguno.

Agrega que en esta materia de zona de urbanización de los ejidos, la ley pone fin, aún cuando no de manera clara, a la situación creada por el Código Agrario de 1942 en el que se daba al ejidatario la plena propiedad del lote que le correspondía en la zona mencionada, contrariando así el principio de que la propiedad ejidal es inalienable. Las características fueron desastrosas. En la mayoría de los ejidos ya los ejidatarios no conservan la propiedad de su lote urbano, al concedérseles la facultad de venderlo se desvirtuó su finalidad que es la de facilitarles la constitución de sus hogares. En la Ley Federal de Reforma Agraria, afirma Mendieta y Núñez, al considerar el terreno de la zona de urbanización que corresponde al ejidatario, como patrimonio familiar, se evita que pueda venderlo, cuando menos sin las formalidades que para casos extremos señalan las leyes aplicables al caso.<sup>25</sup>

Antonio De Ibarrola, apunta que es importantísimo fijar el momento en que una zona de urbanización deja de tener relación con su ejido. Populosas colonias de nuestra metrópoli, antes zonas de urbanización de ejidos, fueron siempre objeto de vivas reticencias por parte del Registro Público de la Propiedad cuando se trataba de registrar títulos de dominio. Dice que se necesita visión clara, por parte de las autoridades, para comprender que si un ejido desapareció ya desde hace varios lustros, o siquiera varios años, no cabe la menor duda sobre que los solares han entrado de lleno dentro del régimen del derecho civil, y se encuentran totalmente libres de las cortapisas impuestas por el agrario en exclusivo beneficio de zonas de cultivo.<sup>26</sup> Por último, Antonio Luna Arroyo define a la zona de urbanización ejidal como la que comprende al caserío, calles y demás servicios públicos de los núcleos de población a los que se conceden ejidos. Afirma también que la Ley Federal de Reforma Agraria propiamente

<sup>25</sup>Mendieta y Núñez. Lucio. *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 373.

<sup>26</sup>Ibarrola. Antonio De. *Derecho agrario*, México. Ed. Porrúa, 1975, p. 364.

reproduce sus disposiciones en lo que se refiere a las zonas de urbanización ejidales.<sup>27</sup>

Por último, José Hinojosa Ortíz comenta que la zona de urbanización es un bien que está dentro del patrimonio del ejido y, desde luego, sujeto a su régimen protector, pero solo en forma transitoria. Hecho el deslinde y fraccionamiento, las calles y extensiones destinadas a servicios públicos pasan a ser propiedad de las autoridades municipales o políticas del poblado, y los solares, destinados a fines habitacionales, se adjudican gratuitamente y por sorteo a los ejidatarios; los lotes restantes pueden venderse o arrendarse a personas que deseen avcendarse en la localidad y sean útiles a la comunidad. Agrega que ejidatarios y avcendados adquirentes tienen la obligación de ocupar y construir en el solar; se les expiden certificados para amparar provisionalmente su posesión; una vez que los ejidatarios han construido en el solar adquieren su plena propiedad; también la adquieren los vecinos que han construido casa, la han habitado y cubierto además al poblado, el importe del solar.

Explica también a quienes han adquirido la plena propiedad -ejidatarios o vecinos- se les expiden títulos de solar urbano, que se inscriben en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. El título demuestra fehacientemente que el solar ha sido del régimen ejidal y que, en el futuro, está sujeto a la legislación común como cualquier otro bien urbano.<sup>28</sup>

Lamentablemente, dice Hinojosa Ortíz, la ley no prevé, como causa de privación, el hecho de que un avcendado no cumpla con el pago oportuno de los abonos o del precio del solar; la única manera de obligarlo al pago es suspenderle la expedición del título de propiedad. Tampoco la ley prevé que los solares, desde el momento de su adjudicación, causarán los impuestos prediales correspondientes, falla que impide la captación de recursos para los servicios públicos y obstaculiza la regulación misma de la zona desde el momento en que ve-

<sup>27</sup>Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis, G., *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 937.

<sup>28</sup>Hinojosa Ortíz, José, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 42.



cinos y ejidatarios prefieren permanecer en esta situación irregular de exención fiscal.<sup>29</sup>

### *c) Parcela escolar*

La parcela escolar es una extensión de tierra dentro de un ejido, destinada a la investigación, la enseñanza y práctica agrícolas de la escuela rural a que pertenezca. Su extensión será igual a la de la unidad de dotación fijada para el ejido, y la explotación y distribución de los productos obtenidos en estas parcelas 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 mediante los cultivos emprendidos y las pequeñas industrias que se establezcan, rendimientos económicos que constituyan una fuente de ingresos suplementaria para beneficio de las labores educativas y el mejoramiento del profesorado.

Martha Chávez Padrón recuerda que fue en la circular número 48 del 1o. de septiembre de 1921, regla 30, cuando surgió legalmente la figura de la parcela escolar, como bien que debe tener todo ejido: de tal manera que desde entonces, de las tierras dotadas, la resolución presidencial asigna el equivalente de una o más unidades de dotación a finalidades escolares.

Esta institución, participa de la naturaleza jurídica de los bienes ejidales, de ser inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, de que su propiedad pertenece a todo el núcleo de población ejidal y su disfrute es comunal, pues todos los miembros del

<sup>29</sup>*Idem.*, p. 43.

ejido pueden disfrutarla a través de los servicios escolares, deportivos y sociales, que se instalen sobre la unidad.

Por otra parte, comenta que frecuentemente se cree que la parcela escolar es propiedad de la Secretaría de Educación Pública, creencia que carece de fundamento legal, a menos que dicha Secretaría haya solicitado y obtenido el decreto de expropiación de bienes ejidales correspondiente y pagado la indemnización al ejido; de otra forma, la propiedad de la parcela escolar pertenece al núcleo ejidal.<sup>30</sup>

Antonio De Ibarrola, más que un análisis de lo que representa la parcela escolar, hace una recomendación en el sentido de aprovechar al máximo la generosa ayuda que brindan fundaciones e instituciones humanitarias y científicas extranjeras, especialmente, dice, la de nuestros vecinos del norte, y que mucho serviría para incrementar nuestros conocimientos agrícolas. Termina su comentario diciendo que “la ciencia no reconoce fronteras: la ayuda al prójimo rebasa también las mismas. Poco a poco la solidaridad humana generosamente se impondrá borrando fronteras y derribando falsos conceptos que indebidamente se deducen del nobilísimo sentimiento de amor a la patria y de nacionalidad”.<sup>31</sup>

Por su parte, Antonio Luna Arroyo hace una dura crítica a la ley, sobre todo en la parte que preceptúa que “la parcela escolar deberá destinarse a investigación, enseñanza y prácticas agrícolas”, parte que le parece peca de optimismo y de irreal o más bien de demagógica. ¿Y quién va ser el técnico que realice la investigación y la enseñanza? ¿Quién, y con qué recursos, va a realizar la explotación intensiva que responda a la enseñanza y a las prácticas científicas? ¿El maestro rural, que tiene muy poca preparación en el campo de la enseñanza primaria elemental y desconoce lo más superficial de la enseñanza agrícola? ¿Se le van a dar a la escuela rural asesores preparados con recursos económicos suficientes para realizar investigaciones científicas en el ramo?

A estas preguntas que se plantea Luna Arroyo, se contesta di-

<sup>30</sup>Chávez Padrón, Martha. *op. cit.*, *supra*, nota 20, p. 410.

<sup>31</sup>Ibarrola, Antonio De. *op. cit.*, *supra*, nota 26, p. 365.

ciendo que no, la ley no plantea como debe ser el problema de la enseñanza agrícola masiva, como lo requiere el problema agrario del país. Hay que crear en vez de escuelas rurales, miles de escuelas de educación agrícola elemental con maestros preparados en el ramo y no pensar que los modestos maestros de primeras letras van a servir para todo, hasta para lo que ignoran.

Nunca hemos pensado que con los maestros rurales de que disponemos, que mal enseñan a leer y escribir y a contar a los ejidatarios y comuneros, agrega, se puedan liquidar todas las deficiencias de preparación que presenta nuestra gente del campo, ni menos aún las de carácter tecnológico, pero sí creemos que ha sido el comienzo de una nueva época que atendió como se pudo a los trabajadores del campo y a sus familiares, pero ahora debemos pensar en mejorar soluciones. . . empezando por preparar a muchos, muchísimos, técnicos medios en agronomía que vayan a completar la inicial reforma agraria con la revolución agrícola. Así, solo así, podemos ir sacando al campesino de ese estado de ignorancia, de miseria y de insalubridad en el que vive y en el cual tiene una participación decidida -por su demagogia- el gobierno y en general el sistema económico y político en que vivimos: sistema que ostenta instrumentos de dominación y de explotación a las clases más necesitadas del país. Termina Luna Arroyo preguntando ¿No debía aludir el articulado de esta ley a las escuelas técnicas agropecuarias medias?<sup>3 2</sup>

#### *d) Unidad agrícola industrial para la mujer*

En toda dotación de tierras realizada a partir de la Ley de Reforma Agraria vigente, deberá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotada 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 cos-

<sup>32</sup>Luna Arroyo, Antonio. *Derecho agrario mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 106.

tura 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, la unidad agropecuaria y de industrias rurales de las mujeres 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.

Martha Chávez Padrón expresa que como este bien ejidal es de reciente creación, sólo se encontrará previsto en las resoluciones presidenciales dotatorias expedidas bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria y que por ello, en los ejidos constituidos con anterioridad a esa fecha, cuando exista una parcela vacante se destinará en segundo lugar preferente a constituir esta unidad.

Su régimen jurídico será el de la mayoría de los bienes ejidales, siendo por tanto intransmisible, inalienable, inembargable o imprescriptible. Su régimen de explotación será colectivo, no de los ejidatarios, sino de las mujeres no ejidatarias; por tanto, son estas personas las que pueden formar parte de las granjas o industrias que se establezcan en la unidad agrícola industrial de la mujer. De lo anterior se deduce, explica Chávez Padrón, que las mujeres no ejidatarias que constituyan, por ejemplo, una sociedad que opere una industria, pueden asociarse, pero no aportar a la sociedad la tierra de esta unidad, ni darla en garantía; sólo los bienes establecidos sobre la misma que además seguramente obtendrán por créditos.<sup>33</sup>

Para Antonio Luna Arroyo, la parte relativa a la unidad industrial para la mujer representa una importante innovación de la Ley Federal de Reforma Agraria. Dice que como institución de reciente creación, ha dado motivo a excelentes discursos y comentarios demagógicos en favor del régimen político que la creó, pero analizada serenamente, con los ojos en la realidad, van apareciendo sus graves defectos de origen, los que harán de muy reducidos éxitos su balance final.

Expresa Luna Arroyo, que seguramente pensaron los redactores de la ley que no sobran unidades de dotación en los ejidos; que hay

<sup>33</sup>Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, *supra*, nota 20, p. 411.

muchos campesinos con derechos a salvo, con familia a su cargo, a los que no se les ha podido dar una unidad de dotación. Se pregunta ¿Qué va a suceder, en cada ejido, si se distraen las mejores tierras para crear una unidad de dotación para las señoritas del ejido que por lo menos tienen qué comer en su familia, para dejar a una familia con derechos, sin tierra?

Pero vamos a suponer, dice, que sobren tierras de alta calidad, para crear estas unidades, ¿cómo se van a financiar para su explotación y para la creación de las nuevas industrias rurales? ¿Poseen los bancos nacionales suficientes recursos para dar el crédito a todos los ejidatarios que trabajan la tierra y además para estas nuevas inversiones? ¿Tienen estas señoritas del ejido, que no son ejidatarias, la preparación necesaria para hacer producir colectivamente, con éxito, esas industrias rurales? Si no la tienen, ¿Quién se las va a dar y quién les va a pagar a los maestros asesores? ¿Será el maestro rural el que también conozca y prepare científicamente a las señoritas del ejido? Como se ve, acentúa Luna Arroyo, hay mucho de sueño en este precepto.<sup>34</sup>

Lucio Mendieta y Núñez explica que desde el punto de vista teórico esta unidad es inobjetable en su esencia; pero por su vaguedad está destinada al más completo fracaso pues no se indica a quién, o a qué autoridad corresponde el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer, ni se indica la fuente de financiamiento de la misma sin la cual es imposible construir guarderías infantiles, centros de cultura y educación con sus respectivos profesores, molinos de nixtamal y todas aquellas instalaciones destinadas específicamente “al servicio y protección de la mujer campesina”.

Agrega que no se establecen ni siquiera los lineamientos de organización y de financiamiento de estas “unidades”, no se sabe a cargo de quién estará la dirección de la granja y la de los otros servicios de carácter doméstico. Si se toma en cuenta que actualmente hay, según se dice, 22,000 ejidos cuyo número aumentará en los años venideros, podrá advertirse la enorme suma de dinero y el esfuerzo gigantesco que significaría el establecimiento de estas unidades en cada ejido. Es

<sup>34</sup>Luna Arroyo, Antonio, *op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 114.

claro añade, que la idea es ir creando a medida de las posibilidades en los ejidos, la unidad agrícola industrial para la mujer, no se pretende que en un plazo corto quede instalada en todos ellos; pero para que no quede en un sueño vago e inoperante, la Secretaría de la Reforma Agraria tendrá que crear una dependencia burocrática especialmente destinada a establecer las unidades mencionadas, a organizarlas y a vigilar su funcionamiento en unos cuantos ejidos, aquellos de mejor nivel económico, para no desprestigiar por completo esta novísima institución.

Por otra parte, se pregunta ¿Qué se entiende por ejidataria?, porque parece que únicamente la mujer que tenga una unidad de dotación, de tal modo que solamente las hijas de los ejidatarios serán las que disfrutarán de la unidad agrícola industrial para la mujer dejando, injustificadamente, al margen de este beneficio, a los campesinos de la región poseedores de parcelas no mayores que la unidad de dotación de los ejidatarios y que por lo mismo se encuentran en las mismas condiciones económicas y sociales de éstos. Se excluye también a la población femenina del núcleo de población a cuyo nombre se otorgaron las dotaciones de ejidos y aguas y que podrían aprovechar también los precitados beneficios. Se ahonda así la diferencia entre ejidatarios y no ejidatarios colocando a éstos en una situación antidemocrática e injusta de privilegio.<sup>35</sup>

Después de señalar el carácter innovador de esta unidad, Raúl Lemus García estima, que su fomento y desarrollo, debidamente planificada y organizada su explotación, será un medio objetivo de enseñanza para todos los ejidatarios que alentará y estimulará su iniciativa.<sup>36</sup>

### *e) Las tierras de agostadero para uso común*

Otras tierras otorgadas a los ejidos, son las de agostadero para uso común. Así, se señala que a las tierras de cultivo o cultivables materia

<sup>35</sup>Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra*, nota 8, p. 374.

<sup>36</sup>Lemus García, Raúl, *Ley Federal de Reforma Agraria (comentada)*, México, Ed. LIMSA, 1979, p. 131.

de la dotación, se sumarán 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.

#### *f) Casas y anexos del solar*

Señala la Ley Federal de Reforma Agraria, que 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.

#### *g) Agua*

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. En este último caso, serán siempre que las necesidades lo requieran, de uso común para abrevar 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 será aprovechados en igual forma, siempre que hubiesen sido utilizados para dichos fines con anterioridad a la afectación ejidal.

### *3. La representación ejidal y comunal*

Los núcleos de población tienen como representantes a diversos órganos. 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.

#### *a) Comité Particular Ejecutivo*

El Comité Particular Ejecutivo, se encuentra contemplado a nivel

constitucional en el inciso d), fracción XI, del artículo 27, que expresamente establece "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

"Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios".

Es decir, la vida de estos Comités se extiende en tanto dure la tramitación de un expediente agrario, y cesa cuando el trámite concluye. Expresamente la Ley de Reforma Agraria establece que cuando se inicie un expediente de restitución; de dotación de tierras, bosques y aguas; de ampliación de ejidos o de creación de un nuevo centro de población, se constituirá un Comité Particular Ejecutivo con miembros del núcleo de población o grupo solicitante según sea el caso, y cesará en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador, si fuese favorable al núcleo de población; en caso contrario, hasta la ejecución de la resolución presidencial definitiva.

Estos Comités se formarán por seis miembros, tres de los cuales fungirán como propietarios, en funciones de presidente, secretario y vocal, respectivamente, y serán electos por la Asamblea General del núcleo.

Los requisitos para ser miembro del Comité son: ser mexicano por nacimiento; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; no haber sido condenado por delito intencional; ser miembro del grupo solicitante y no poseer tierras que excedan de la unidad mínima de dotación.

Sus facultades y obligaciones son entregar al Comisariado la documentación a su cargo al concederse la posesión; dar a conocer al núcleo de población que representen, el estado de sus gestiones y ejecutar los acuerdos que se tomen, y procurar que sus representados no invadan las tierras sobre las que reclamen derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o personas relacionadas con dichas tierras.

Una vez que los Comités Particulares Ejecutivos cesan en sus funciones y siempre que haya sido favorable la acción agraria intentada, se forman los otros órganos de representación del núcleo de población a los que nos referimos al principio de este apartado.

Antes de pasar al estudio de ellos, mencionaremos una jurisprudencia



cia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se reafirma que los Comités Particulares Ejecutivos constituyen en conjunto la representación de los núcleos de población, y no cada uno de sus integrantes en particular. En efecto, la tesis jurisprudencial señala:

#### COMITES EJECUTIVOS AGRARIOS, REPRESENTACION DE LOS

Como la representación de los comités ejecutivos agrarios, no la tienen independientemente cada uno de sus miembros, sino todos en conjunto, si se promueve amparo por uno o dos de ellos, es indiscutible que se carece de la personalidad necesaria para tal efecto y debe sobreseerse aquél.<sup>37</sup>

#### Quinta Epoca:

Tomo VI pág. 1132.	Comité Particular Ejecutivo de Sabanille, Jal.
Tomo VII, pág. 3123	Comisariado Ejidal del Poblado "La Esperanza".
Tomo LIX, pág. 2973	Comisariado Ejidal del Poblado de Boxaxnc.
Tomo LX, pág. 722	Comisariado Ejidal del Poblado "Emiliano Zapata".
Tomo XLII, pág. 418	Comisariado Ejidal del Poblado de Santo Niño, Municipio de San Juan de Guadalupe, Durango.

Sobre los Comités Particulares Ejecutivos, expresa Martha Chávez Padrón que desde la ley de 6 de enero de 1915 fueron creados, componiéndose de tres personas cada uno y dependiendo de la Comisión Local Agraria de cada entidad federativa. Agrega que aún cuando el artículo 27 constitucional repitió las normas contenidas en la ley de

<sup>37</sup>*Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 17/75), 3a. Parte, t. I, tesis 21, p. 46.

1915, no se encuentra referencia constitucional en esa época sobre dicha institución.

Sin embargo, la circular 22 de la Comisión Nacional Agraria del 18 de abril de 1917 empezó a completar el panorama, pues dispuso que se procediera “a designar en cada uno de los pueblos a quienes se les restituya o dote de ejidos y demás tierras de que habla la ley de 6 de enero de 1915, Comités Particulares para la administración de ejidos”; estos Comités recibirán “de los Comités Particulares Ejecutivos, los terrenos que se restituyan y doten a los pueblos y proveerán lo necesario para que éstos los disfruten en común y de un modo gratuito”. De tal manera que, además de los Comités Particulares Ejecutivos que empezaron a representar al núcleo de población peticionario hasta que recibían la tierra dotada, se crearon otros Comités Administrativos que eran los custodios de los bienes ejidales y administradores de los mismos, con “facultad para dictar las disposiciones que tiendan a la división provisional de los terrenos de los pueblos entre los vecinos de éstos, atentas a las condiciones peculiares de cada región”. Estos Comités Administrativos funcionarían hasta en tanto se expidieron las leyes reglamentarias de los artículos 27 y 115 constitucionales.<sup>38</sup>

En 1934, abunda Chávez Padrón, se modificó el artículo 27 y en su fracción XI, inciso d) ya se expresó que se creaban “Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios”; es decir, definió las actividades propias de estos Comités; pero antes de esta fecha, sus actividades son altamente interesantes, pues de conformidad con el artículo 9 del Decreto de 19 de septiembre de 1916, los Comités Particulares Ejecutivos ejecutaban la resolución presidencial. Lo mismo aconteció bajo los efectos de una ley tan importante como la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1917, en cuyo artículo 15 se les facultaba a “entregar en posesión provisional” las tierras, misión legal que los Comités Ejecutivos siguieron ejecutando hasta la vigencia de las reformas constitucionales de 1934. En el Código

<sup>38</sup>Chávez Padrón, Martha, *op. cit., supra*, nota 20, p. 437.

Agrario de ese año dejaron de ejecutar las resoluciones presidenciales y se concretaron a ser representantes legales y gestores de sus respectivos núcleos, actividad que desarrollan hasta la fecha.<sup>39</sup>

Termina Chávez Padrón, diciendo que normalmente no se menciona a este Comité entre las autoridades internas de un ejido o autoridades ejidales, porque cuando se encuentra en funciones, el núcleo de población todavía no es ejidal, supuesto que todavía no se le dota de tierras en provisional o en definitiva; ésta es la razón fundamental por la cual se distingue entre este Comité Particular Ejecutivo y las autoridades ejidales.<sup>40</sup>

Lucio Mendieta y Núñez, sobre las facultades y obligaciones de los Comités, señala que la fracción que los obliga a convocar a Asamblea cada mes es plausible, porque así tienen que realizar activamente sus gestiones para tener de que informar a sus representados. Sin embargo, dice, no hay manera para obligarlos a que cumplan esta obligación cuando faltan a ella.

En cuanto a la obligación de impedir invasiones de tierra, apunta que es loable porque trata de evitar el abuso y la violencia de los solicitantes de tierras que algunas veces, justamente impacientes ante las dilatadas tramitaciones burocráticas, invaden las propiedades de los terratenientes posibles afectados, sin apoyo legal, acicateados por su miseria. Pero puntualiza que la obra de los Comités será simplemente de persuasión porque carecen de autoridad para impedir los actos antes aludidos.<sup>41</sup>

#### *b) Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros*

Una vez establecido en la Constitución de la República que los ejidos y comunidades gozan de personalidad jurídica, es posible reconocer a la Asamblea General como máxima autoridad interna. Esta se encuentra formada por todos los ejidatarios y comuneros en pleno

<sup>39</sup>*Ibidem.*

<sup>40</sup>*Idem.* p. 438.

<sup>41</sup>Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit., supra*, nota 8, p. 325.

goce de sus derechos. Existen tres clases de asambleas generales: las ordinarias mensuales, las extraordinarias y las de balance y programación.

Las Asambleas Generales Ordinarias se celebrarán el último domingo de cada mes y quedarán legalmente constituidas con la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios con derecho a participar.

Las Asambleas Generales Extraordinarias se celebrarán cuando lo requiera la atención de asuntos urgentes para el ejido o comunidad. Podrán convocar a ellas la Delegación Agraria, el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia. Las Asambleas de Balance y Programación serán convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente y tendrán por objeto informar a la comunidad los resultados de la organización, trabajo y producción del periodo anterior, así como programar los plazos y financiamiento de los trabajos individuales, de grupos colectivos, que permitan el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario.

Las facultades y obligaciones de la Asamblea General son, entre otras, formular y aprobar el reglamento interior del ejido; elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia; formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido; dictar los acuerdos relativos a la forma de disfrute de los bienes ejidales y comunales; promover el establecimiento dentro del ejido de industrias; autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del Comisariado; discutir y aprobar los informes y estados de cuenta que rinda el Comisariado; aprobar los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido; conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido; acordar la asignación de unidades de dotación y solares; y, opinar ante el Delegado Agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y de disputas respecto de derechos hereditarios ejidales.

Martha Chávez Padrón indica que la ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 29 de diciembre de 1925, legislativamente menciona por

vez primera lo que más tarde sería la Asamblea General de ejidatarios y dice que la capacidad para disfrutar en común de las tierras restituidas o dotadas "radica en la masa de ejidatarios del pueblo, los que reunidos en junta o por mayoría de votos, determinan todo lo que al disfrute convenga". El cambio de palabras de Juntas a Asamblea General de Ejidatarios se produce en la Legislación subsecuente, pudiendo consultarse al respecto los artículos 121 del Código Agrario de 1934, el 25 del Código Agrario de 1940 y el 17 del Código Agrario de 1942. Asimismo, señala que del artículo 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente es el artículo 4, fracción I del Código Agrario de 1942, se deduce que la máxima autoridad interna de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, es la Asamblea General de Ejidatarios y Comuneros.<sup>42</sup>

Al referirse a las Asambleas Generales de Balance y Programación, Lucio Mendieta y Núñez afirma que en ese precepto, plausible desde el punto de vista teórico, hay mucho lirismo, planeación de escritorio alejada de la realidad actual económica y social de los medios rurales de México. Es una de tantas disposiciones de la ley condenadas a permanecer escritas en el papel sin posibilidades de aplicación. Desconoce el bajo nivel de cultura de los integrantes del Comisariado Ejidal, la inmensa mayoría de las veces incapaces de hacer programaciones eficientes. Se olvida que el término de cada ciclo agrícola es el mismo en casi todas las regiones del país que tienen millones de ejidos y que por esto sería imposible que asista obligatoriamente un representante de la Delegación Agraria ni que "pueden" estar presentes en las "asambleas generales de balance y programación" de todos los ejidos y comunidades técnicos de las dependencias oficiales relacionadas con la producción y comercialización de los productos del campo".

Agrega que considera más viable que se haga una división del país en zonas ejidales para planificar los trabajos de rehabilitación de los ejidos, de organización y explotación de los mismos y de comercia-

<sup>42</sup>Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, *supra*, nota 20, p. 438.

lización de sus productos.

En cuanto a la obligación del Comisariado de enviar copia de la convocatoria para toda asamblea general a la Delegación Agraria como requisito de validez, indica que si se tiene en cuenta que gran número de ejidos están lejos de las capitales de los Estados, resulta que el envío de la convocatoria por correo a la Delegación, le llegará a ésta, después de la celebración de la asamblea y que tendría que enviarse certificada y con acuse de recibo para comprobar que fue remitida y recibida, y no simplemente haciendo uso de la franquicia postal que se concede a los ejidos en la misma ley.

También es criticada acremente por Mendieta y Núñez la disposición de sancionar económicamente a quienes no asistan a las asambleas, no pudiéndose cobrar esa cuota de las cosechas ni de los bienes de trabajo del ejidatario, por considerarlas completamente inoperantes. Señala que no tendrán ningún efecto, porque fuera de las cosechas y de los instrumentos de trabajo, los ejidatarios no tienen en sus casas otra cosa que el petate, la hamaca o la cama y muebles que son inembargables de acuerdo con la legislación civil, aparte de que en el caso de tener otros bienes sería necesario instaurar un juicio para hacer efectiva la sanción a fin de no violar las garantías individuales. Este mandamiento, afirma, sale sobrando o se presta a abusos y violencias ilegales del Comisariado sobre los ejidatarios.<sup>43</sup>

José Hinojosa Ortiz, considera que la ley comete el error de considerar que las asambleas ordinarias no necesitan convocatoria, confundiendo a las asambleas con las simples reuniones; se abre así la posibilidad de que se tomen acuerdos por sorpresa, sobre asuntos no programados, sin el conocimiento previo de los interesados y de los posibles afectados, lo que es más grave.

Por otra parte, hace un comentario en cuanto a las atribuciones de las asambleas, señalando que como suprema autoridad de ejidos y comunidades, pueden intervenir en todos los asuntos comprendidos dentro de los objetivos de estas peculiares personas morales, pero la lentitud para su reunión y toma de decisiones hacen imposible su in-

<sup>43</sup>Mendieta y Núñez. Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota B. p. 331.

tervención directa en el manejo cotidiano de los negocios sociales que exigen atención constante e inmediata. En estas condiciones, la Asamblea solo se ocupa de los asuntos de monta o de carácter general, y señala las directivas que orienten la acción del órgano ejecutivo en el que delega la realización concreta de la actividad a desarrollar.<sup>44</sup>

Cabe apuntar que para Raúl Lemus García la Asamblea General es la suprema autoridad en el ejido, sus decisiones revisten la mayor trascendencia para encauzar la vida económica, social y política de la comunidad, ya que interviene en la aprobación de programas relativos al proceso productivo, en la elección y renovación de autoridades internas, revisión y aprobación de los informes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia y de los actos más importantes para beneficio del núcleo ejidal.<sup>45</sup>

Sobre las controversias que se susciten en las asambleas y la atribución para intervenir que se da a las Comisiones Agrarias Mixtas, José Luis Zaragoza y Ruth Macías manifiestan que incomoda la naturaleza democrática e independiente del gobierno ejidal y que conforme a los principios democráticos, toda asamblea general debe ser soberana para tomar decisiones, resultando fuera de lugar la presencia de otro organismo o autoridad con facultades para resolver algo que ya resolvió la máxima autoridad del ejido.

Agregan que las consecuencias de lo anterior pueden advertirse en la permanente tendencia al nucleamiento de grupos mayoritarios y minoritarios dentro del ejido. Si la unidad sigue siendo uno de los problemas del ejido, esta incongruencia la hace más difícil y distante, porque influye en las actividades aislacionistas al determinar la soberanía de la Asamblea General y aumentar la desconfianza en los propios integrantes. Mientras los ejidatarios tomen la totalidad de sus decisiones dentro de su organismo, así sea para sostener las más controvertidas discusiones, más fortalecerán al ejido.<sup>46</sup>

En cuanto a la Asamblea General de Balance y Programación, Za-

<sup>44</sup>Hinojosa Ortiz, José, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 26.

<sup>45</sup>Lemus García, Raúl, *op. cit.*, *supra*, nota 36, p. 72.

<sup>46</sup>Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 186.

ragoza y Macías afirman que se justifica por haberse ampliado el patrimonio ejidal y, además, porque de esta manera se fortalecen las perspectivas de la organización ejidal. Señalan que no es un simple acto formal y que requiere una serie de actividades previas. En primer término, es indispensable la realización de un inventario de los recursos existentes en cualesquiera de sus formas en el ejido, que especifique la cantidad y calidad de los mismos; la forma en que se destinan a la producción; los resultados de la misma; los principales cuellos de botella que impidan una movilización racional de los recursos y, a manera de pronóstico, una serie de planteamientos respecto a lo que pudieran ser las líneas futuras de acción. Estos conceptos de orden técnico, traducidos en el lenguaje simple y llano y, por tanto, efectivo de los ejidatarios, constituirán el punto de arranque y de medición permanente de todas las actividades del ejido.

Agregan que ha sido sujeta a discusión la conveniencia de que los técnicos agropecuarios de diversas Secretarías de Estado, en colaboración con los propios ejidatarios, elaboren esta parte previa de la asamblea de balance y programación. Algunos críticos suponen que el trasplante de los puntos de vista de los técnicos, ajenos a los campesinos, pudiera distorsionar y desviar la ruta que los ejidatarios pudieran seguir, porque aducen incapacidad o ineficiencia en los promotores para realizar estas tareas; sin embargo, la experiencia obtenida en más de 3,400 ejidos respecto a estas tareas, parece favorecer la conveniencia de un agente catalizador del cambio, cuyos resultados, con apoyo externo, necesariamente serán benéficos para los grupos ejidales.

Señalan asimismo, que el proceso democrático de toma de decisiones que se realiza en el ejido, permite transformar a la asamblea de balance y programación en un foro de discusión de los problemas, en un mecanismo de evaluación de los errores del pasado y en un procedimiento para planear y programar las actividades futuras.<sup>47</sup>

<sup>47</sup>[*ibidem*].



### c) *Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales*

Los Comisariados ejidales se encuentran contemplados en el inciso e) de la fracción XI del artículo 27 constitucional que expresamente establece que “para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean: e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos”. Asimismo, por lo que hace a los Comisariados de bienes comunales, éstos encuentran su base legal en el artículo 46 de la Ley de Reforma Agraria que apunta que en los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán Comisariados, Consejeros de Vigilancia y Asambleas generales de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades ejidales.

Los Comisariados estarán formados por seis miembros, tres con el carácter de propietarios y tres con el de suplentes. Habrá un presidente, un secretario y un tesorero. Además, el Comisariado contará con secretarios auxiliares de crédito, de comercialización, y de acción social, cuando menos. Los miembros del Comisariado y sus auxiliares son electos por mayoría de votos en Asamblea General Extraordinaria.

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

Las facultades y obligaciones de los Comisariados son representar al núcleo de población ejidal, recibir en el momento de la ejecución, los bienes y la documentación correspondiente; vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deben ser objeto de adjudicación; informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares, y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición, por extranjeros,

del dominio de zonas fronterizas y costeras; administrar los bienes ejidales; cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dicten las Asambleas Generales y las autoridades agrarias; y dar cuenta a las Asambleas Generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzguen convenientes, entre otras.

Es importante hacer notar que las facultades y obligaciones de los Comisariados les corresponden en forma conjunta y no separadamente, así lo expresa la ley de la materia, y lo corrobora una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### COMISARIADOS EJIDALES, PERSONALIDAD DE LOS, EN EL AMPARO

A los comisariados ejidales corresponde la representación jurídica de los núcleos de población ante las autoridades administrativas y judiciales; pero para que tal representación se realice, es necesaria la concurrencia de los tres miembros componentes del comisariado respectivo, de manera que si el juicio de amparo es interpuesto por uno o dos de ellos, debe desecharse la demanda por improcedente, por falta de instancia de parte legítima.<sup>48</sup>

#### Quinta Epoca:

Tomo LIX, pág. 2973	Comisariado Ejidal del Poblado Boxaxne
Tomo LXI, pág. 2011	Comisariado Ejidal del Poblado de San Miguel Pipillola.
Tomo LX, pág. 722	Comisariado Ejidal del Pueblo de Emiliano Zapata y Coags.
Tomo LXII, pág. 418	Comisariado Ejidal del Poblado de Santo Niño, Municipio de San Juan de Guadalupe.
Tomo LXX, pág. 29	Barragán Cuenca Francisco.

<sup>48</sup>*Semario Judicial de la Federación* (apéndice 17/75) 3a. Parte, t. I, tesis 19, p. 43.

También hay que señalar que la Asamblea General tiene facultades para remover a los miembros de los Comisariados ejidales y comunales, si éstos no cumplen sus acuerdos; contravienen las disposiciones jurídicas de la materia; desobedecen las disposiciones legales de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Reforma Agraria; malversan fondos; son condenados por autorizar, inducir, o permitir que en los terrenos ejidales o comunales se siembre marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente, o por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad; así como por ausentarse del ejido por más de sesenta días consecutivos sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea; y, por acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación del ejido.

Otro aspecto importante de los Comisariados ejidales y comunales, 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 ejidales y comunales son órganos de representación y dirección de ejidos y comunidades y no propiamente autoridades, como lo señala la Ley de Reforma Agraria. Al respecto existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en ese sentido.

#### COMISARIADOS EJIDALES, NO SON AUTORIDADES

Es cierto que la fracción II del artículo 4o. del Código Agrario, incluye a los comisariados ejidales entre las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, pero también es verdad que de tal catalogación relacionada con las atribuciones que el artículo 43 del mismo Código les marca. Se desprende que no son autoridades agrarias sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes.<sup>49</sup>

<sup>49</sup>*Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 17/75) 3a. Parte, t. I: tesis 18, pp. 41 y 42.

## Quinta Epoca:

Tomo LXXXIV, pág. 1637	Inda Jerónimo
Tomo LXXXIV, pág. 2955	Osornio Cosme
Tomo LXXXIV, pág. 2955	Medina Francisco y Coags.
Tomo LXXXIV, pág. 2955	Sind. de Obreros y Peones del Campo de la Región de Zinacantan, Exhacienda de la Huerta.
Tomo LXXXIV, pág. 2955	Nava Juan José A. y Coags.

Sobre los Comisariados ejidales, Martha Chávez Padrón menciona que una innovación de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 consiste en establecer mayor democratización en los Comisariados al señalar que éstos sólo podrán ser reelectos por una sola vez para el mismo o diferente cargo en el siguiente periodo si obtienen la mayoría de las dos terceras partes de la Asamblea y que en adelante no podrán ser electos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio; y si al término del periodo para el que haya sido electo el Comisariado no se han celebrado elecciones, será automáticamente substituido por el Consejo de Vigilancia, el que deberá convocar para la elección en un plazo no mayor de sesenta días.

Por lo anterior, agrega, se comprende que la idea de que el Comisariado ejidal sólo lo es el presidente de dicho órgano, y que puede actuar libremente como autoridad, es falsa y no tiene fundamento legal alguno; en igual forma puede decirse que la antigua costumbre de reelegir indefinidamente a un mismo Comisariado ejidal, choca con un sistema político que se funda en el principio de la "no reelección".<sup>50</sup>

A su vez, Lucio Mendieta y Núñez comenta que la reelección indefinida de los Comisariados ejidales en muchos casos resultó perjudicial para los ejidatarios, pues se convirtieron en verdaderos caciques. En realidad, dice, por el bajo nivel cultural de los campesinos, es un

<sup>50</sup>Chávez Padrón, Martha. *op. cit.*, *supra*, nota 20. p. 442.

problema de elección de autoridades ejidales pues aún cuando la Ley de Reforma Agraria no lo dice, necesitan saber leer y escribir, dadas las funciones que tienen que desempeñar y ser personas de cierta capacidad que, por cierto, no abundan en los medios rurales. Se corre el peligro de que los Comisariados, por falta de candidatos idóneos, caigan en manos de gentes poco aptas o irresponsables. Probablemente lo que sucederá, expresa, es que los Comisariados y Consejos de Vigilancia se turnarán cada seis años por algún tiempo en tanto las nuevas generaciones de ejidatarios lleguen a la posibilidad de ocupar esos puestos. Sería necesario para esto, que se introdujeran en los programas de las escuelas rurales las enseñanzas indispensables relativas a organización y funcionamiento de los ejidos.<sup>5 1</sup>

Apunta también que las facultades y obligaciones conferidas a los Comisariados Ejidales, son más numerosas y extensas en algunos casos que las otorgadas en el Código Agrario de 1942. Se nota en ellos la tendencia a hacer del ejido una empresa rural, señala, pues por ejemplo se repite una disposición casi idéntica del Código citado nada más que en éste, la facultad de administrar los bienes que se daba a los Comisariados se refería a los de uso común, y en la ley se refiere a los bienes ejidales en general y se agrega que pueden realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en la ley.

Para Zaragoza y Macías, el Comisariado Ejidal es el órgano vital del ejido, porque además de cumplir funciones ejecutivas, es el nexo entre el ejido y los organismos del poder público, siendo además un factor de iniciativa de trabajo.<sup>5 2</sup>

Cabe recoger, por último, la definición de Antonio Luna Arroyo, para quien el Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales, es la autoridad de los núcleos de población ejidal o de los núcleos que guardan estado comunal, constituido por tres personas que asumen los cargos de presidente, secretario y tesorero, que con sus respectivos suplentes son electos en asamblea general de ejidatarios o comuneros.<sup>5 3</sup>

<sup>51</sup>Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 342.

<sup>52</sup>Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 187.

<sup>53</sup>Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 121.

#### d) Consejo de Vigilancia

Los Consejos de Vigilancia se integran con un presidente, un secretario y un tesorero y sus respectivos suplentes. La designación la hace la Asamblea General, siendo sus funciones: vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de la Ley de Reforma Agraria y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales por la Asamblea General y las autoridades competentes; revisar mensualmente las cuentas del Comisariado, y comunicar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen una modificación de los derechos ejidales o comunales, entre otras.

Los miembros del Consejo duran en su cargo tres años y pueden ser removidos por la Asamblea General, por las mismas causas que los Comisariados ejidales y comunales. Los requisitos para pertenecer al Consejo son similares a los de los Comisariados. El Consejo de Vigilancia sustituirá al Comisariado Ejidal o Comunal, cuando al término del periodo de éste, no se hayan celebrado elecciones.

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, en cuanto a elección de autoridades internas en ejidos y comunidades, 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, entorpeciendo las decisiones de la mayoría; e incluso ocurría que se formaba una planilla exclusivamente para ese fin.<sup>54</sup>

De acuerdo a lo anterior, el texto actual, por el contrario, y dentro de un marco democrático, establece que los miembros del Con-

<sup>54</sup>Rodríguez Barrera, Rafael, *Las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, p. 216.

sejo de Vigilancia deben ser electos por la Asamblea General para uno de los cargos. Así, los ejidatarios deberán escoger a las personas idóneas, exactamente para los cargos que deben ser votados, con lo que se garantiza su capacidad y se evitan inútiles fricciones.<sup>55</sup>

Zaragoza y Macías, apuntan que dado que las funciones señaladas al Consejo de Vigilancia son, ante todo, de supervisión, donde no se requiere actividad permanente que demande mucho esfuerzo, antes que pensar en darle al ejido otro organismo competitivo del Comisariado que frene su labor, habría que instituir la formación de un grupo de personas con experiencia, imparcialidad e interés por la organización de su trabajo.

Si se aceptara un criterio de esta naturaleza, señalan, podría establecerse en la ley que el Consejo de Vigilancia se integrase con tres de los ejidatarios más antiguos en plena actividad productiva, reglamentando una serie de atributos, de manera que integraran el Consejo de Vigilancia los mejores en cuanto a disciplina, honestidad, etcétera, evitando así la perpetuidad que siempre es perniciosa.<sup>56</sup>

Cabe mencionar, por último, la definición que hace Antonio Luna Arroyo, para quien el Consejo de Vigilancia es la autoridad de los núcleos de población ejidal o comunal integrada por tres ejidatarios o comuneros, con sus respectivos suplentes, que desempeñan los cargos de presidente, secretario y tesorero; son electos y removidos por las Asambleas Generales y sus funciones las determina la Ley Federal de Reforma Agraria.<sup>57</sup>

#### 4. *Los derechos colectivos e individuales*

Hemos establecido en líneas anteriores los bienes que forman parte de los ejidos y los órganos de representación ejidales y comunales. En esta parte nos ocuparemos de los derechos colectivos e individuales de quienes integran ejidos y comunidades.

<sup>55</sup>Ruiz Massieu, Mario, *Reformas y adiciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, p. 205.

<sup>56</sup>Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 189.

<sup>57</sup>Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 159.

### a) *Derechos colectivos*

El derecho fundamental de los miembros de ejidos y comunidades es el de ser propietario de las tierras y aguas señaladas en la resolución presidencial que dé fin a la acción agraria iniciada por un núcleo de población. Expresamente señala la Ley de Reforma Agraria el carácter de propietario de los ejidos y comunidades sobre las tierras y aguas dotadas o restituidas, al mencionar 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”.

Asimismo, reafirma esto al mencionar que las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal, y que las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia del heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

Martha Chávez Padrón menciona que el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no sólo reiteró el carácter de propiedad de los núcleos de población ejidal, sino que expeditó la consolidación de sus derechos, pues ya no se requiere que se ejecute la resolución presidencial, la cual a veces se difería, sino que basta la simple publicación de la sentencia agraria, cambio que resultó de considerable importancia y muy favorecedor a los ejidatarios.

Agrega que así como la propiedad urbana se comprueba con la escritura notarial y su plano adjunto, la propiedad colectiva ejidal se comprueba con el título materializado en la resolución presidencial definitiva y su apéndice, el plano proyecto aprobado que servirá para la ejecución. También señala que otro argumento que complementa el carácter de propietario del núcleo de población, es el de que éste paga el impuesto predial rural por sus bienes, así como el hecho de que para destinar las tierras de un ejido a otra finalidad, se requiere de un decreto que expropie los bienes ejidales a su legítimo dueño, el ejido, para destinarlos a un fin de utilidad pública.



Apunta además Chávez Padrón, que la forma en que se transmiten los bienes agrarios por permuta, división de ejidos y expropiación y cómo se suceden, la convence de que el ejido no es un simple usufructuario de las tierras dotadas, sino su propietario, aunque sujeto a diversas modalidades.<sup>58</sup>

Por su parte, Lucio Mendieta y Núñez señala que determinar la naturaleza de la propiedad ejidal es una de las más serias cuestiones que ofrece nuestro derecho agrario, no obstante de que el régimen de posesión y disfrute de los bienes del ejido permanece prácticamente invariable desde la época precolonial. En efecto, antes de la conquista los antiguos mexicanos formaron núcleos de población en determinadas extensiones de tierra denominadas "Calpullis"; esos núcleos eran propietarios de dichas extensiones; pero el goce de las mismas, debidamente fraccionadas, correspondía a las familias que integraban cada calpulli. Este sistema se respetó en la época colonial y en la independencia, hasta las Leyes de Desamortización que individualizaron la propiedad de los pueblos; pero a partir de la Ley de 6 de enero de 1915, no obstante de que ni ésta ni la Constitución de 17 dijeron cosa alguna sobre el particular, se volvió al régimen aludido, en las leyes reglamentarias, régimen que subsistió en los Códigos anteriores a la Ley Federal de Reforma Agraria en la que pervive con ciertas modificaciones que hacen extraordinariamente difícil precisar los conceptos.<sup>59</sup>

Con un criterio diverso, el propio Mendieta y Núñez afirma que partiendo de la disposición que señala que "cuando los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria manifiesten en Asamblea General que no quieren recibir los bienes objeto de dicha resolución, tales bienes quedarán a disposición del Ejecutivo Federal", se puede considerar que pertenecen al Estado, ya que de otro modo quedarían como propiedad del "núcleo de población", dotado, puesto que sigue subsistiendo después de que el "núcleo de población ejidal" se niega a recibir las tierras dotadas o desaparece.

<sup>58</sup>Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, *supra*, nota 20, p. 420.

<sup>59</sup>Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 345.

El Estado, apunta, siempre ha ejecutado una tutela constante sobre los ejidatarios que en la Ley Federal de Reforma Agraria se acentúa de manera notable, tutela que llega hasta a determinar la forma de explotación individual o colectiva, a modificar la extensión de la parcela ejidal cuando cambia la calidad de las tierras ejidales y a disponer de las parcelas o unidades de dotación vacante para acomodar en ellas a campesinos que carecen de patrimonio aún cuando no pertenezcan al ejido. Estas consideraciones, dice, nos llevan a concluir que los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que, en último análisis, pertenecen al Estado. De ésta naturaleza pública de las tierras ejidales se derivan los privilegios de que gozan.<sup>60</sup>

Para Zaragoza y Macías, desde el momento en que se considera que la tierra es la parte principal del patrimonio del ejido, puede afirmarse que es una figura jurídica que entraña derechos limitados de propiedad sobre la tierra. Señalan que la falta de definiciones legales impide deslindar un asunto de importancia: los límites entre el usufructo individual de las parcelas y la propiedad colectiva del núcleo.<sup>61</sup>

En ese tenor se refieren en todo el texto a la propiedad comunal y ejidal, señalan inclusive con claridad que

el patrimonio del ejido se integra con las tierras, aguas, pastos, bosques, montes, bienes, zonas de urbanización, parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer, bienes con los que contará el núcleo de población ejidal. El patrimonio del ejidatario lo constituyen la parcela ejidal y el solar urbano, más sus derechos al aprovechamiento común y a la explotación colectiva de algunos de los bienes del patrimonio ejidal.

Este panorama completo de la propiedad del ejido, precisan, no parece surgir de lo prescrito en el artículo 27 constitucional, puesto que la propiedad ejidal es una forma distinta a la propiedad privada.<sup>62</sup>

<sup>60</sup>*Idem*, p. 347.

<sup>61</sup>Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 152.

<sup>62</sup>*Idem*, p. 169.

Así, también señalan que será necesario que a partir del artículo 27 constitucional se tengan que tipificar los patrimonios del ejido y del ejidatario, de modo tal que se entienda que el interés social tiene preferencia sobre el interés individual.<sup>63</sup>

Está claro, por tanto, que los núcleos de población son los propietarios de las tierras y aguas contenidas en la resolución presidencial, sin embargo, este derecho de propiedad no es absoluto toda vez que a diferencia de lo estipulado en el derecho común, no tienen la libre disposición de los bienes, debiendo el Estado intervenir en todos los casos relativos a su enajenación. Esto en virtud de la fórmula tuteladora empleada por el Estado con los grupos campesinos tendientes a evitar que pierdan sus bienes.

#### b) *Derechos individuales*

Los miembros de un núcleo de población tienen derecho a explotar proporcionalmente los bienes del ejido de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos de la materia. Estos derechos individuales se acreditarán con un Certificado de Derechos Agrarios expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria. Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención a esto.

No solamente el derecho colectivo de propiedad del núcleo de población ejidal sobre los bienes ejidales está perfectamente consagrado en la ley, indica Martha Chávez Padrón, sino también el derecho individual de propiedad del ejidatario a quien le es adjudicada una parcela en el régimen de explotación individual, pues este sistema se inició en el artículo 15 de la ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales del 19 de diciembre de 1925 y se repitió, con menos variantes, en el artículo 135 del Código Agrario de 1934, el artículo 128 del Código Agrario de 1940, el Acuerdo del 29 de enero de 1941

<sup>63</sup>*Idem*, p. 170.

y los artículos 151 y 152 del Código Agrario de 1942. Actualmente, el artículo 66 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, expresamente dispuso que "a partir del fraccionamiento de las tierras de labor, los derechos y obligaciones ejidales sobre éstas pasarán, con las limitaciones que esta Ley establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas".

En los derechos ejidales individuales, dice Chávez Padrón, también se respeta, no sólo el derecho otorgado por la resolución presidencial que menciona el nombre del adjudicatario sino también se respeta la posesión, porque al fraccionarse las tierras del ejido, la adjudicación individual de la parcela se hará en favor del ejidatario que legalmente haya explotado la superficie y sólo que este caso no se dé, la distribución se hará por sorteo.<sup>64</sup>

Lucio Mendieta y Núñez explica que los derechos de los individuos capacitados para obtener tierras en dotación pueden clasificarse en dos clases: derechos proporcionales y derechos concretos. Los primeros son los que les corresponden sobre la totalidad del ejido antes de que sea fraccionado y sobre los bienes indivisibles -montes, pastos, etc.- y los segundos recaen precisamente en la parcela o unidad de dotación asignada a cada uno cuando se lleva a cabo el fraccionamiento.

Advierte que la dotación provisional y aún la definitiva, señalan únicamente la extensión de tierras, la calidad de las mismas y sus linderos, que se entregan al grupo de personas solicitantes y a las que figuran en el nuevo censo que se hace al entregar dichas tierras; pero no la parte de ellas específicamente señalada que debe responder a cada una, de tal modo que en un principio la propiedad del ejido es comunitaria y se señala a los ejidatarios, la mayoría de las veces, provisionalmente la parcela o unidad de dotación que les corresponde explotar y otras nada más las labores que deben llevarse a cabo si se trata de explotación del ejido en forma colectiva. Una vez que se efectúa el fraccionamiento de las tierras de cultivo, pasan en propie-

<sup>64</sup>Chávez Padrón, Martha. *op. cit.*, *supra*, nota 20, p. 423.

dad a los beneficiados; pero con las modalidades que la apartan, mucho, del concepto clásico de propiedad privada.<sup>65</sup>

Profundiza Mendieta y Núñez en la naturaleza del derecho de propiedad del ejidatario sobre su parcela o unidad de dotación, señalando que no puede identificarse con el que tienen los propietarios en general toda vez que en ningún caso se aprecian limitaciones y modalidades tan radicales al derecho de propiedad como las que se fijan al que tienen los ejidatarios sobre el ejido y su parcela.

Comenta, además, que en cuanto a la unidad de dotación concretamente determinada, algunos juristas piensan que en el caso se trata de una especie de usufructo condicionado, vitalicio y revocable que puede transmitirse por herencia. Pero la identidad entre los derechos del ejidatario y el usufructo no es completa. Creemos, dice Mendieta y Núñez, que no debe incidirse en el error, muy común, de pretender colocar, a fuerza, las nuevas formas jurídicas que surgen por exigencias de la vida social y económica, en las clasificaciones vigentes. Nos encontramos en presencia de un derecho de propiedad *sui generis* al que denominamos "propiedad ejidal", nueva figura jurídica que, sin embargo, entra perfectamente dentro de la idea del derecho de propiedad contenida en el Código Civil del Distrito Federal.<sup>66</sup>

Para Zaragoza y Macías, otra de las interrogantes a despejar es el determinar si efectivamente el patrimonio pertenece al ejido o al grupo de ejidatarios. Al respecto, el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece:

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal.

<sup>65</sup>Mendieta y Núñez, Lucio. *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 357.

<sup>66</sup>*Idem*, p. 363.

Así, en sentido adverso a Mendieta y Núñez, señalan Zaragoza y Macías que a pesar del uso indiscriminado de los términos el precepto precisa la naturaleza jurídica del patrimonio, porque la propiedad colectiva es del ente jurídico ejido aunque las tierras se fraccionen y se adjudiquen individualmente a los ejidatarios, puesto que sólo se les entregan en usufructo. Puntualizan también que dicho usufructo individual termina cuando la explotación deba ser colectiva, de acuerdo con la ley, lo cual no será posible si el ejidatario fuera realmente propietario de la unidad de dotación.<sup>67</sup>

##### 5. *Transmisión de derechos colectivos*

En el apartado anterior señalamos que la adquisición de derechos por los núcleos de población se hace mediante una resolución presidencial, siendo estos derechos intransmisibles en forma externa al ejido, pero pudiéndose transmitir en forma colectiva a través de permuta, división, fusión y expropiación, y en forma individual por medio de la sucesión y la permuta. Al respecto, manifiesta Martha Chávez Padrón que el núcleo de población adquiere los derechos de propiedad mediante resolución presidencial que en ningún caso podrá ser modificada, excepto por otra resolución presidencial que prive y adjudique derechos agrarios o los reconozca o los traslade por sucesión o los adjudique; o por otra resolución presidencial que permute, divida, o fusione ejidos; o por un decreto que expropie los bienes ejidales.<sup>68</sup>

##### a) *Permuta ejidal y comunal*

Apunta la Ley de Reforma Agraria, que cuando convenga a la economía ejidal o comunal, los núcleos de población podrán efectuar permutas parciales o totales de sus tierras, bosques o aguas o por las de otros ejidos. En el caso de la permuta de una unidad de dotación

<sup>67</sup>Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 182.

<sup>68</sup>Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, *supra*, nota 20, p. 426.

por otra en un mismo ejido, bastará la conformidad de los interesados, la aprobación de la Asamblea General y su notificación a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El procedimiento para efectuar la permuta se inicia elevando una solicitud de los ejidos que deseen efectuarla al Delegado Agrario que corresponda, debiendo recabarse la conformidad de cuando menos dos terceras partes de los miembros de los ejidos. La Delegación Agraria enviará el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria con un resumen del mismo, y esta dependencia lo someterá a resolución presidencial.

Martha Chávez Padrón señala que las permutas pueden ser individuales y colectivas, parciales y totales: antes eran con particulares y ahora sólo son entre ejidos. El artículo 79 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 establece que “una unidad de dotación puede permutarse por otra” y enseguida señala el procedimiento para la permuta individual. El artículo 336 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, establece el procedimiento para las permutas colectivas entre ejidos; y el artículo 63 indica que cuando convenga a la economía de los ejidos o comunidades, pueden permutar total o parcialmente sus tierras; este precepto que tiene su antecedente en el 146 del Código Agrario de 1942, suprimió las permutas ejidales con particulares volviendo al sistema que las inició únicamente entre ejidos en el Código Agrario de 1934 (artículo 136).<sup>69</sup>

#### b) *División ejidal y comunal*

La división de la propiedad procede en cuatro casos; cuando el núcleo esté formado por diversos grupos que posean distintas fracciones aisladas: cuando habiendo unidad en el núcleo de población, el ejido esté formado por diversas fracciones de terrenos aislados entre sí; cuando el núcleo de población esté constituido por varios grupos separados que exploten diversas fracciones del ejido, aún cuando éste constituya una unidad, y cuando habiendo unidad topográfica y uni-

<sup>69</sup>*Idem.*, p. 127.

dad en el núcleo, por la extensión del ejido resulte conveniente la división.

Asimismo, para determinar la procedencia de la división, es menester que de acuerdo con los estudios técnicos que se realicen, se llegue a la conclusión de que la división conviene para el logro de una mejor explotación y que los ejidos resultantes no queden constituidos por menos de veinte capacitados.

La división podrá iniciarse de oficio por el Delegado Agrario, o a petición de parte ante el propio Delegado, quien recabará la conformidad de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del ejido o comunidad, dictaminará sobre la petición y remitirá el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria para que lo someta a la resolución del presidente de la República.

La ejecución de las resoluciones relativas a la división comprenderá el apeo y deslinde de las tierras correspondientes al ejido o ejidos que resulten, así como la constitución de sus representantes y la inscripción de los cambios respectivos en el Registro Agrario Nacional.

Indica Martha Chávez Padrón, que cuando el ejido está formado de dos o más fracciones de terrenos aislados entre sí y cuya lejanía conduzca a los ejidatarios a dificultades para establecer un solo caserío y para celebrar las Asambleas Generales, entonces los núcleos que corresponden a cada fracción pueden promover la división de las tierras ejidales (artículos 109 y 339 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971). La resolución presidencial que recaiga sobre esta acción constituye los derechos para cada uno de los grupos y substituye a la resolución de dotación que creó el ejido. La división solamente se aplica a los ejidos, cuando los núcleos que se formarán no bajan de veinte ejidatarios por cada uno de ellos; y no se aplica a las parcelas o unidades de dotación, las cuales se consideran indivisibles: la Constitución, en su artículo 27, fracción X, a partir de sus reformas en 1946, estableció que en lo sucesivo la superficie de dichas unidades no podía ser menor de 10 hectáreas: la división es un sistema creado recientemente, pues su antecedente más lejano se encuentra en el artículo 140 del Código Agrario de 1940.<sup>70</sup>

<sup>70</sup>*ibidem*.



Antonio de Ibarrola explica que se autoriza la división del ejido fundamentalmente por aislamiento de las fracciones o por estar constituido por varios grupos separados. Es también factor de peso, agrega, la extensión del ejido. Un ejido extenso puede tal vez ser explotado en forma más conveniente mediante la división.<sup>71</sup>

La división se consideró a fin de resolver los problemas que se habían venido presentando, menciona Antonio Luna Arroyo, cuando por falta de terrenos afectables en las proximidades de los núcleos de población, al afectarse predios cuyos linderos estaban comprendidos dentro del radio de siete kilómetros, las superficies otorgadas quedaban, en algunos casos, más allá de esa distancia, ocasionando que los campesinos se vieran obligados a fincarse en esas tierras constituyendo nuevos núcleos, no atendidos eficazmente por las autoridades ejidales radicadas en el alejado núcleo principal.

Agrega que esto dio lugar a que se estableciera la posibilidad de la división de los núcleos ejidales, a fin de conceder personalidad jurídica a los nuevos núcleos constituidos en las zonas alejadas del núcleo al que se dotaba de ejidos.<sup>72</sup>

### c) *Fusión ejidal y comunal*

Se concederá la fusión cuando los estudios técnicos y económicos que realice la Secretaría de la Reforma Agraria comprueben que es conveniente para la mejor organización de los ejidatarios y el desarrollo de un plan de explotación agropecuario benéfico para su economía. El procedimiento para efectuar la fusión, es similar al de la división, por lo que nos remitimos a aquél.

La fusión de las tierras de dos o más ejidos procede cuando ellos lo solicitan y los estudios técnicos y económicos lo aconsejan para su mejor organización y producción (artículos 111 y 339 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971) indica Martha Chávez Padrón. Agrega que la resolución presidencial de fusión substituye a las reso-

<sup>71</sup>Ibarrola, Antonio De, *op. cit.*, *supra*, nota 26, p. 342.

<sup>72</sup>Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 323.

luciones que originalmente dotaron a todos los ejidos fusionados y es el título de propiedad para toda la superficie del nuevo ejido. La fusión es también una acción reciente, pues data del artículo 142 del Código Agrario de 1940.<sup>73</sup>

Antonio Luna Arroyo explica que la fusión se pensó como contrapartida de la división de los núcleos ejidales y precisa que en la práctica ha operado sólo por excepción, de manera que hasta el año de 1980 solamente en diez casos se realizó, y de ellos en dos en forma reversible, para conformar los primitivos núcleos de población que se habían dividido innecesariamente.<sup>74</sup>

#### d) *Expropiación de bienes ejidales y comunales*

Una de las instituciones de mayor relevancia en el derecho mexicano es sin duda alguna, la de la expropiación, contenida en el párrafo segundo del artículo 27 constitucional que señala "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha expedido la siguiente tesis jurisprudencial:

#### EXPROPIACION,

Para que la propiedad privada pueda expropiarse, se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija; segunda, que medie indemnización. El artículo 27 al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que ésta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías.<sup>75</sup>

<sup>73</sup>Chávez Padrón, Martha, *op. cit., supra*, nota 20, p. 428.

<sup>74</sup>Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., *op. cit., supra*, nota 5, p. 323.

<sup>75</sup>*Semanario Judicial de la Federación* (apéndice 17/75) 3a. parte, t. II, tesis 385, p. 637.

## Quinta Epoca:

Tomo III, pág. 1180	Oiazcoaga Vda. de Barbosa Francisca.
Tomo VI, pág. 78	Vargas Vda. de Flores Enriqueta.
Tomo VII, pág. 696	Colín Enedino.
Tomo VIII, pág. 508	Pastor Moncada Vda. de Blanco Teodora.
Tomo IX, pág. 672	Caso Vda. de Rivero Ramona.

Corresponde al presidente de la República como suprema autoridad agraria dictar resolución en los casos relativos a la expropiación de bienes ejidales y comunales.

Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular. La propia Ley de Reforma Agraria establece diversas causas de utilidad pública para efectos de expropiación.

El monto de la indemnización será determinado mediante avalúo atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final invocado para expropiarlos. La indemnización corresponde al núcleo de población.

En los casos de expropiación de bienes ejidales y comunales, el derecho agrario revolucionario mexicano, establece importantes modalidades como la determinación en algunos casos de que el monto de la indemnización se destine a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo de población. Sin embargo, es posible que no se adquieran tierras sino se creen en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes o no, conectadas con la agricultura. Otro caso es el de las expropiaciones originadas por la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, en los que los indemnizados tendrán derecho a recibir adicionalmente, dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícola-

las o el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización. Asimismo está prohibida la ocupación anterior a que se expida el Decreto expropiatorio.

El procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales se inicia mediante solicitud por escrito presentada al Secretario de la Reforma Agraria, quien notificará ésta al Comisariado del núcleo de población que se pretende afectar. Asimismo recabará la opinión del gobernador del Estado, de la Comisión Agraria Mixta y del banco oficial con el que esté operando el núcleo correspondiente.

Una vez integrado el expediente y contenido el avalúo realizado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se somete a la consideración del presidente de la República para su resolución, misma que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes de que se trate. Es importante hacer mención de que no procede la ejecución hasta en tanto la Secretaría de la Reforma Agraria tenga la seguridad de que la indemnización fijada será debidamente cubierta o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial respectivo.

Otra forma para que unas tierras dotadas bajo el régimen ejidal cambien de destino es la expropiación, dice Martha Chávez Padrón, y añade que los artículos 112 al 127 y 343 al 349 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, establecen las causas de utilidad pública para que proceda la expropiación de bienes agrarios y el procedimiento a seguir. Menciona que mientras el decreto que formalice la expropiación no salga publicado en el Diario Oficial de la Federación, las tierras continúan adscritas al régimen ejidal y son propiedad del ejido, y congruentemente con esta idea, el artículo 127 prohíbe la ocupación previa de los bienes solicitados en expropiación.

Asimismo, señala que como la expropiación resulta la substitución

de un bien jurídico por otro, la indemnización substituye temporalmente las tierras expropiadas, mientras se adquieren otras que se incorporarán al régimen ejidal y reemplazarán a aquellas. La expropiación, indica, surge con el artículo 17 de la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925; bajo el Código Agrario de 1940, el que ya señala expresamente las causas de utilidad pública por las cuales un ejido constituido por utilidad social, podrá ser expropiado para satisfacer una necesidad de utilidad pública, pero bajo su aplicación y la del Código de 1942, artículo 187, se permitió la expropiación en favor de algunas empresas particulares, caso que la Ley Federal de Reforma Agraria ya no permitió (artículos 116 y 117).<sup>76</sup>

Sobre el particular, Lucio Mendieta y Núñez afirma que esta prohibición tiene por objeto poner condiciones infranqueables a la expropiación de bienes ejidales o comunales para evitar los abusos que se han cometido en esta materia, procediéndose a expropiar ejidos sólo para satisfacer intereses personales o de empresas privadas cuyos negocios no justifican la expropiación.

También señala que en ninguno de los artículos del capítulo referente a la expropiación "tan deficientemente redactado" se habla de indemnización por las siembras que puede haber en las tierras en el momento de la expropiación y que con absoluto desconocimiento de la imprevisión del campesino mexicano se autoriza el pago inmediato, en efectivo, a cada ejidatario por los bienes distintos a la tierra, entre ellos la casa que se construye sobre un solar de la zona de urbanización y que es patrimonio familiar según el artículo 93. Como producto de un bien de familia, debería garantizarse. El pago inmediato en efectivo solamente puede aceptarse cuando se trate de siembras, pues es claro que el ejidatario vive del producto de las mismas.<sup>77</sup>

Abunda Mendieta y Núñez, señalando que no se toma ninguna precaución para reducir al mínimo los perjuicios que ocasiona a los eji-

<sup>76</sup>Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, *supra*, nota 20, p. 428.

<sup>77</sup>Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 8, p. 384.

datarios la expropiación de sus tierras, la destrucción de sus siembras, de casas, de construcciones indispensables para la vida ejidal.<sup>78</sup>

Antonio Luna Arroyo, precisa que en ninguna de las cuatro leyes agrarias que se dictaron entre la de 1915 y la de 1929, ni en estas dos se habló de la posibilidad de expropiar bienes ejidales o de los pueblos que guardan estado comunal, para realizar obras de beneficio social.

Explica que a medida que se fue intensificando el reparto agrario y que el Estado aceleró la construcción de obras de utilidad pública, necesariamente tenía que llegar el momento en que en vez de construirse estas últimas sobre terrenos de propiedad particular, tenían que incorporarse y comprender terrenos incorporados al régimen ejidal. Como paralelamente habría de presentarse el crecimiento inevitable de las ciudades, su ensanchamiento tenía que hacerse sobre los terrenos inmediatos a las poblaciones que alguna vez fueron de propiedad particular y que se habían incorporado al patrimonio ejidal de los pueblos dotados.

Así se explica, dice a manera de ejemplo, que dentro de la propia ciudad de México los ejidos de los pueblos de Nativitas, Santa Cruz Atoyac y San Simón Ticomac, en el año de 1940 quedaron dentro de la céntrica colonia de Narvarte y se urbanizaron.<sup>79</sup>

Cabe mencionar, por último, que las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1983, amplían, como precisa Rafael Rodríguez Barrera como causas de utilidad pública para expropiación de bienes ejidales y comunales, las relativas a la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y de vivienda, tanto nacionales, como estatales y municipales.

Asimismo, las citadas reformas mencionan que el avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual deberá actualizarse. Con esta reforma, dice Rodríguez Barrera, se logrará que en aquellos expedientes de expropiación de terrenos ejidales y comunales que se encuen-

<sup>78</sup>*Ibidem.*

<sup>79</sup>Luna Arroyo, Antonio y Alcerreca, Luis G., *op. cit. supra*, nota 5, p. 288.

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.<sup>80</sup>

#### 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.

<sup>80</sup>Rodríguez Barrera, Rafael, *op. cit.*, *supra*, nota 54, p. 218.