

# EL CONCEPTO DE "EJIDO" EN LA LEGISLACION MEXICANA

Sr. Lic. José Hinojosa O.

Aun el recorrido más precipitado por nuestra legislación positiva agraria que se inicia con la Ley del 6 de enero de 1915,<sup>1</sup> nos muestra que toda ella se origina, desarrolla y gira en torno a la idea fundamental de "ejido". No tiene nada de raro, pues, que la palabra ejido sea traída y llevada o simplemente supuesta, siempre que se trata de cuestiones agrarias; por eso resulta un tanto sorprendente que no se hayan hecho intentos continuados para definirla con rigor lógico. Ahora bien, como todos los objetos del conocimiento humano, la palabra ejido —su concepto—, puede estudiarse desde distintos puntos de vista; con el puro propósito de ubicar con claridad el nuestro, mencionaremos nada más cuatro por estimarse los más prominentes: el histórico, el político, el social y el jurídico-positivo.

Históricamente, es decir, antes de la legislación agraria surgida de la Revolución de 1910, el ejido fue la extensión de tierra ubicada a la salida de los pueblos —de ahí su nombre— que servía para que en él pastara el ganado propiedad de sus habitantes; se trataba de tierras de agostadero exclusivamente. Como evolucionó esta concepción colonial del ejido hasta transformarse en la concepción contemporánea que sustenta la legislación actual, resulta ser capítulo muy importante de la investigación histórica. Desde el punto de vista político las preguntas obligadas son: ¿Qué debe ser el ejido? ¿Habrá que transformar el ejido actual y por qué? ¿Es el ejido la estructura adecuada para el eficaz funcionamiento de la agricultura nacional y su desarrollo? Estas cuestiones han provocado en México y siguen provocando controversias tan airadas como irreconciliables. El estudio social del ejido averigua cómo está integrado humanamente, las actividades reales que desarrolla, sus formas efectivas de organización y aprovechamiento de sus bienes, las deformaciones que sufre; en fin, su vida como ser que se inserta y mueve en el más amplio ámbito de la vida nacional. Por último la perspectiva jurídico-positiva plantea el problema de qué debe entenderse por ejido de acuerdo con la legislación agraria vigente. Sin dejar de reconocer las estrechas interrelaciones que existen entre estos cuatro estudios posibles y la importancia que tienen para entender a fondo lo que es el ejido y por qué es así, aquí me limitaré a tratar de definirlo según nuestra legislación positiva, tarea modesta que pretende establecer un consenso verbal en relación con algo tan trascendental —quien lo niega— para el país. Definir algo es incluir en una fórmula verbal congruente las características esenciales que lo distinguen de objetos —o palabras— parecidos o similares. A diferencia de la expresión artística que intenta captar lo singular y único y, por lo tanto, irrepetible, la definición recoge nada más lo común, aquello que se comparte a fondo con otros objetos parecidos. Para descubrir estos datos o rasgos compartidos hay que seguir un proceso lógico que excluye lo singular para abstraer lo general, el rasgo del que participan todos los objetos a que alude la palabra —o concepto— que se intenta definir en nuestro caso, el concepto o idea de ejido —o su palabra.<sup>2</sup>

¿Cuál es la característica más general del ejido de acuerdo con nuestra legislación vigente? A través de la lectura atenta de la Ley Federal de Reforma Agraria, que usa abun-

dantemente la palabra ejido, captamos su primer rasgo más general —o abstracto—: conjunto de personas físicas —ejidatarios— que como tal tiene capacidad para disfrutar derechos y contraer obligaciones.<sup>3</sup> Se trata, pues, de una persona moral que tiene sus órganos propios para expresar su voluntad y actuar por sí misma, con independencia de los miembros que lo integran —la asamblea general, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia—.<sup>4</sup> A diferencia de la legislación común —civil y mercantil— que sigue la tesis de que la personalidad moral sólo surge a la vida jurídica cuando está expresamente prevista en la Ley y se cumplen los requisitos formales de constitución por ella prescritos, la Ley Federal de Reforma Agraria aunque contiene disposiciones directas que consagran la personalidad del ejido no precisa cuándo y cómo surge; y confirma su existencia al considerarla sujeto de múltiples derechos y obligaciones que ella misma le otorga, en particular el derecho de propiedad, aunque limitada, sobre tierras, bosques y aguas. Así la personalidad moral del ejido nace en el momento en que se le entregan tierras en posesión provisional o definitiva; es entonces cuando empiezan a funcionar sus órganos internos sin los cuales su actuación jurídica, signo evidente de existencia, sería por completo imposible.<sup>5</sup> Al surgir a la vida jurídica, el ejido adquiere nombre propio —como toda persona— el que, según añeja costumbre administrativa, se forma con el nombre del poblado beneficiado, seguido de los nombres del municipio y del Estado en que se ubica.

Pero es claro que la característica de la personalidad moral, aunque importante, no es suficiente para definir el ejido; tanto en el derecho privado —sociedades civiles y mercantiles— como en el público, Federación, estados, municipios, proliferan personas morales que a las claras no son ejidos. Habrá que buscar otra característica definitoria que lo aisle más del multitudinario y abigarrado género de la personalidad moral. Esta segunda característica es fácil de descubrir si se recuerda que toda persona debe tener, además de nombre propio, un patrimonio. ¿Cuál es el patrimonio que la Ley Federal de Reforma Agraria asigna al ejido? Es, no cabe duda, un patrimonio rústico compuesto de distintos bienes que están sujetos a regímenes diferentes: las tierras de cultivo o cultivables, las tierras de uso común, la zona de urbanización, la parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer campesina.<sup>6</sup>

Las tierras de cultivo o cultivables están destinadas al sustento de la familia campesina y, por lo general, se asignan individualmente a los ejidatarios que integran el ejido; su aprovechamiento se hará directamente por el adjudicatario y su familia con exclusión del trabajo asalariado que sólo es permitido en casos de excepción. En los ejidos ganaderos y forestales, que siempre se explotarán en forma colectiva, se entregarán también tierras suficientes, teniendo en cuenta su capacidad forrajera o el valor de los recursos forestales, para mantener a las familias campesinas de sus integrantes. Las tierras de uso común, por el contrario, no son susceptibles de adjudicación individual y están constituidas por agostaderos y montes —en general por terrenos no cultivables—; se conceden en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los campesinos beneficiados con unidades de dotación en tierras de cultivo o cultivables; las tierras de uso común son una institución peculiar de los ejidos agrícolas que no funciona en los ganaderos y forestales. La zona de urbanización es la superficie en que se asienta el poblado; sirve para satisfacer las necesidades de vivienda no sólo de los ejidatarios sino de los vecinos útiles al núcleo ejidal; a los ejidatarios se les adjudica gratuitamente un solar, a los vecinos se les vende —ocasionalmente se les renta; una vez que han vivido y construido en él durante cierto tiempo —cuatro años— y los vecinos además pagado totalmente su precio, adquieren la propiedad plena del solar que ingresa entonces al régimen de la legislación común. La parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer campesina son unidades de dotación que no se adjudican individualmente porque se destinan a satisfacer necesidades colectivas de grupos inte-

grados por personas que no son miembros del ejido. A toda escuela rural tendrá que adjudicarse una parcela destinada a fines educativos de carácter agropecuario y los ingresos que se obtengan en ella mediante su cultivo intensivo, servirán de apoyo económico para satisfacer en algo las necesidades de la docencia; su manejo se encomienda a un Consejo de Administración y se regula por reglamento que expide la Secretaría de la Reforma Agraria después de oír la opinión, por supuesto, de la Secretaría de Educación Pública. La unidad agrícola para la mujer campesina se constituirá preferentemente en una parcela lo más cercana posible a la zona urbana de cada ejido; se destinará al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales que se explotarán colectivamente por las mujeres del ejido, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias; se extienden así los beneficios del reparto agrario a grupos campesinos que, aunque ligados a los quehaceres rurales, quedaron excluidos de la redistribución directa de la tierra.<sup>7</sup>

Como hay personas morales con patrimonio rústico que no son ejidos, es necesario profundizar más a fin de encontrar otra peculiaridad —o peculiaridades— que lo distinga de estos sujetos jurídicos que en algo se parecen. La personalidad moral nos condujo al dato más concreto del patrimonio rústico; y este proceso lógico de deducción que, como es bien sabido, va de lo general a lo particular, nos indica que debemos descender por el hilo conductor del patrimonio rústico para ser consecuentes con nuestro método y estar además en la posibilidad de toparnos con los rasgos distintivos que se buscan. La característica del patrimonio rústico del ejido no está precisamente en los bienes que lo integran, a fin de cuentas tierras, bosques y aguas que pueden entrar o constituir el patrimonio de otras personas morales;<sup>8</sup> sino más bien en cómo lo adquiere y las relaciones peculiarísimas que guarda con él. No cabe duda que el ejido adquiere el patrimonio rústico que lo caracteriza a través —y sólo a través— del reparto agrario o, para usar la terminología de la Ley Federal de Reforma Agraria, la redistribución de la propiedad agraria. Esta redistribución presupone una concentración injusta —y también anti-económica<sup>9</sup>— de la propiedad rústica en pocas manos que hay que destruir y también impedir que se restablezca. Pero, ¿cómo? La Legislación Agraria Mexicana, inspirada originalmente en la tesis de la "reconstitución de los ejidos", instituyó cuatro acciones y procedimientos agrarios: la restitución, la dotación, la ampliación y la creación de nuevos centros de población agrícola. Y para evitar las futuras concentraciones territoriales, conformó ante todo un régimen protector especial del patrimonio rústico ejidal.

La restitución presupone la existencia de un poblado que ha sido despojado de los bienes rústicos que le pertenecen de acuerdo con títulos de propiedad auténticos. El despojo, requisito de procedencia de la acción restitutoria, tiene que haberse realizado mediante alguno de los actos que declara nulos y no confirmables por la prescripción ordinaria, el artículo 27 Constitucional el que, en su fracción VIII, prescribe: "Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales

se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población."

Como se ve, estas nulidades son de nuevo tipo; están pensadas en beneficio colectivo de núcleos de población cuya fuente principal de sobrevivencia es la agricultura y atacan de manera directa las leyes de desarmotización y de baldíos que principalmente durante el porfiriato, fueron los instrumentos mediante los cuales se operó la extraordinaria concentración de la propiedad rural en nuestro país. Aunque originalmente se creyó que la restitución sería la acción básica del reparto agrario porque, entre otras cosas, ni implicaba el pago de indemnizaciones en virtud de no tener los perfiles de la expropiación, muy pronto la dotación tomó la delantera junto con la ampliación que se le asemeja.<sup>10</sup>

Procede la dotación siempre que exista un núcleo de población, cuyo quehacer preponderante sea la agricultura, que carezca de tierras, bosques o aguas, o no las tenga en cantidad suficiente. La Ley establece criterios objetivos para decidir en qué casos existe tal necesidad agraria; la regla general es cuando hay en el poblado cuando menos 20 campesinos con capacidad individual en materia agraria. No tienen capacidad colectiva para beneficiarse del reparto agrario las capitales de la República y de los Estados, las poblaciones de más de diez mil habitantes —según el último censo nacional— si no cuentan con más de ciento cincuenta campesinos con capacidad individual en materia agraria, los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales. La ampliación se asemeja mucho a la dotación pero se distingue de ella en que ya existe un núcleo de población que ha sido beneficiado por el reparto agrario y, sin embargo, padece todavía de necesidades agrarias porque no tenga tierras de uso común o le sean insuficientes, o porque existan en él más de diez campesinos sin parcela o con parcela que no llegue a diez hectáreas de riego o veinte de temporal. Por último, cuando la necesidad agraria no pueda satisfacerse mediante la apertura de nuevas tierras al cultivo o el acomodo de campesinos en parcelas vacantes de los ejidos circunvecinos, se procederá a la creación de un nuevo centro de población agrícola. Como en principio no se entregarán tierras cercanas a los lugares de residencia de los campesinos necesitados, que deben ser cuando menos veinte, aunque pertenezcan a poblados diferentes, tendrán que manifestar de manera expresa su conformidad de trasladarse al lugar en que habrá de fundarse el nuevo centro el que naturalmente requiere la existencia de suficientes propiedades rústicas afectables y la realización de obras de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales necesarios. Las dificultades humanas de todo nuevo asentamiento así como los elevados costos de las obras, dificultan mucho la creación de estos centros agrícolas.<sup>11</sup>

Conviene exponer las características que, siendo comunes a las acciones agrarias y sus trámites —restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros— les dan perfiles exclusivos y las distinguen de las acciones y procedimientos ordinarios —civiles y mercantiles—, lo que autoriza a mencionarlas, aunque esquemáticamente, en su definición. En síntesis tales características son:

1) Las acciones agrarias proceden siempre que un núcleo o grupo tiene necesidad de tierras, bosques o aguas; la Ley señala criterios objetivos para determinar tal estado de necesidad que relaciona con tipos definidos de despojos territoriales y con la existencia de cierto número de campesinos sin tierra;<sup>12</sup> la necesidad concreta genera el derecho de pedir de los campesinos sin tierra y actualiza, en relación con el caso especial, la obligación general del Estado de atender a la satisfacción de las necesidades agrarias a través de los procedimientos del reparto;

2) La acción agraria, entendida como la facultad de poner en movimiento los procedimientos del reparto, es siempre de carácter social —o colectivo— y, por lo tanto, no puede ser ejercitada individualmente y sólo en función de intereses personales;

3) Las acciones agrarias y los procedimientos correlativos del reparto apuntan directamente a la entrega de tierras; pero además y esto es trascendental pues llega al mero cogollo de nuestra Reforma Agraria, tienen *carácter constitutivo* desde el momento en que tienden, en forma primordial, a la creación de las personas morales en que consisten los ejidos; quizá pudiera decirse, con mayor justeza, que la finalidad básica de las acciones y procedimientos del reparto no es precisamente la entrega de tierras nada más, sino la creación de ejidos mediante su entrega. Reparto, entrega y creación de ejidos están estrechamente ligados. Condicionada por su nacimiento, la vida ulterior del ejido está vinculada a la tierra; los objetivos del ejido, en calidad de persona moral, no deben desbordar los cauces de su disfrute, efectivo y productivo. Las personas morales, más que las personas físicas, tienen objetivos bien determinados que encuadran legalmente su acción social; los objetivos del ejido no están directamente definidos por la Ley, pero es obvio que si se crea en función de la entrega de tierras, su acción debe limitarse a su disfrute; echarle a cuestras otras tareas ajenas a las agropecuarias, además de inoperante, resulta jurídicamente absurdo;<sup>13</sup>

4) Los procedimientos del reparto se tramitan de oficio, sin necesidad de gestión de parte interesada la que, sin embargo, puede ayudar, en cualquier momento, a su integración correcta; son absolutamente gratuitos incluyendo la entrega de bienes agrarios a los campesinos beneficiados; en ellos no se ventila propiamente contienda entre partes aunque debe darse oportunidad de defensa a los propietarios presuntamente afectables; su objeto es comprobar la existencia de la "necesidad agraria" y de propiedades afectables mediante el levantamiento del censo agropecuario y la ejecución de trabajos topográficos; principalmente, el régimen de la propiedad rústica existente en la fecha de la publicación de la solicitud agraria, o del acuerdo de iniciación de oficio, que hace sus veces, será el que sirva de base para decidir la afectabilidad de las fincas;<sup>14</sup>

5) Dentro de los procedimientos del reparto, existe la posibilidad legal de que se ejecuten para entregar tierras, bosques y aguas a los núcleos beneficiados, los mandamientos de los gobernadores que son resoluciones provisionales, lo cual es importantísima excepción al principio constitucional de que nada más son ejecutables las resoluciones o sentencias definitivas; y<sup>15</sup>

6) El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria; sus resoluciones de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros son inmodificables; pero no establecen la "verdad legal" —cosa juzgada— sobre el caso resuelto como sucede en la legislación común, de modo que los mismos solicitantes pueden re-iniciar indefinidamente nuevas peticiones de tierras aun en relación con las mismas fincas.<sup>16</sup>

El estudio de las características expuestas comprueba que el ejido es el instrumento y beneficiario del reparto agrario, además de su creatura.

La persona moral del ejido y en particular su patrimonio rústico, están sujetos a un régimen protector especial —el llamado "régimen ejidal"—. Se trata particularmente de un régimen de "prerrogativas" en favor del ejido que le concede un sistema de crédito rural, una situación fiscal particular, formas de organización económica y de comercialización especiales, protección a las industrias rurales y un conjunto de garantías y preferencias que es por demás enumerar aquí. Este "régimen ejidal" tiene características generales entre las que se destacan las siguientes: a) Sus disposiciones son de orden público dictadas en beneficio de una clase social; la campesina indigente (Art. 1o. de la Ley) y se agrupan en codificaciones particulares que son reglamentaciones directas del artículo 27 constitucional y b) En caso de duda, sus disposiciones deben interpretarse en el sentido que más beneficie a la clase campesina en cuyo favor se han dictado. Claro que ahora ocupados —y también preocupados— en la definición de ejido, nada más importa mencionar las características del régimen ejidal directamente relacionadas con su patrimonio rústico; éstas son las siguientes:

a) "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte", ordena terminantemente el artículo 52 de la Ley: son "inexistentes las operaciones, actos o contratos que se celebren en contravención" de lo así estipulado, concluye el primer párrafo del precepto que se cita. La Ley no vuelve a usar la expresión "bienes agrarios" por lo que hay que precisarla teniendo en cuenta nada más el contenido del único artículo que la contiene. ¿Qué debe entenderse por bienes agrarios? Aunque la palabra "agrario" es muy general y puede comprender todo lo relativo al campo, "los bienes agrarios" que protege la Ley poniéndolos fuera del comercio son *nada más los inmuebles rústicos*, en concreto las tierras y bosques que adquieren los núcleos de población a través del reparto agrario.<sup>17</sup> En su calidad de personas morales, los núcleos de población —o ejidos— pueden adquirir bienes agrarios por compra, donación prescripción o por cualquier otro medio, ajeno a los procedimientos del reparto; tales bienes no están sujetos al régimen ejidal a no ser que el ejido mismo solicite su incorporación. La Ley es omisa al respecto aunque ya se han presentado en la práctica algunos casos de adquisición que de seguro aumentarán a medida que los ejidos mejoren su situación económica.

b) La propiedad de los "bienes agrarios" se adquiere por los núcleos de población ejidal desde el momento en que se publica la resolución presidencial que les concede tierras (Art. 51). Las resoluciones presidenciales de tierras son inmodificables y su ejecución no podrá ser objetada más que por los campesinos beneficiados (Art. 80 y 308); se suprime así por la Ley el principio de la legislación anterior que prevenía que la propiedad de las tierras y aguas se adquiere por el núcleo de población beneficiado a partir de la diligencia de posesión definitiva ejecutada de conformidad con lo ordenado por la resolución presidencial. Había entonces la posibilidad legal de no entregar las tierras y aguas concedidas si se comprobaba que en el terreno no existían ni en las extensiones ni en las calidades previstas por la resolución presidencial. Consecuente con tal principio, la legislación anterior establecía un procedimiento de revisión de los expedientes de ejecución de las resoluciones presidenciales de tierras que culminaba con la aprobación del acta de posesión y deslinde y del plano proyecto —que se convertía en plano definitivo—, el que sólo hasta entonces adquiría la calidad de inmodificable.<sup>18</sup> Como se ve el procedimiento de revisión de las ejecuciones quitaba el carácter de inmodificables a las resoluciones presidenciales mismas que es rasgo esencial de todo fallo definitivo. La Ley, al suprimir el procedimiento de revisión mencionado, afirma con claridad la definitividad de los derechos derivados de las resoluciones presidenciales de tierras los que ya no pueden ser discutidos, por las vías ordinarias,<sup>19</sup> en perjuicio de los intereses campesinos. A pesar de su clara postura protectora, la Ley no prevé el procedimiento de reivindicación que deben seguir los núcleos de población que no reciben la totalidad de las tierras de las que son propietarios por el simple hecho de la publicación de la resolución presidencial que los beneficia; la restitución reglamentada por la Ley es improcedente porque se limita a los actos desposesorios ocurridos del 25 de junio de 1856 al 6 de enero de 1915.<sup>20</sup> Los núcleos despojados pueden ocurrir en juicio ordinario ante los tribunales federales demandando la entrega de sus propiedades; pero este procedimiento común no es congruente con el régimen protector, de carácter excepcional, que la Ley consagra. Hay que aclarar, por último, que las comunidades no adquieren la propiedad de sus tierras "a partir de la publicación de la resolución presidencial" respectiva que sólo reconoce o confirma derechos de propiedad preexistentes que constan en títulos auténticos o que se han adquirido por posesión inmemorial y pacífica.

c) La propiedad de las tierras, bosques y aguas<sup>21</sup> corresponde al núcleo de población; la propiedad de las tierras de cultivo, aunque se adjudiquen individualmente, sigue corres-

pondiendo al ejido, pues sus miembros sólo adquieren el derecho a su "aprovechamiento individual" (Art. 52). La Ley ya no previene, como el Código Agrario abrogado (Art. 152), que la propiedad de las parcelas es de los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen una vez hecho el fraccionamiento. La supresión de la palabra "propiedad" en relación con los derechos del ejidatario sobre su parcela, nos parece inadecuada; la expresión "aprovechamiento individual" no los define ni comprende a todos, desde el momento en que el ejidatario tiene facultades —como veremos—, aunque bastante limitadas, *para disponer de su parcela*, lo que es característico del derecho de propiedad y rebasa el significado de aprovechamiento. Quizá la Ley, al tratar de suprimir en el caso el concepto de propiedad parcelaria, intentó remover obstáculos jurídicos —y psicológicos— para facilitar el establecimiento de la explotación colectiva en ejidos y comunidades y fundamentar el derecho del ejido para disponer de las parcelas que resulten vacantes por falta de heredero del ejidatario fallecido o privado de derechos, cuestiones reguladas por la legislación precedente en forma similar a la actual a pesar de que utilizaba el concepto de propiedad parcelaria. Por otro lado ¿para qué suprimir la palabra propiedad si todavía se utiliza su concepto? La propiedad parcelaria es una modalidad de la propiedad rústica, lo que es congruente con nuestro régimen constitucional que consagra la posibilidad de establecerla.<sup>22</sup>

d) También la "propiedad parcelaria" y, en general, los derechos individuales<sup>23</sup> de los ejidatarios, están sujetos a un régimen protector cuyas características principales son:

1) Son inalienables, imprescriptibles, inembargables; en general, no son transmisibles sino por permuta parcelaria y herencia (Art. 75, 81 y 79). Los actos prohibidos de enajenación o traslación de dominio, cualquiera que sea su naturaleza, son inexistentes, dice la Ley; no tienen eficacia jurídica alguna, diríamos nosotros;

2) La adjudicación de las unidades de dotación se hará siguiendo el riguroso orden de preferencias establecido por la Ley; el orden de preferencias se organiza en función de varios criterios: figurar en la resolución y en el censo básico; trabajar las tierras del ejido o haberlas trabajado; ser campesino del núcleo de población, de núcleos colindantes o de otros donde falten tierras (Art. 72). Antes del fraccionamiento de las tierras de cultivo o cultivables y la consecuente adjudicación de parcelas, los ejidatarios *en particular* "tendrán los derechos que proporcionalmente les corresponden para explotar y aprovechar los diversos bienes ejidales" (Art. 66), es decir, el patrimonio rústico descrito arriba;

3) La parcela se cultivará directamente por el ejidatario y su familia y queda vinculada, en forma permanente, al sostenimiento de la misma concebida como el grupo de personas que dependen económicamente del titular aunque no sean sus parientes; el cultivo indirecto de la parcela y la utilización del trabajo asalariado, se permite sólo en casos excepcionales —mujeres con familia a su cargo, herederos de la parcela menores de 16 años, incapacitados y cultivos y labores exorbitantes— (Art. 76);<sup>24</sup>

4) El ejidatario está facultado para nombrar heredero de sus derechos agrarios a su esposa o a sus hijos; a falta de ellos podrá nombrar a la persona con que haga vida marital si depende económicamente de él; y sólo en el caso *de que falten las personas anteriores*, podrá nombrar a quien dependa económicamente de él, sea o no su pariente. En virtud de estar sujeta a esta gradación, la facultad para nombrar heredero estará limitada y no es tan absoluta como en la legislación civil. Nótese que si el ejidatario, no casado civilmente pero que hace vida marital, no tiene la posibilidad de seleccionar heredero ni entre sus hijos naturales; tendrá por fuerza, que nombrar a su manceba según el texto de la Ley (Art. 81)<sup>25</sup> Salvo el requisito de la edad, el heredero debe llenar los demás que se exigen al campesino para estar en posibilidad legal de recibir parcela (Art. 200).<sup>26</sup> Si el ejidatario no hace designación de heredero o los designados han fallecido o carecen de capacidad individual en materia agraria, la adjudicación de los derechos agrarios se hará siguiendo un riguroso orden de preferencias que encabeza la esposa y le sigue la persona con quien

el finado hubiere hecho vida marital, después vienen sus hijos y dependientes económicos (Art. 82). En ningún caso heredará quien ya tenga parcela. Las parcelas vacantes se adjudicarán en asamblea general a quien, dentro del ejido, resulte con derechos preferentes (Arts. 83 y 84);

5) Está terminantemente prohibido el acaparamiento de parcelas pues una familia no puede disfrutar más que de una; no existe acaparamiento cuando un ejidatario se casa o vive maritalmente con mujer que disfrute también de parcela (Art. 78);

6) La suspensión y privación de los derechos de los ejidatarios procede por causas bien determinadas entre las que destaca la falta de cultivo personal de la parcela o no ejecutar las labores personales en las explotaciones colectivas; también son causas de privación no cumplir el heredero con la obligación de mantener a la mujer, hijos menores de 16 años o incapacitados permanentes que dependían económicamente del ejidatario muerto, destinar los "bienes ejidales a fines ilícitos",<sup>27</sup> la condena por sembrar o permitir que se siembren estupefacientes en la parcela y el acaparamiento de parcelas "en los ejidos ya constituidos". La suspensión y privación<sup>28</sup> se resuelven mediante procedimientos regulados con precisión por la Ley en que se da amplia facultad de defensa al ejidatario incumplido; la parcela del ejidatario privado se adjudicará a su heredero de modo que quede destinada "al sostenimiento del grupo familiar que dependía del campesino sancionado", ordena el artículo 86 de la Ley.<sup>29</sup> La privación de derechos se sentencia por resolución presidencial después de seguirse procedimiento dilatado ante las Comisiones Agrarias Mixtas que, de simples cuerpos asesores de los Gobernadores de los Estados, se convierten así en verdaderos tribunales de funcionamiento lento y costoso; y

7) La extensión de la parcela no podrá reducirse cuando la calidad de sus tierras mejore debido al esfuerzo del titular si la mejoría no es atribuible al ejidatario, la Secretaría de la Reforma Agraria fijará la nueva extensión que no podrá ser menor que la superficie señalada a la unidad normal de dotación (Art. 71).<sup>30</sup>

e) El patrimonio rústico de los ejidos —con excepción de la zona urbana— está sujeto a un régimen fiscal especial que lo grava con un solo impuesto predial que, en ningún caso, podrá exceder del 5% sobre el valor de su producción total "comercializada"; el porciento se fijará sobre la base de los precios rurales que tenga la producción gravable que, por lo general, son inferiores a los precios de los productos vendidos al público. No debe gravarse, pues, la producción no vendida —no comercializada— cualquiera que sea su causa; menos la que se destina al consumo interno del ejido. Las autoridades fiscales sólo exigirán el pago de los impuestos no cubiertos a los ejidatarios remisos tratándose de explotaciones individuales; pero no podrá embargárseles más del 25% de su cosecha anual. En los ejidos provisionales las tasas se reducen al 25% el primer año, cuota que se aumenta el 10% cada año subsiguiente hasta alcanzar el total. Fuera de esta carga predial, no podrá gravarse con impuestos diferentes la producción agrícola ejidal ni la de los ejidatarios en particular (Arts. 106, 107 y 108). Esta exención impositiva se refiere exclusivamente a la producción agropecuaria derivada, en forma directa, del aprovechamiento de la tierra; las demás actividades y bienes se gravan siguiendo los principios de la legislación común.<sup>31</sup> Estimo que los solares urbanos, aun antes de que se titulen en propiedad plena, deben causar el impuesto predial, de acuerdo con las disposiciones hacendarias de cada Estado, a fin de hacer posible la provisión de servicios públicos en beneficio de los mismos residentes; el solar urbano se ha segregado del ejido para destinarse a fines habitacionales y no debe gozar del régimen fiscal propio de los bienes rústicos ejidales y comunales que sirven a fines no urbanos sino agrícolas y pecuarios.

f) Se regula con rigidez los casos excepcionales en que pueden salir del patrimonio rústico de los ejidos sus tierras, bosques y aguas. Estos casos de excepción son la expropiación agraria, la segregación de la zona urbana, las permutas parciales o totales de

tierras y aguas y la fusión y división de ejidos. En los dos primeros casos los bienes ya n prosiguen al servicio de la clase campesina; en los demás persisten vinculados a la clase campesina aunque cambien de titular al adquirir su propiedad otro núcleo de población o uno nuevo —el que surge con motivo de la fusión.<sup>32</sup> No cabe duda que la expropiación es el caso de excepción más importante a la intransmisibilidad de los bienes ejidales —y comunales—; la Ley la distingue claramente de la expropiación ordinaria tanto en cuanto a las causas de utilidad pública —y su jerarquía— que la motivan (Art. 112), como en relación con sus trámites, monto, manejo e inversión de las indemnizaciones. La expropiación agraria sólo procede por las causas expresamente previstas en la Ley;<sup>33</sup> pero en igualdad de circunstancias, se expropiarán bienes particulares excluyéndose a los ejidales por estar éstos ya destinados a la satisfacción de una necesidad social. La expropiación se decretará por el Presidente de la República y se tramitará precisamente por las autoridades agrarias en beneficio nada más de entidades del sector público —federal o local—; las indemnizaciones para fraccionamientos urbanos o suburbanos y para la regularización de terrenos ejidales o comunales, se calcularán en forma especial según lo dispuesto por el artículo 122, fracción II de la Ley;<sup>34</sup> las indemnizaciones se invertirán, con la intervención del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, según el caso, en la adquisición de tierras preferentemente o en establecimiento de fuentes permanentes de trabajo; la indemnización pertenece al núcleo expropiado en su carácter de propietario de los bienes; pero si se expropian bienes distintos a la tierra —casa habitación, huertos, corrales, árboles, siembras y mejoras territoriales hechas por los ejidatarios individualmente— la indemnización correspondiente se pagará de inmediato a los campesinos desposeídos; está prohibida la ocupación previa de terrenos ejidales expropiables; por último, en las expropiaciones no existe propiamente la reversión —o devolución de los bienes *al núcleo expropiado*— cuando se destinen a fines distintos a los decretados o no cumplan, en el plazo de cinco años, las funciones que les fue asignada por el decreto expropiatorio.<sup>35</sup> Los solares urbanos sólo pueden adquirirse por el procedimiento fijado expresamente en la Ley: adjudicación en asamblea general, construcción de viviendas en ellos, ocupación por cierto tiempo y pago de su precio tratándose de vecinos no ejidatarios (Arts. 93, 94, 95 y 96); quedan excluidos, en consecuencia, los procedimientos ordinarios de adquisición, entre ellos la prescripción. Desafortunadamente la Ley no regula el traspaso de lotes antes de la adquisición de su dominio pleno ni la forma y condiciones en que se expedirán los títulos de propiedad a quienes hayan cumplido con todos los requisitos legales; sólo se alude al lote vacante por muerte o ausencia del titular y falta de heredero, el cual se adjudicará nuevamente en asamblea general.<sup>36</sup> Las autoridades agrarias, quizá por economía administrativa, han seguido el procedimiento masivo de expedir en conjunto todos los títulos de cada zona urbana con los consiguientes retardos en daño precisamente de quienes ya han cumplido los que no tienen, obviamente, por qué sufrir las consecuencias de la morosidad o de las disputas de posesión ajenas. Las permutas de bienes ejidales y las fusiones y divisiones de ejidos, que se dan ocasionalmente, no presentan dificultades especiales porque suponen la absoluta conformidad de las partes y no implican distracción de bienes ejidales hacia fines distintos a la satisfacción de las necesidades de la clase campesina. La dificultad práctica de la permuta es la valoración de las porciones territoriales permutables para que resulten equivalentes; estimo que pueden mediar cantidades de dinero siempre que éstas no sean tan cuantiosas que excedan o igualen al valor estimado de los bienes objeto de la operación, pues entonces se trataría de una compraventa (Art. 2250 del Código Civil) que está prohibida por la Ley. Las fusiones y divisiones de ejidos —sobre todo las primeras— son muy raras; la conveniencia económica y funcional para los ejidos interesados es requisito básico de su procedencia; los trámites son sencillos aunque se dilatan por las modificaciones que hay que hacer a los planos de los

ejidos involucrados y los movimientos parcelarios que hay que realizar cuando se trata de tierras adjudicadas individualmente, temas no tratados por la Ley en virtud de ser materia propia de reglamento.<sup>37</sup>

g) Las resoluciones presidenciales concediendo tierras y aguas, los certificados de derechos agrarios y, en general, todos los documentos que constituyen o modifiquen derechos sobre bienes ejidales —y parcelarios— se inscribirán en el Registro Agrario Nacional, que se convierte así en guardián y archivo del régimen ejidal cuyas constancias hacen prueba plena en juicio y fuera de él. Las resoluciones presidenciales de tierra, los títulos de propiedad de solares urbanos y los decretos de expropiación tienen que inscribirse también en los Registros Públicos de la Propiedad correspondientes pero sus efectos, en relación con terceros, no están condicionados a esta inscripción complementaria. El Registro Agrario Nacional es una institución independiente y propia del régimen ejidal, el que no necesita de ulteriores formalidades para producir todos sus efectos legales; de otra manera se supeditaría el reparto agrario y sus efectos a un requisito administrativo manejado por funcionarios secundarios que forman parte de la administración de los Estados.<sup>38</sup>

La incursión hecha a través de las disposiciones agrarias en busca de las características del ejido, nos ha puesto en las manos cuatro de sus rasgos esenciales que en conjunto lo singularizan distinguiéndolo de las demás cosas y, en particular, de las personas morales; estos rasgos son: a) la personalidad moral; b) el patrimonio rústico; c) el reparto agrario —o redistribución de la propiedad agraria; y d) el régimen protector. Nada más falta dar forma verbal a estas singularidades que además son comunes a todos los entes llamados "ejidos" y refundirlas congruentemente en la expresión de carácter sintético que se conoce como definición. Aunque por su propio carácter la definición no debe contener sino los rasgos singulares del objeto definido que lo presenten a la razón como algo inconfundible con otros objetos del conocimiento evitando en lo posible la inclusión de expresiones superfluas, estimo sin embargo que en nuestro caso la definición debe cumplir también, además de su tradicional función catalogadora, una función informativa que transmita características que puedan orientar el estudio más a fondo o darnos una visión no tan esquemática —y difícil de captar— de lo definido. Como los rasgos apuntados tienen distinta fuerza definitoria, se pueden enseñar cuando menos dos definiciones del ejido, las que llamaremos, sin pretensiones de bautizo definitivo, definición sintética y definición informativa o enunciativa.

No cabe duda que de los rasgos apuntados el de mayor calidad definitoria del ejido es el relacionado con el reparto agrario o redistribución de la propiedad agraria, cuyas acciones y procedimientos no sólo entregan al ejido su patrimonio rústico sino lo crean como personalidad moral independiente; ninguna otra persona moral se constituye así; y como es la única que se crea de esa manera por nuestra legislación positiva, mencionar esta peculiaridad exclusiva, es ya definirla, apartarla lógicamente, sin riesgo de confusión, de las otras personas morales. En consecuencia, esta definición sintética podría formularse así: "El ejido es la persona moral creada por la redistribución de la propiedad agraria". Definición quizá inequívoca pero tan comprimida que no proporciona datos o guías generales para llegar a un conocimiento más completo de ejido —y su legislación positiva—. Además de exacta resulta más orientadora la definición informativa: "El ejido es la persona moral<sup>39</sup> que habiendo recibido un patrimonio rústico a través del reparto agrario, está sujeta a un régimen protector especial" Tengo la convicción de que guiados por los cuatro aspectos del ejido incluidos en esta última definición, se puede hacer y ordenar sistemáticamente el estudio de nuestra legislación positiva agraria cuya intención más profunda es la creación de ejidos por medio de la entrega de patrimonios rústicos e impedir la reconstitución del latifundio mediante el reparto agrario y la institución del régimen ejidal.

Hay que hacer notar, por último que las dos definiciones apuntadas coinciden exactamente con uno de los usos que hace de la palabra "ejido" la Ley Federal de Reforma Agraria que la emplea tanto para mencionar al núcleo de población, a la persona moral en la forma que aquí se ha definido, como para mencionar nada más las tierras que le pertenecen.<sup>40</sup> Este uso bilateral, por lo demás, tiene clara explicación histórica. La iniciación de nuestra legislación positiva agraria se inspiró directamente en la idea fundamental de "la reconstrucción de los ejidos"; del ejido colonial que se refería a la extensión rectangular para pascoteo de ganados situada a la salida de los pueblos. A medida que se desarrolla la legislación agraria se comprueba no sólo la imposibilidad material de la reconstitución de los ejidos tradicionales con su extensión, figura y ubicación, sino su insuficiencia para satisfacer del todo las urgentes necesidades agrarias que ya se habían expresado con violencia revolucionaria. Orientada hacia la mayor satisfacción de las necesidades agrarias, la legislación abandona el concepto tradicional de ejido para concebirlo poco a poco como una persona moral con un patrimonio rústico, pero su terminología sigue conservando, aunque modificado, algo del sentido añejo de la palabra cuando la usa para mencionar sólo las tierras ejidales. Estimo que debe suprimirse este uso arcaico de la palabra ejido en aras de un rigor terminológico en temas esenciales que repercutirá en mayor precisión verbal y el estilo riguroso que no son simples adornos estéticos de la Ley sino requisitos para su correcta comprensión, interpretación y simplificación adecuadas.

México, D.F. 28 de Abril de 1982.

## NOTAS

1.- Después de esta Ley se dictaron —sólo se citan las más importantes— el artículo 27 constitucional —5 de Febrero de 1917—, la Ley de Ejidos —28 de Diciembre de 1920—, el Reglamento Agrario —10 de Abril de 1922— y la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas —28 de Abril de 1927—, la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal —28 de Agosto de 1927—, Reglamento del Registro Agrario Nacional —24 de Abril de 1928— y los Códigos Agrarios del 24 de Marzo de 1924, 23 de Septiembre de 1940 y 31 de Diciembre de 1942. Tienen importancia capital en la etapa inicial de la reglamentación agraria las circulares (51) dictadas por la Comisión Nacional Agraria del 24 de Marzo de 1916 al 11 de Octubre de 1922. Manuel Fabila. Cinco Siglos de Legislación Agraria y Julio Cuadros Caldas: Catecismo Agrario.

2.- El concepto o idea está unido siempre a una palabra, de modo que definir un concepto es precisar el sentido de la palabra correspondiente; en nuestro caso el sentido de una palabra jurídica.

3.- La Ley Federal de Reforma Agraria, en sus libros Segundo y Tercero, denominados "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 referirse 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 la Ley citada utiliza la palabra ejido para mencionar las tierras que le pertenecen; véanse por ejemplo, los artículos 79, 101, 103, 104, 109 en particular la fracción IV, 110 primer párrafo, 119, 120, 131, 135, 241 y 249, 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. Por su parte, las fracciones X y VIII, incisos b y c del artículo 27 constitucional dan a la palabra ejido su añeja acepción colonial, la que preponderó en los inicios de nuestra legislación positiva agraria.

4.- Véase Libro Segundo, en especial el Capítulo II, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

5.- Al entregársele las tierras al ejido a través de los procedimientos del reparto agrario, el comité Particular Ejecutivo, simple órgano de promoción procesal, es sustituido por el Comisariado Ejidal y empiezan a funcionar también las demás autoridades internas; el ejido entonces surge como persona moral distinta e independiente del núcleo de población solicitante el que conserva su personalidad administrativa o política.

6.- Artículo 223 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

7.- Artículos 220, 76, 77, 224, 225, 138 y 90 al 105 de la Ley Federal de Reforma Agraria; la enumeración de los artículos se hace aquí siguiendo el orden en que han sido expuestos los temas correlativos.

8.- Con las limitaciones que expresamente señala el artículo 27 constitucional, las personas morales pueden tener en propiedad y administrar inmuebles rústicos; la fracción VI otorga tal capacidad a los ejidos.

9.- Es bien conocida la extraordinaria concentración de la propiedad rústica que existía en México a principios de este siglo que fue una de las causas más relevantes del movimiento revolucionario como lo demuestra nada menos el Plan de San Luis que inicia el movimiento armado contra el Porfiriato.

10.- Artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

11.- Artículos 195, 196, 197, 241 y 244 en relación con los artículos 242 y 243 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

12.- Esta forma de comprobación de la necesidad agraria se refiere a la restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros (Arts. 196, frac. II, 197 y 198). Nótese que la ampliación sólo exige el requisito de más de 10 campesinos necesitados; pero en la ampliación no surge o se crea una nueva personalidad jurídica. En la restitución, la necesidad agraria se deriva y comprueba a través del despojo ilegal sufrido por el poblado peticionario (Art. 191). La personalidad agraria del núcleo es distinta de la personalidad política o administrativa que pueda tener el poblado mismo.

13.- Se habla a menudo de ejido turístico, minero y hasta urbano; el propósito puede ser el laudable de aumentar las fuentes de sus recursos aunque se le encamine por atajos ajenos a su naturaleza pero ¿por qué la ayuda a la clase campesina debe canalizarse de manera exclusiva, a través del ejido? ¿No hay otras formas de organización campesina más aptas para la realización de actividades *no agropecuarias*? Por otro lado, canalizar a través del ejido toda clase de ayuda a la clase campesina en su conjunto puede traer, además de deformaciones deplorables de la institución clave de nuestra Reforma Agraria, la exclusión de los campesinos sin tierra que actualmente superan en número a los ejidatarios y sufren mayores agobios económicos.

14.- Artículos 208, 209, 210 y 211 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

15.- Artículo 27 constitucional, fracción XII, segundo párrafo.

16.- Uno de los efectos más importantes de la cosa juzgada, es impedir que se vuelva a tramitar otro juicio sobre la cuestión ya resuelta por la sentencia definitiva; como este efecto no se produce en los procedimientos del reparto, el despacho del traído y llevado rezago agrario no tiene el mismo sentido que el despacho del rezago o en los tribunales ordinarios. En materia agraria es evidente que deben resolverse rápidamente los expedientes donde puedan concederse tierras, bosques y aguas; pero ¿qué sentido tiene despachar los expedientes negativos que pueden reiniciarse luego que salga la correspondiente resolución presidencial? Sin un cambio legislativo, el despacho de este rezago resulta inútil.

17.- Las aguas para el cultivo son accesión de las tierras de riego como lo da a entender la parte final del quinto párrafo —no numerado— del artículo 27 constitucional y el artículo 229 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la que además previene el trámite que se dará a la "accesión de aguas" en su artículo 324.

18.- Artículo 130 en relación con el artículo 255 del Código agrario abrogado.

19.- Sólo a través del juicio de amparo que procede excepcionalmente, lo que da mayor certeza a las resoluciones de tierras (Art. 219).

20.- Son las fechas de la Ley de Desamortización y de la primera ley agraria.

21.- El ejido sólo es concesionario de las aguas de propiedad nacional; si le pertenecen las aguas de propiedad particular que se le doten —caso excepcional—. Estas aguas están sujetas al régimen ejidal; no creemos que lo estén las concesionadas que pertenecen a la nación y cuyo aprovechamiento se rige por las reglas propias de toda concesión.

22.- El artículo 27 constitucional prescribe que el poder público podrá establecer modalidades a la propiedad privada y que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la nación, la cual puede *transmitir su dominio* a los particulares.

23.- Los derechos individuales de los ejidatarios no se agotan en la "propiedad parcelaria", fenómeno característico de los ejidos en que se han fraccionado —o dividido— las tierras de cultivo o cultivables para ser adjudicadas individualmente; los derechos individuales agrarios comprenden además la facultad de aprovechar los bienes comunes del ejido y de obtener gratuitamente un solar en la zona urbana y otros más que no es necesario enumerar ahora.

24.- En los casos en que se permite el cultivo indirecto de la parcela, el interesado pedirá autorización a la asamblea general, requisito exagerado por lo difícil que resulta convocar una asamblea general sobre todo para quienes no tienen la facultad de convocarla; la autorización deberían darla el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia y, en caso de oposición injustificada, el Jefe de Zona Ejidal —o quizá la autoridad municipal— después de acreditada la situación excepcional. La falta de autorización implica la pérdida de la cosecha en favor de quienes hayan trabajado la parcela (Art. 77), sanción que presenta dificultades de aplicación sobre todo en parcelas habilitadas o refaccionadas y porque no se precisa el procedimiento legal para hacerla efectiva.

25.- No tiene explicación alguna esta supresión, en perjuicio del titular, del derecho de selección de herederos en los casos, muy comunes por cierto en el medio rural, de uniones consagradas religiosamente o no, pero ajenas a la formalidad del matrimonio civil.

26.- A esta posibilidad legal para recibir parcela se la llama capacidad individual en materia agraria.

27.- La causa de privación consistente en destinar la parcela "a fines ilícitos" es demasiado ambigua; lo ilícito, según lo define el artículo 1830 del Código civil, es todo "hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres"; cualquier utilización de la parcela en contra de las disposiciones de la Ley, resulta ilícita pues todos sus preceptos son de orden público (Art. 1o.). Esta ambigüedad repercute en la seguridad de la tenencia parcelaria.

28.- El procedimiento de suspensión (Art. 87) es por completo inoperante por lo dilatado de sus trámites; cuando se resuelve ya ha pasado el ciclo agrícola en relación con el cual debe declararse la adjudicación de la parcela inculca; además la suspensión no se conecta con la privación con la que tiene relaciones estrechas (Arts. del 420 al 425).

29.- Las disposiciones legislativas sobre la privación otorgan una protección tan amplia al grupo familiar del ejidatario titular que es jurídicamente imposible que la parcela salga de la esfera de sus herederos y se adjudique a quien verdaderamente la trabaja. Esta rigidez en el sistema protector debe atemperarse para facilitar el acceso a la tierra a los auténticos trabajadores del campo (Arts. del 426 al 433).

30.- La extensión de la unidad normal de dotación ha variado a través de las transformaciones o modificaciones que ha tenido la legislación agraria, lo que hay que tener en cuenta para precisar, en cada caso particular, la extensión de la parcela.

31.- Las exportaciones de productos ejidales están sujetas al Código Aduanero, por ejemplo: la Ley de Crédito Rural establece un régimen fiscal especial para los sujetos

acreditados por la Banca Oficial (Art. 141); la Ley Federal de Reforma Agraria establece un régimen de excepción para las agroindustrias ejidales (Art. 199).

32.- Conviene tener en cuenta el criterio expuesto; al prohibir la transmisión de los bienes ejidales, la Ley protege no sólo el patrimonio de los ejidos y comunidades en particular, sino también el de la clase campesina en su conjunto. Se trata, pues, de una importante garantía social típica de nuestra legislación revolucionaria. El artículo 54 de la Ley, que alude a los casos de excepción que se han citado, comete el error no sólo de olvidar el criterio de referencia confundiendo además las transmisiones parcelarias y de no mencionar para nada la privación de derechos, sino de omitir a la expropiación agraria que es sin duda el caso más importante —y cotidiano— de transmisión.

33.- Las causas de utilidad pública previstas por las fracciones I, II, V y VI del artículo 112 de la Ley coinciden con las enumeradas por el artículo 1o. de la Ley de Expropiación; las otras son exclusivas.

34.- Es claro que el valor comercial es superior al valor agrícola y varía considerablemente según el destino al que vayan a servir los bienes expropiados; es evidente que no vale lo mismo un terreno destinado a un fraccionamiento urbano que el destinado a un servicio público.

35.- La expropiación agraria, en cuanto al fondo, está regulada por los artículos del 112 al 127; sus trámites se rigen por los artículos del 343 al 349 de la Ley. La reglamentación es omisa y confusa en varios puntos; enumeramos las principales fallas:

a) Si bien los bienes del ejido sirven teóricamente a una utilidad social, en la práctica se han organizado en beneficio de sus miembros los cuales, a causa del sistema protector tan rígido que hemos explicado, impiden el acceso a la tierra a los que verdaderamente la trabajan, lo que a su vez aparta al ejido de su función social de servir de apoyo económico a la clase campesina. En estas circunstancias no se ve cómo pueda precisarse "con evidencia", según lo establece el primer párrafo del Art. 112, la superioridad de la causa de utilidad pública que motiva la expropiación en relación con la utilidad social a la que deben servir los ejidos. Por otro lado ¿están sujetas a los mismos criterios de valoración la utilidad pública y la utilidad social?;

b) Sólo son expropiables las aguas —muy escasas, por cierto— de propiedad particular concedidas a los núcleos de población por las vías agrarias; las aguas nacionales sólo se *concesionan* al núcleo; la nación nunca pierde el derecho de modificar la concesión sobre todo cuando se presenten casos de utilidad pública; por otro lado, no se señalan criterios para fijar el monto de la indemnización que se pagará por las aguas expropiables que estimo debe ser distinto tratándose de aguas propiedad de ejidos y comunidades y aguas propiedad de la nación; y en la práctica no se da el caso de "desaparición de la productividad de las tierras" por la expropiación de aguas sino sólo su disminución (Art. 115, último párrafo);

c) La expropiación específica para regularizar asentamientos humanos debe regularse más adecuadamente con objeto de asegurar que los bienes expropiados sigan destinados a fines habitacionales de carácter popular, se establezca una justicia expedita para resolver las disputas sobre disfrute y titulación de lotes, se sancione a los responsables de las ocupaciones irregulares y se impida que se beneficien con la indemnización quienes han permitido y beneficiado ya con las ocupaciones ilegales. Hay que reconocer que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en favor de la cual se hacen este tipo de expropiaciones, ha tomado medidas eficaces al respecto que demandan, por supuesto, la confirmación legislativa;

d) No se precisa a quién pertenecen las "fuentes de trabajo productivas" que pueden establecerse con las indemnizaciones ni el régimen protecto al que deban estar sujetas dado su origen ejidal (Art. 122 inciso II);

e) Es omiso y confuso el criterio para fijar el monto de las indemnizaciones las que imprecisamente varían según se trate de expropiaciones parciales o totales; y

f) No se establece la forma en que el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural manejará las utilidades pertenecientes a los ejidos expropiados (Art. 117, primer párrafo).

36.- El principio sólo es aplicable al ejidatario que haya adquirido el solar, en dominio pleno, después de llenar los requisitos legales (Art. 99); a pesar de estar ya el solar bajo el régimen de propiedad privada, no hereda en el caso la Beneficencia Pública según lo ordena el artículo 1636 del Código Civil. Este principio de excepción, característico del régimen ejidal, no se aplica a los lotes adquiridos por vecinos no ejidatarios, que han comprado el solar y pagado su precio —mientras que a los ejidatarios se les adjudica gratuitamente.

37. La permuta de bienes ejidales está prevista por el artículo 63 de la Ley, que incluye la permuta de aguas, caso improbable; la división y fusión de ejidos está regulada, en cuanto al fondo, por los artículos 109 al 111 y en cuanto al trámite, por los artículos del 339 al 342.

38.- El funcionamiento del Registro Agrario está regulado por los artículos 442 al 456 de la Ley; los notarios y los registradores de la propiedad locales están obligados a informar al Registro Agrario de todas las operaciones sobre propiedad rural que realicen, bajo pena de multa o destitución; se anotarán en los registros locales las inscripciones preventivas o definitivas respecto de bienes sobre los que existan solicitudes agrarias o se hayan afectado por resolución presidencial (Arts. 275, 328 y 449).

39.- Algunos estudiosos del derecho agrario han sugerido que se incluya en esta definición el carácter de "duración indefinida" que es común a todos los ejidos pero que comparte con otras muchas personas morales, sobre todo del sector público, sin añadirle un rasgo de particular relevancia; por este motivo se desecha su inclusión. Lo mismo podría decirse de los rasgos que tiene el ejido como unidad productiva aunque éstos tienen características más peculiares.

· 40.- Ya se ha dicho que el uso más extendido y preponderante que hace la Ley de la palabra ejido es en su acepción de persona moral.