



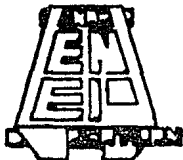
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

"DE LA DELIMITACION Y DESTINO DE LAS  
TIERRAS EJIDALES EN LA NUEVA LEY  
AGRARIA DE 1992"



T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ANTONIO DOMINGUEZ VILLAGOMEZ



NAUCALPAN DE JUAREZ EDO. DE. MEX 1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

Pág.

## INTRODUCCION.

1

### CAPITULO I.

#### ANTECEDENTES

- a) Ley del 6 de Enero de 1915. . . . . 7
- b) Constitución de 1917 . . . . . 11
- c) Leyes Agrarias Posteriores a 1917 . . . . . 20

### CAPITULO II.

#### LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

- a) Propiedad de los Núcleos de Población. . . . . 38
- b) Derechos Individuales . . . . . 44
- c) Explotación de bienes ejidales y comunales . . . . 49

### CAPITULO III.

#### DESTINO DE TIERRAS EJIDALES.

- a) Dotación de tierras . . . . . 56
- b) Régimen de Propiedad de Bienes Ejidales. . . . . 67
- c) Delitos, Faltas y Sanciones. . . . . 76

### CAPITULO IV.

#### LEY DEL 26 DE FEBRERO DE 1992.

- a) De las Asambleas de Ejidatarios. . . . . 83
- b) Derechos sobre tierras de uso comun. . . . . 101
- c) De la asignación de parcelas . . . . . 106
- d) Reflexiones . . . . . 112

CONCLUSIONES. . . . . 120

BIBLIOGRAFIA . . . . . 123

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

La historia nos ha enseñado que en todo acto de conquista de un pueblo, los invasores o conquistadores se apoderan de los conquistados y de sus pertenencias, así lo podemos apreciar en la conquista del México Prehispánico, ya que los españoles se repartieron de inmediato aquella propiedades indígenas pertenecientes al Señor, a los príncipes, a los Dioses y a los guerreros. Asimismo, los Calpullec pasaron a ser propiedad de los españoles, pues tenían características de estar situadas dentro de la ciudad, y como es obvio, fueron objetos de la codicia de los invasores - castellanos.

Como consecuencia de lo anterior, los indígenas conservaron muy pocas de sus propiedades de tipo individual, a pesar que el rey les reconoció este derecho a los indígenas en numerosas disposiciones, pero generalmente tales leyes no se cumplían.

Durante la administración colonial, podemos observar que los indígenas, al contrario de los españoles, por regla general fueron poseedores de tierras comunales, porque éstas eran por naturaleza intrasmisibles e imprescriptibles.

La propiedad comunal de los naturales fué objeto de un sistemático despojo por parte de los españoles, principalmente a través de la encomienda, pero también mediante los mercedes de tierras, adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, compra-venta, remates y también por usurpación violenta. Las Leyes de Indias, contenían un conjunto de disposiciones que ordenan un reparto absoluto, pero como todas las Leyes protectoras del indígena no se observaban en la vida práctica,

corroborando la sentencia popular que sintetiza la actitud complaciente de las autoridades virreinales: Obedézcase, pero no se cumpla.

Así pues, la mayor parte de la población indígena de la Nueva España estaba desposeída de tierras, pues la poca que tenía era insuficiente para satisfacer sus necesidades y no era de tipo privado, todavía tenía tributos a su cargo y sin embargo, eran los que labraban los campos y ser dueños de los mismos y sin tener una retribución justa que sirviera para resolver sus problemas económicos. Del análisis a tal situación general, en la Nueva España nos hace llegar a la conclusión de que el problema en el campo fué una de las causas fundamentales que orillaron a nuestros antepasados a luchar por su independencia.

Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón, son considerados como verdaderos precursores de la Reforma Agraria Mexicana, en efecto, el cura Hidalgo decretó la devolución de las tierras comunales a los pueblos de indios, la abolición de la esclavitud y de los tributos que pesaban sobre indios y castas. Don José María Morelos y Pavón, su pensamiento, su genio y su ejemplo de gran patriota han sido factores importantes en la conformación del régimen constitucional y republicano del país.

Con la consumación de la Independencia de México, la cual sucedió el 27 de Septiembre de 1821, se puede observar que la Nación se tuvo que enfrentar a la situación que le heredó la administración colonial, destacando la defectuosa distribución de tierras y de habitantes. Asimismo, en los lugares poblados se observaba una propiedad indígena individual, casi en extinción y una propiedad comunal que disminuía por el acaparamiento de los latifundistas; en contraposición encontramos una propiedad creciente en manos del clero, de los españoles y sus descendientes.

Podemos sintetizar este periodo independiente diciendo, que duran-  
te la etapa comprendida entre los años 1821 a 1856 el problema agrario  
continúa agravándose y para resolverlo se promovió la colonización en  
los terrenos del baldío, principalmente en las fronteras y zonas despo-  
bladas, y todavía más, de colonización en terrenos no cultivables.

Pensamos que lo anterior fué un error, pues aunado a la coloniza-  
ción extranjera se provocó el desmembramiento del país.

La reforma constituye uno de los grandes acontecimientos de Méxi-  
co (históricos) que ha transformado sus estructuras sociales, económi-  
cas, jurídicas, políticas, culturales y morales y contribuyó de mane-  
ra directa y decisiva e integrar la moderna fisonomía del Estado Mexi-  
cano. La reforma orientó básicamente a quebrantar el poder eclesiásti-  
co que destacaba sobre el gobierno civil desde la colonia, ya que se -  
decreta con las leyes de reforma la separación de la iglesia y el Esta-  
do, suprimiendo los futuros eclesiásticos y las inmunidades y privile-  
gios de las clases conservadores; ordenan en principio, la desamortiza-  
ción de los bienes en manos muertas y, la nacionalización de los bie-  
nes del clero.

El clero, como se sabe, se había convertido en un cuerpo amortiza-  
dor de la propiedad desde el punto de vista exclusivamente agrario, la  
Ley de Desamortización de Bienes y Corporaciones Civiles y Eclesiásti-  
cas tenía importancia porque combate el monopolio eclesiástico sobre -  
la propiedad rústica; manejar objetivos y proyecciones y amplios alcan-  
ces para la época.

En el periodo comprendido entre el año de 1857 al de 1910, en lo  
que respecta al regimen territorial rústico, podemos apreciar que en -  
éste el clero fué excluido definitivamente como poseedor de bienes -  
raíces, pero a este gran terrateniendo no lo vinieron a suplir los -

miles de labradores pobres que debieron hacerlo, sino que sus haciendas enteras o varias de ellas, aumentaron el caudal de los grandes hacendados que de esta manera se convirtieron en latifundistas.

La situación del indígena campesino llegó a ser desesperante, pues muchos perdieron aquella pequeña propiedad que antes había sido de la comunidad agraria, que luego al desamortizarse se le concedió en propiedad privada, puesto que con la complicidad de las compañías deslindadoras y con la interpretación frente a los cuales no podrían mostrar un título primordial y perfecto, su pequeña propiedad se vió absorbida por el gran latifundio dominante.

Por lo que corresponde a la explotación agrícola, muchos campesinos estaban destinados a ser desposeídos de sus tierras, trabajar las ajenas sin más aliciente que el jornal correspondiente, pero es notorio que las jornadas eran de Sol a Sol.

A esas alturas la problemática agraria había llegado a su punto máximo, cercano a la crisis o más bien en el contexto de la crisis.

Sin lugar a dudas, el germen de la revolución se inició en el medio obrero, que orgánicamente era el más estructurado. Los mismos nexos internos laborales - sociales, las relaciones ideológicas y de solidaridad con sindicatos internacionales, y otros cuestionamientos de explotación de la fuerza de trabajo aglutinada a los obreros, presigando el cambio de estatus económicos.

Diferentes fenómenos se dan entre los campesinos y labriegos, que por su confinamiento en las haciendas, sumado al analfabetismo, lo mismo que a su interconexión, hacía imposible la articulación revolucionaria. Fueron los elementos objetivos de explotación y conclusión de los derechos, los que dinamizaron la insurrección en el medio rural, de ahí que su organización haya sido lenta y con un más alto costo -

social y material. Esto también se refleja en el caudillaje y en la cons tante que fundamenta sus reclamos: la restitución de la tierra.

A esto obedece que la estructura ideológica-programática de la revolución, manifiesta en los planes y programas, va ensanchando sus postulados hasta desembocar en el Constituyente del 17, cuyo centro rector es el artículo 27, que define a la Nación y al Estado Mexicano por medio de la institución de la propiedad, que no rechaza la de carácter privado, sino que la redefine en su origen y la conjuga con la de carácter social - (ejidal y comunal) para cumplir objetivos más amplios y profundos en y para la sociedad mexicana.

El peón vive en condiciones de esclavo, producto de severos mecanismos de explotación. El caso más significativo es el de peón encasillado, que recibe un salario diario de 25 centavos, cuando el salario ordinario debería de ser de un peso, esta diferencia que se le roba al peón obedece que el trabajo intenso ascendería a 120 pesos, mismos que se prorratean en el año para mantener al peón y a su familia, en el caso de la hacienda. Al salario se le adicionaban prestaciones como el maíz, a un menor precio que el del mercado, la casa y la escuela que se cobraban con creces en la tienda de raya, que endeudaba de por vida al peón con la hacienda, deuda que se multiplicaba por los préstamos en efectivo que recibía el peón para festividades religiosas.

A partir de este momento surgió el interés de crear ordenamientos que terminaron con estos abusos hacia el campesinado. Fue así como se creó, por el ilustre Lic. Luis Cabrera, el primer ordenamiento que reguló y declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías; así como la implantación de solicitudes para la dotación de tierras. Este ordenamiento pasaría posteriormente a elevarse a nivel constitucional, plasmándose en el artículo 27 de la Constitución de 1917.



Estos fueron el punto de partida para la creación de ordenamientos, pasando por los Códigos Agrarios de los años 34, 40 y 42, La Ley Federal de Reforma Agraria, hasta llegar a la Nueva Ley Agraria del 26 de Febrero de 1992, que han tratado de dar solución al problema agrario de nuestro país.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES**

- a) Ley del 6 de Enero de 1915.
- b) Constitución de 1917.
- c) Leyes Agrarias Posteriores a 1917.

## CAPITULO I

ANTECEDENTES

La Revolución Mexicana iniciada, como lo consigna la historia, el 20 de Noviembre de 1910, constituye el primer gran movimiento popular del siglo XX que transformó las estructuras jurídicas, políticas, culturales, económicas y sociales, dando como origen en el que se ha fincado el desarrollo y progreso del país.

La Ley del 6 de Enero de 1915 tiene el mérito histórico de haber polarizado las inquietudes y esperanzas de la población rural, de haber atraído a la causa constitucionalista el mayor contingente campesino, de justificar plena y ampliamente el movimiento revolucionario y de establecer las bases firmes para realizar la justicia social mediante la restitución dotación de tierras a los pueblos aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado.

LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

El 12 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza expide en Veracruz el proyecto de Ley Agraria, en dicho proyecto se contempla el problema agrario y sus soluciones al mismo.

Pero es hasta el 6 de enero de 1915, cuando el ilustre Lic. Luis Cabrera, precursor de la Reforma Agraria y autor de la Ley de la misma, - señala el rumbo que habría de tomar las decisiones políticas de los regímenes post-revolucionarios, en materia agraria.

Esta ley reconoció el derecho de los pueblos campesinos para que se les dote de todas las tierras necesarias para su subsistencia y se les restituya aquellas de las que habían sido despojadas. En ella se hace la declaración de nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes

pertenecientes a los pueblos que se hubieren hecho en contravención a la Ley del 25 de Junio de 1856. Crea las Autoridades Agrarias y se fija la tramitación a que deberán sujetarse las solicitudes de dotación y restitución de tierras. Estos dos ordenamientos fueron sin lugar a dudas, los que sirvieron de plataforma social a la revolución constitucionalista.

Una vez expuesto lo anterior, era necesario que les fuera devuelto a los pueblos los terrenos de los cuales habfan sido despojados, como un acto de justicia y la única forma de asegurar la paz y promover el bienestar y el mejoramiento de las clases sociales bajas.

Facultados para realizar los repartos que estimaran convenientes las autoridades militares superiores que operaban en cada lugar, dichos repartos se hacfan sujetándose a la Ley que lo dispone.

Los puntos más importantes de esta Ley son:

**Declara nulas:**

- a) Las enajenaciones de tierras, aguas y montes que hubieren sido por las máximas autoridades de los Estados, contraviniendo a lo que dispone la Ley del 25 de Junio de 1856.
- b) Las composiciones, enajenaciones o ventas de aguas, tierras o montes que hubieren sido afectadas por la Secretaría de Fomento y Hacienda o cualquier autoridad federal, desde el día 1º de Diciembre de 1876 hasta la fecha, que hayan invadido y ocupado ilegalmente.
- c) Todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas por compañía, jueces u otras autoridades federales, durante el tiempo señalado anteriormente, que ocuparan ilegalmente los terrenos, aguas, montes que pertenecían a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Se crean además, mediante esta Ley, una Comisión Nacional Agraria por cada Estado o territorio de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten.

El procedimiento para la restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegalmente, era muy sencillo, ya que únicamente se presentaba la solicitud acompañándola de los documentos probatorios ante el Gobernador o Autoridades superiores en caso de territorios y a los militares que estuviesen autorizados para dicho fin por el poder Ejecutivo, por falta de comunicaciones o el Estado de Guerra, dificultades de intervención del funcionario competente, una vez que las autoridades respectivas estudiaban el caso y resolvían, oían la opinión de la Comisión Nacional Agraria, la que acordaba si procedía o no la restitución, en caso afirmativo intervenía el Comité Particular Ejecutivo quien entrega provisionalmente las tierras. La Comisión Nacional Agraria tenía el carácter de Tribunal revisor dentro de este procedimiento, ya que únicamente aprobaba la las resoluciones de las autoridades de los Estados o Militares para que el ejecutivo emitiera su resolución definitiva, expidiendo los títulos respectivos en favor de los pueblos interesados.

Todo particular que creyera estar perjudicado con las resoluciones contaba con un término de un año para ocurrir ante los Tribunales a reclamar sus derechos; pero en caso de que éste fuera beneficiado con la resolución sólo tenía derecho a solicitar la indemnización por parte del Gobierno.

Esta Ley fué realizada en una época en que la situación del país era crítica en virtud de que se encontraba en plena revolución; por lo tanto hubo muchos errores y defectos que se trataron de enmendar con las reformas que se le hicieron. Las pasiones políticas, los intereses de partido, hicieron a menudo de las dotaciones y restituciones verdaderos atentados en contra de la propiedad privada, complicando más el programa agrario.

Por tal virtud el 19 de Septiembre de 1916 se reforma la ley en el sentido - de que las dotaciones y restituciones serían definitivas.

El régimen de propiedad del ejido, creado por esta ley, es otra - diferencia más que lo separa del ejido colonial, creemos que las limitaciones necesarias a que se refiere esta disposición, fueron creadas y objetivizadas hasta la Constitución de 1917.

La Ley del 6 de Enero de 1915, en Mérito a su trascendencia social, económica y política, es elevada al rango de Ley Constitucional por el - artículo 27 de la Constitución de 1917, dieron origen a una vigorosa legis- lación reglamentaria que se fué creando y perfeccionando en contacto direc- to con los problemas reales que se suscitaron con su aplicación y asimilando las experiencias obtenidas hasta conformar instituciones típicamente mexica- nas en este importante campo.

## CONSTITUCION DE 1917.

La Constitución de 1917, plasma institucionalmente la ideología de la Revolución de 1910, ya que no ataca las estructuras constitucionales de 1987. Antes bien, partió de ella para criticar al régimen de Porfirio Díaz por no tener la Carta Fundamental como vestidura de un sistema político - que se había apartado progresivamente de las decisiones políticas fundamentales del liberalismo.

Fué pues, un hecho que las demandas de la Revolución, reafirman — los principios políticos del liberalismo, subrayando la necesidad de una — acción política decisiva para transformar el orden social y económico con el fin de hacer viable aquellos, es por ésto que el primer jefe del ejército constitucional pugnará por estas demandas de reforma social.

Más tarde, desde Veracruz, Venustiano Carranza promulgó un decreto de reforma al Plan de Guadalupe, cuyo propósito fundamental era convocar — la reunión de un Congreso constituyente.

El decreto facultó al encargado del poder ejecutivo de la Nación — para convocar a elecciones para un congreso constituyente; el Distrito Federal y cada Estado o territorio nombraría un diputado propietario y un suplente por cada 70,000 habitantes o fracción que pasara de 20,000, con base en el censo de población de 1910; los Estados y territorios que no tuvieran esta población mínima, tendrían derecho a un diputado propietario y a un — suplente. Este decreto estableció también que el primer jefe del ejército constitucionalista y encargado del poder ejecutivo, presentaría al Congreso Constituyente el proyecto de Constitución reformada, para que se discutiera, aprobara o modificara.

La Constitución de 1917 es de suma importancia pues considera esencialmente el problema agrario. El Congreso Constituyente de Querétaro, — abre sesiones el 1º de Diciembre de 1916, para lo cual Venustiano Carranza

entrega su proyecto de Constitución, el cual trae consigo alguna reforma en el aspecto político.

El proyecto Carrancista propuso reformas al artículo 27 Constitucional para fortalecer la vigencia de las leyes de reforma y consultó a la Asamblea la conveniencia de exigir que los extranjeros se sometieran íntegramente a las leyes mexicanas al adquirir bienes raíces.

El proyecto constitucional presentado por Carranza a la Asamblea Constituyente, advirtió que la facultad constitucional de expropiación por causa de utilidad pública que consignaba el artículo 27 del proyecto de Constitución, era suficiente para adquirir tierras y repartirlas para fomentar la pequeña propiedad. El proyecto Carrancista, por otra parte, ratificaba las disposiciones reformistas en cuanto a prohibiciones de tierras en materia de propiedad y proponía limitaciones a la capacidad de adquirir tierras de sociedades anónimas y bancos. Carranza se mostró tímido en cuando incluir en la Constitución disposiciones amplias en materia agraria, a la Constitución de 1857.

Este proyecto fué elaborado por los señores J. Navidad Macías V.L., Manuel Rojas, supervisados por Carranza, se presentó ante el Congreso con el deseo de que así se aprobara, pero Francisco J. Mújica, opina que habrá de revisar artículo por artículo, dado que si es necesario, se tendría que reformar todos los artículos, motivando que Carranza haga un llamado a todos los constituyentes para que manifiesten todos sus anhelos revolucionarios.

El grupo que se había encargado de la redacción del artículo 123, se aplicó también a elaborar un proyecto del artículo 27, a partir del 14 de Enero de 1917. Por lo que el grupo de Diputados redactores del proyecto, fueron encabezados por el Ing. Pastor Rouaix y Don Andrés Molina Enríquez, destacando Julián Adame, Porfirio del Castillo, David Pastrana Jaimes, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Pedro A. Chapa, José Alvarez, Samuel de los Santos, Federico C.



Ibarra, Rafael Martínez de Escobar, Rubén Martí, Enrique A. Enríquez, Dionisio Zavala, Heriberto Jara, Victorio Góngora, José Von Versen, Cándido - Aguilar y Nicolás Cano.

Pronto se afianzó en el grupo de redacción la convicción de que:

"El propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, - interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos; - era el que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el estado, para regular su repartición, su uso y - conservación." (1)

Estuvieron también presentes en los trabajos del grupo las ideas expuestas en los planes político-sociales de la revolución, las leyes y disposiciones dictadas por los jefes revolucionarios en favor de la clase campesina y, sobre todo, la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915.

En sesión del 25 de Enero, el grupo presentó su proyecto, el cual fué turnado para estudio y dictámen, a la Comisión Primera de Constitución.

En la parte considerativo del proyecto se dijo que:

"El artículo 27 tendrá que ser más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. Este - artículo tiene por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los - cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que puedan a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional".

Los considerandos a la iniciativa que fueron elaborados por Molina Enríquez, hacían una historia sucinta del derecho de propiedad en México, desde la Colonia hasta el Porfiriato, cuando:

"La política económica resultante seguida por la dictadura favoreció a los grandes propietarios, que éstos comenzaron a invadir por -

(1) Miguel de la Madrid Hurtado, Estudio de Derecho Constitucional. ICAP, México, 1981. pág. 86

todas partes los terrenos de los indígenas y, lo que fué peor, protegió por medio de las leyes de baldíos, los despojos de la pequeña - propiedad." (2)

La revolución estalló por la reacción de las clases bajas ante este estado de cosas, por lo que:

"Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no alude, como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por medio a las consecuencias". (3)

El Lic. Miguel de la Madrid, al respecto establece que la "tesis de Molina Enríquez era "anudar" la legislación futura, en materia de propiedad con la Colonia. Si el derecho colonial había erigido al rey como el titular del derecho absoluto de propiedad, y a la propiedad privada como una - derivación de su soberanía, debía reconocerse entonces que ese derecho pleno sobre tierras y aguas pertenecía a la nación, la cual podría reservar su - dominio ciertas categorías de bienes y otorgar la propiedad privada a los - particulares en otros casos. Con el supuesto, el gobierno podría resolver el problema agrario mediante la destrucción de los latifundios". (4)

En realidad, la tesis antes expuesta fué un bazantismo legalista de - Molina Enríquez, no compartido por los demás miembros del grupo redactor de la iniciativa del artículo 27.

(2) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México; Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la promulgación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t.11, p. 1223.

(3) Idem. p. 1224

(4) De la Madrid, op. c.t. supra nota 1. p. 87.

Pastor Rouaix: ha dicho.

"Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos -  
 dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición no hubiéramos  
 tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista,  
 que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamen-  
 te era en sus efectos los que trataban de arrancar y destruir la revo-  
 lución popular que representábamos en aquellos momentos; nos hubiera -  
 bastado la consideración de que un Estado como representante, director  
 y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tie-  
 ne facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmen-  
 te puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo  
 artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastan-  
 te para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y  
 reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima -  
 de los intereses particulares." (5)

En efecto el fundamento relativo al artículo 27 Constitucional es la -  
 soberanía inmanente de una comunidad nacional para decidir no sólo sus es-  
 tructuras políticas y legales, sino un sistema económico, dentro del cual -  
 reviste importancia especial el derecho de propiedad. Esta fué la idea que  
 impulsó al Constituyente a regular con un detalle fuera de lo tradicional -  
 las cuestiones relativas al derecho de propiedad.

Lo anterior puede observarse con mayor claridad en el dictámen que -  
 presentó la Comisión Primera de Constitución sobre la iniciativa del 27.  
 El dictámen reconoció a la propiedad como un derecho natural:..."Supuesto -  
 que la apropiación de las cosas para sacar de ella los elementos necesarios  
 para la conservación de la vida, es indispensable...."

---

(5) Rovary Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución po-  
 lítica de 1917, Puebla. Gobierno del Estado de Puebla 1945, p. 144.

La Comisión, finalmente aceptó con entusiasmo incorporar al texto - constitucional la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915 y establecer todo un sistema constitucional de reforma agraria.

La discusión del artículo 27 en el Constituyente poco agregó al plan teamiento del proyecto elaborado el grupo conducido por Rouaix . Los dipu tados constituyentes afinaron algunos conceptos, insistieron en otros e - incorporaron algunas otras ideas pero en verdad, el proyecto logró también hacer una síntesis de las ideas prevaletientes, de modo que el artículo 27 sólo fué objeto de algunos ajustes.

El artículo 27 Constitucional fué elaborado por unanimidad de los - 150 diputados presentes en la sesión del 30 de Enero; con la inclusión de dicho precepto en la Constitución se consolidó la nueva teoría constitucio nal mexicana, que logró que la ley fundamental se convirtiera en instrumento reformador de las estructuras económicas y sociales.

La parte agraria del artículo 27 parte de un supuesto general que - rige para todo el derecho de propiedad: "La propiedad de las tierras y - aguas comprendidas dentro del territorio nacional y corresponden original- mente a la Nación;" ella tiene el derecho de transmitir dichos bienes a los particulares en propiedad privada, pero ésta queda sujeta a las modali dades que dicta el interés público y, en todo caso, al derecho del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

De esta forma las medidas concretas dirigidas a realizar la reforma agraria parten, en el régimen constitucional mexicano, de una concepción - especial del derecho de propiedad, donde este es relativo y condicionado - por el interés general. El fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, la creación de nuevos centros de pobla-

ción agrícola, los procedimientos de restitución y dotación de tierras y aguas, las limitaciones a la capacidad de adquirir y poseer propiedades rústicas impuestas a las corporaciones cívicas y eclesíásticas, fueron sólo instrumentación de ese concepto del derecho de propiedad, supeditado a una función social que constituye el núcleo doctrinal del artículo 27 Constitucional.

El concepto le dió al Estado nuevas responsabilidades en el campo económico-social. El poder público quedó encargado de procurar a la Nación una nueva estructura agraria y, un nuevo orden económico. Si tomamos en cuenta que el mismo artículo 27 reglamentó la cuestión de los bienes del subsuelo, reservándolos a la propiedad nacional y limitando el acceso a los particulares de los mismos sólo en cuanto a su aprovechamiento regulado mediante concesión del Estado, tendremos que concluir que dicho precepto sentó las bases de un nuevo sistema económico, en donde la acción pública regula y coordina las de los particulares para procurar que su actividad encuadre con los intereses generales de la comunidad. El propio artículo 27 supeditó la capacidad de los extranjeros, para adquirir tierras y concesiones de explotación de recursos naturales, a su incondicional sumisión al orden jurídico mexicano; con ello se incorporó también el texto constitucional de 1917, el nacionalismo económico que caracterizó al movimiento revolucionario y que tan importante ha sido para encauzar nuestro posterior desarrollo la defensa de nuestra integración nacional.

La nueva Constitución estableció que los Estados de la Federación quedaran obligados a expedir y aplicar las leyes de fraccionamientos de latifundios sujetándose a tal efecto a bases predestinadas para la distribución de las acciones de restitución y dotación de tierras y aguas.

No se excluye de sus efectos a la propiedad comunal de los pueblos y como la Constitución del 57 pasó inadvertida, tal excepción ocasionó la

la destrucción de ejidos.

Con la Constitución del 17 la restitución quedará justificada cuando los pueblos carecieran de ella o de agua, o no tuvieran la cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades teniendo derecho a que se les dote de ella abasteciéndose de las pequeñas propiedades agrícolas en explotación, teniendo que el Constituyente protege a toda costa la pequeña propiedad congregando esta garantía en el artículo 27 de respeto a la institución creada, facultando al poder público para que se expida la reglamentación a a fomentarla e incrementarla, el concepto de pequeña propiedad es impreciso, ya que lo que se define en estos términos dentro de nuestro territorio, no sería posible su existencia, ya que en ocasiones se considera como latifundio lo pequeño es lo grande, pero varía según el medio.

En conclusión podemos decir, que al triunfo de la Constitución y establecido el Congreso Constituyente, previo a los debates del artículo 27 aprobó el texto de dicha disposición que estableció la propiedad originaria en favor de la Nación de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, contempla la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y agua en favor de los núcleos de población; se reafirma la incapacidad de las asociaciones religiosas y se amplía a las mercantiles para adquirir, poseer o administrar tierras; la legitimación de los condueños, rancharías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones, que de hecho o por derecho, guardan el estado comunal para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que le pertenecieran o se les restituyeran conforme a la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915. La cual es elevada a rango constitucional en la que disponía la nulidad de cualquier clase de operación mediante la pérdida de tierras de los núcleos agrarios.

Se decreta el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las siguientes bases: Que cada entidad federativa fijara la extensión -

máxima de tierra susceptible de apropiación y que los excedentes podían ser fraccionados en el plazo que le fijaran las leyes a los propietarios y con las condiciones marcadas por el gobierno, en caso de oposición del propietario para el fraccionamiento, el gobierno lo llevaría a cabo mediante la expropiación cubriéndose el valor de las fracciones por anualidades de un interés no mayor del 3%, obligaba a los propietarios a recibir en pago los bonos de la deuda agrícola local y declaró revisable todos los contratos y concesiones realizadas por los gobiernos anteriores desde el año de 1876 y que hubieran traído consecuencias del acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, facultando al poder ejecutivo para declarar nulos aquellos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

## LEYES AGRARIAS POSTERIORES A 1917.

### Ley de Ejidos.

La primera Ley reglamentaria de los principios rectores que en materia agraria contiene el artículo 27 Constitucional se expidió el 28 de Diciembre de 1920, bajo el régimen presidencial del general Alvaro Obregón, en la que fundamentalmente regula la redistribución de la propiedad rural y se integra el sistema ejidal mexicano.

Esta ley estuvo integrada por 42 artículos y 9 transitorios, siendo sus puntos más importantes los siguientes:

a) Dentro de las Dotaciones y Restituciones.- En este punto se señala que sólo tienen derecho para adquirir terrenos por medio de las dotaciones y restituciones, las rancharías, las comunidades, los pueblos y las congregaciones, preceptuando en su artículo 13 que "La tierra dotada a los pueblos, se denominará Ejido".

Para que procediera la restitución debería probarse y acompañarse los documentos en que se fundara el derecho y para la dotación, la necesidad o conveniencia de la misma.

b) Las Autoridades agrarias continuaron siendo las mismas que se establecieron en la Ley del 6 de Enero de 1915, excepto los jefes militares; o sea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos, otorgando facultades de decisión y ejecutivas a los Gobernadores de los Estados y al Ciudadano Presidente de la República, a quien se le consideraba como la suprema autoridad.

c) Extensión de los Ejidos.- La superficie de los ejidos, de acuerdo con la calidad de las tierras, será aquella extensión que produzca como mínimo a cada jefe de familia, el duplo de jornal medio diario que se paga en la localidad.

"En forma provisional se estableció el disfrute en comunidad de las tierras y la administración de las mismas por una junta de aprovechamiento



de ejidos, mientras se expedía la Ley que determinara la forma de hacer el reparto de las tierras". (7)

Podemos apreciar que mediante este precepto se hizo notable la irregularidad aplicación de la Ley, ya que el salario era inestable y en virtud de que siempre han sido bajísimos los salarios en México, por lo tanto, el duplo no satisfacía las necesidades mínimas del trabajador y de su familia.

d). Procedimiento.- El procedimiento para la restitución y la dotación se establecía en su artículo 34, el cual se iniciaba presentando una solicitud ante el Gobernador del Estado cuya jurisdicción pertenecía al núcleo de población; el Gobernador a su vez remitía la solicitud a la Comisión Local Agraria agregando varios datos como: categoría política del pueblo solicitante, ubicación de las tierras, censo de población y un informe del ayuntamiento acerca de la situación del poblado en relación con las haciendas; estos datos se complementaban con otros que rendía la Comisión Local Agraria, la cual una vez integrada y concluido el expediente, remitía a la Comisión Nacional Agraria, la cual en el término de un mes y debía dictaminar para que sirviera como base al ejecutivo, quien era el que fallaba para la restitución o dotación.

Podemos decir que el principal defecto de esta ley fué que los términos se prolongaban más allá de los debido, de tal manera, que los expedientes tardaban en llegar a la resolución final y sólo hasta entonces, en caso favorable, había posesión definitiva de tierras para los pueblos necesitados. Esta ley no respondió a la realidad para la cual fué creada y pronto hubo que derogarse, teniendo una vigencia efímera de once meses, pues derogada por el Decreto del 22 de Noviembre de 1921.

---

7. Fábila, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, pág. 287 y 55.

Decreto del 22 de Noviembre de 1921.

Como se mencionó en el apartado anterior, la lentitud en los trámites agrarios, originó que el Congreso de la Unión expidiera el decreto del 22 de Noviembre de 1922, abrogando la Ley de Ejidos, conteniendo estas importantes disposiciones como son:

I.- Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán de las Comisiones - locales agrarias de las entidades federativas y éstas de la Comisión Nacional.

II.- El término para substanciar los expedientes para las Comisiones Locales Agrarias será de 4 meses, el cual deberá finalizar con la resolución del Gobernador del Estado;

III.- El Gobernador tendrá un mes para dictar su resolución al momento de que las Comisiones locales agrarias cierran los expedientes;

IV.- Cuando la resolución del Gobernador mande restituir o dotar de - tierras a los pueblos, los Comités Particulares Ejecutivos, deberán en un - plazo de un mes otorgar la posesión correspondiente.

V.- Los términos señalados anteriormente no podrán prorrogarse.

VI.- Si en el caso de que el Gobernador no emitiera su resolución, la Comisión Local Agraria turnara a la Comisión Nacional el expediente, para - que ella consulte la resolución final directamente con el Presidente de la - República.

VII.- En caso de responsabilidad oficial de los gobernadores, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos y en caso de que no cumplan con los términos anteriores, la Comisión Nacional Agraria, las consignará a las autoridades respectivas.

Por otra parte, crea la Procuraduría de los Pueblos dependientes de - la Comisión Nacional Agraria.

Este decreto constituye un nuevo avance en el desarrollo agrario y -

da origen a la expedición del Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922.

#### REGLAMENTO AGRARIO. \*

El Reglamento Agrario fué expedido por Alvaro Obregón el 17 de Abril de 1922, utilizando las facultades señaladas por el artículo 3º del Decreto del 22 de Noviembre de 1921, conteniendo algunas innovaciones.

Algunas de estas innovaciones corresponden a la Comisión Nacional Agraria que quedará integrada por nueve miembros, de los cuales, tres serán Agrónomos, dos Ingenieros Civiles y los restantes, personas honorables, siendo el Secretario de Agricultura y Fomento quien presidirá. Asimismo, las Comisiones Locales Agrarias se integrarán por un Agrónomo, un Ingeniero Civil y tres particulares de reconocida honorabilidad; como podemos apreciar siguen siendo las mismas Autoridades Agrarias, junto con los comités Particulares y el Ejecutivo de la Unión, que se establecieron en la Ley del 6 de Enero de 1915.

Para el procedimiento Agrario, los expedientes relativos a dotación y restitución, se tramitarán en primera instancia por las Comisiones Locales Agrarias y se resolverán provisionalmente por los Gobernadores, en un término de 5 meses, el cual no podrá ser prorrogado. Al igual que en el Decreto estudiado en el apartado anterior, los Comités Particulares Ejecutivos, otorgaban la posesión de las tierras al mes siguiente de la resolución del Gobernador, siendo el Presidente de la República quien emitía la resolución definitiva.

Todas las pruebas y alegatos que presentaban los propietarios de la propiedad presuntamente afectable, la podían hacer ante cualquier Autoridad

- 
- \* Fabila ob. cit. pág. 383 y siguientes.
  - \* Fuente. Ob. cit. pág. 383 y 55
  - \* Fuente Fabila, Manuel ob. cit. pág. 381-383

agraria teniendo un plazo de 30 días.

Se establece la extensión del ejido, la cual será suficiente para - asignar a cada jefe de familia o individuo mayor de 18 años, una parcela - de 3 a 5 Has. en terreno de riego o humedad: 4 a 6 hectáreas en terrenos de temporal con regular y abundante precipitación pluvial y 6 a 8 Has. en tierras de mal temporal.

Se finan por primera vez la extensión por exclusión de la pequeña - propiedad, pues en su artículo 14 se establece que "quedan exceptuadas en la dotación de ejidos los siguientes propietarios:

I.- Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta - hectáreas en terrenos de riego o humedad;

II.-Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechan una precipitación pluvial anual abundante y regular;

III.- Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otra clase; y

IV.- Las unidades que por su naturaleza representen una unidad agrícola, industrial en explotación, pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a los que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible". (8)

El contenido de este reglamento siguió ocupándose sólo del reparto de tierras para constituir ejidos, pero no de los otros aspectos del ejido. Asimismo se establecen los límites de la pequeña propiedad inafectable; en tanto que para la capacidad colectiva se sigue utilizando el sistema de categorías políticas, en el cual se establecían o se consideraba a los pueblos, rancherías, congregaciones, condeñazgos, comunidades, los núcleos de población existentes en las haciendas abandonadas, ciudades y villas.

---

(8) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa. México 1991, p. 293.

LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL.

Durante el gobierno del general Plutarco Elfas Calles, el día 19 de diciembre de 1925, fué expedida esta ley, que constó de 25 artículos y 4 - transitorios, los cuales se distribuyen en tres capítulos, siendo los siguientes:

- I.- De las tierras ejidales y de su administración;
- II.- De la repartición de la tierra a los vecinos de los pueblos; y
- III.- Disposiciones Generales.

Se instituye dentro de esta Ley a los Comisariados Ejidales, como - órganos representativos de los núcleos de población ejidal, a los cuales se les asigna las siguientes facultades y obligaciones:

- a) Representar al ejido ante toda clase de autoridad;
- b) Administrar el aprovechamiento de la propiedad comunal;
- c) Fraccionar las tierras cultivables del ejido y repartir equitata - tivamente las parcelas entre los ejidatarios.
- d) Responder como cualquier mandatario, de los resultados de su gestión y caucionar el manejo; y
- e) Convocar a junta general a petición de más de diez ejidatarios o del representante de la Comisión Nacional Agraria". (9)

Los comisariados ejidales deberán presentar a la Junta General un - proyecto de división, adjudicación y administración de tierras ejidales, - dentro de los cuatro meses siguientes al otorgamiento de la posesión provisional o definitiva, el cual deberá estar sujeto a las siguientes bases:

---

(9) Lemus, ob. cit. pág. 295

1.- Separación del fundo legal de las tierras de cultivo y de los montes y pastos.

2.- División en parcelas de las tierras de cultivo y de adjudicación a los ejidatarios inscritos con tal carácter en el padrón definitivo.

3.- Manera de administrar los pastos, montes y aguas que se conserven en común.

4.- Exclusión de los ejidatarios que tengan lotes en una extensión igual o mayor a la parcela agrícola.

5.- Reseña del número de parcelas que señala el reglamento destinado a escuelas de niños o de educación agrícola.

Esta Ley señala que el grupo de población que obtuvo la restitución o la dotación, adquiere la propiedad comunal de las tierras, bosques y aguas; pero en lo que respecta a las tierras de cultivo, mientras no sean parcelas y no sean objeto de adjudicación individual, los ejidatarios no concretizaron su derecho. Son inalienables los derechos adquiridos sobre bienes ejidales y por lo tanto, no se pueden ceder, traspasar, arrendar o hipotecarse toda o en parte.

Se establece que los ejidatarios perderán sus derechos agrarios, cuando sin justificación alguna deje de cultivar un año, debiendo la Junta General de Ejidatarios aprobar la privación que será revisada por la Comisión Nacional Agraria.

Se crea el Registro Nacional Agrario como una institución indispensable para el buen desarrollo de la Reforma Agraria, puesto que en ella se inscriben todos los datos relativos a la tenencia de la tierra, a los sistemas de explotación y a los campesinos beneficiados de las acciones agrarias.

Podemos concluir que además importantes de esta Ley fué que se -

estableció la naturaleza de ser inalienable, imprescriptible, inembargable e inenajenable de las tierras ejidales, individuales o parceladas.

Se crearon los Comisariados Ejidales que vinieron a sustituir a los Comités Particulares Administrativos, quien los venía representando como Apoderado legal.

La ley del 19 de Diciembre de 1925, es derogada por la Ley del 25 de Agosto de 1927, lo cual respeta las principales instituciones de la primera, introduciendo sólo reformas, como son las siguientes:

Además de las facultades de representación y administración de la propiedad comunal, así como de las obligaciones y derechos que corresponden al Comisariado, la nueva ley le agrega:

- a) Encargarse del establecimiento y conservación de los mejores materiales que beneficien a la colectividad; y
- b) Cumplir los acuerdos emanados de la Comisión Nacional Agraria, de la Secretaría de Agricultura y Fomento y de la Junta General.

Dentro del apartado de Fraccionamiento y Adjudicaciones Ejidales, esta Ley introduce importantes modificaciones como son las siguientes:

- a) Determina que el fraccionamiento se hará de acuerdo con lo que disponga la resolución presidencial y de acuerdo con las condiciones agrícolas de la región.
- b) La división será proyectada por un Ingeniero comisionado, se oír el parecer del Nuevo Centro de Población interesado y la Comisión Nacional Agraria resolverá en definitiva.
- c) Introduce la modalidad de hacer el reparto por sorteo.
- d) Ordena que se aportará un lote para la construcción de la Escuela rural, señalando el correspondiente para campo experimental.
- e) Determina que a falta del interesado que figura en el padrón -

se entregará la parcela al heredero y que quien esté cultivando una porción del ejido, tiene derecho preferente a la repartición.

La Lic. Martha Chávez Padrón, argumenta que "esta Ley, al igual que - su antecesora trataba de constituir con la propia naturaleza de los bienes ejidales, un patrimonio para la familia campesina; defendiendo legalmente contra embargos, deudas, negligencia, ignorancia, etc.... y susceptibles de heredarse entre la familia, sin más condición que trabajar la tierra". (10)

Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.

Esta ley, a la cual se le conoce también con el nombre de Ley - Bassols, por haber sido elaborada por el ilustre jurista mexicano Lic. - Narciso Bassols, trata de corregir las fallas y errores del Reglamento - Agrario, entre los cuales podemos destacar.

a) En materia de capacidad colectiva, suprime la categoría políti- ca y en capacidad individual, estableció que sólo los mexicanos por naci- miento, mayores de 18 años y las mujeres solteras o viudas, con familia a su cargo, pueden ser incluidos en el censo agrario.

b) Se consideró como pequeña propiedad aquella superficie de - cincuenta veces mayor que la parcela, por lo que fluctuaba entre 100 y 150 Has. en terreno de riego, pero en todo caso, se ordenó absoluto respeto en materia de afectaciones agrarias, hasta 150 Has. en el cualquiera que fuera la calidad de los terrenos.

CODIGO AGRARIO DE 1934.

En Durango, se expide el Primer Código en México, por el Presidente Constitucional sustituto de los Estados Unidos Mexicanos, Abelardo L. - Rodríguez en uso de las facultades que el H. Congreso de la Unión le otorgó por Decreto del 28 de Diciembre de 1933.

(10) CHAVEZ, Padrón Martha, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 319.



Considerando como antecedente importante el Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de abril de 1934, mismo que reúne en forma ordenada y coherente, los antecedentes de los diversos ordenamientos agrarios expedidos a la fecha, eliminando con ello la dispersión de las disposiciones agrarias, - propiciando y facilitando con eso su aplicación.

En el artículo 2° reconoce al Presidente de la República como suprema autoridad agraria, prescribiendo que sus resoluciones en ningún caso - pueden ser modificadas dándoles el grado de resolución definitiva, es decir, que pone fin a un expediente de restitución, dotación o ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población agrícola o de certificación de la pequeña propiedad inafectable.

Transforma el Código de referencia al Cuerpo Nacional Consultivo en un Cuerpo Consultivo Agrario, con una composición mayoritaria de Ingenieros Agrónomos titulados, precisando en su artículo 7° cinco funciones:

En los artículos 6, 9, 10 y 17 establece las atribuciones del Jefe - del Departamento Agrario, de los Delegados Agrarios, de los Gobernadores - de las Entidades federativas y de los Comités Ejecutivos Agrarios.

En el capítulo relativo a disposiciones comunes de restitución y dotación de tierras y aguas, encontramos el perfeccionamiento de la doble vía ejidal, que consiste en la tramitación simultánea del expediente dotatorio junto con el de restitución, para el caso de que este último se declare - improcedente.

El artículo 34 fija el radio legal de afectación, en un sector de - siete kilómetros a partir del lugar más importante del núcleo solicitante, considerando afectables todas las fincas tocadas por el mismo.

El capítulo II del título tercero, en su artículo 43 determina los

sujetos que no tienen capacidad en materia agraria, a saber: los habitantes de las capitales de las entidades federativas; los núcleos de población - cuyo censo agrario arroje un número menor de 20 individuos con derecho a - recibir tierras por dotación; las poblaciones con más de 10,000 habitantes si en su censo agrario figuran menos de 200 individuos con derecho a recibir tierras por dotación; los pueblos de mar dedicados al tráfico de altura y - los fronterizos con líneas de comunicación ferroviaria internacional; los - centros de población que se forman dentro de los sistemas de colonización - llevados a cabo por la Secretaría de Agricultura y Fomento, por la Comisión Nacional de Irrigación o por la Sociedad Financiera Mexicana; y por último, los centros de población que se formen dentro de tierras objeto de contrato de colonización ya perfeccionado conforme a la ley de la materia y del cual tenga conocimiento el Departamento Agrario.

La capacidad individual en materia agraria hace con la nacionalidad - mexicana, una edad mínima de 16 años si es varón soltero o de cualquier - edad si es casado, la mujer soltera o viuda si tiene familia o su cargo, - residencia en el poblado solicitante de seis meses anteriores al levantamien - to del censo, tener la explotación de la tierra como ocupación habitual, no poseer a nombre propio o a título de dominio, terrenos en extensión igual o mayor que la parcela que se le pudiera asignar y no poseer un capital indus - trial o comercial mayor de 2,500 pesos.

Por lo que se refiere al monto y calidad de las dotaciones, éstas - las determinó en cuatro hectáreas de riego, ocho hectáreas de temporal, la extensión.

## CODIGO AGRARIO DE 1940.

El general Lázaro Cárdenas, promulgó el 23 de septiembre de 1940, - un nuevo Código Agrario, mismo que conservó en gran parte, las tendencias - del Código Agrario de 1934, aportando innovaciones y modalidades como las - siguientes: distinguió en su artículo 1º a las autoridades y órganos agrarios; en cuanto a las acciones agrarias, identificó en su artículo 35:

I.- De restitución y dotación de tierras y aguas.

II.- De ampliación de lo ya concedido.

III.- De creación de nuevos centros de población agrícola.

IV.- De reconocimiento de la propiedad de comunidades indígenas, y

V.- de Reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable.

En su artículo 52 estableció que solamente la Asamblea General de Ejidatarios tenía facultades para privar del uso de sus derechos a cualquier de los ejidatarios, en los casos comprendidos en el Código y con aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, teniendo la facultad - esta Dirección de revisar las resoluciones de la Asamblea General sobre privaciones.

En el artículo 55 aparece la acción de reconocimiento y titulación de la propiedad comunal de los pueblos, dando atribuciones al Ejecutivo Federal, vía el Departamento Agrario y el Departamento de Asuntos Indígenas - para la resolución de esta acción agraria.

En lo que se refiere a las propiedades afectables, establece la - preferencia en relación a los particulares, a las propiedades de la Federación, de los Estados o de los municipios, imponiendo además la obligación a los presidentes municipales, ejecutivos, locales y al Secretario de Agricultura y Fomento, de informar a la Delegación Agraria y a las oficinas centrales.

les del Departamento Agrario mediante una relación completa de sus propiedades de las que vayan adquiriendo con posterioridad.

Dentro de las propiedades afectables, comprende las tierras que -- formen los fraccionamientos simulados, prescribiendo que se tendrían por simulados los fraccionamientos cuando no obstante haberse hecho el fraccionamiento con anterioridad a la fecha de la presentación de la solicitud agraria, no se haya operado la traslación de dominio; en los casos en que el propietario original se reservara el usufructo de dos o más fracciones y además cuando no haya deslindes o señalamientos efectivos sobre los terrenos, cuando -- las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de la presentación de la solicitud agraria y en los casos en que se compruebe que no obstante el fraccionamiento, se concrete el provecho de la explotación de las fracciones resultantes en favor de una sola persona.

En el artículo 71 exceptuaba de las hipótesis de fraccionamiento simulado en los casos en que el fraccionamiento y el traslado de dominio haya -- sido operado con anterioridad a la solicitud agraria, o bien cuando sin haberse hecho el traslado de dominio, se tengan en posesión las fracciones y se -- trabajen personalmente. De la misma manera se respetaban los fraccionamientos que eran el resultado de la aplicación de los bienes de una herencia, y las fracciones estén amparadas por las hijelas registradas con fecha anterior a la solicitud agraria de que se trata, y las fracciones no sean mayores a -- la máxima extensión inafectable. Se presentaba además los casos en que las tierras estaban sujetas a administración fuera propiedades de menores, mujeres o incapacitados, siempre y cuando no se excedieran los límites de la -- inafectabilidad; y en los casos en que un grupo de individuos posea proindiviso y de derecho una extensión afectable, siempre que las posesiones sean -- quietas, pacíficas y con cinco años anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud agraria y no exceda de 20 hectáreas de riego o sus equivalentes.

La innovación más destacada es quizá la inclusión en este código, de las concesiones de inafectabilidad ganadera, que fueron concebidas como una vía de posible solución a la conservación y el incremento de la riqueza ganadera del país, ya que los propietarios de las fincas dedicadas a la ganadería, se resistían a incrementar sus negocios por temor a resultar afectados con alguna acción agraria.

El artículo 261 determinó que los decretos concesión de inafectabilidad debían contener, entre los datos más importantes, la existencia de la explotación ganadera como actividad preferente del solicitante; la unidad de dirección de la negociación; la preexistencia de la propiedad y el ganado con anterioridad a la solicitud; el número de cabezas de ganado que la ley determinara, igualmente, no debería existir necesidades agrarias pendientes de satisfacer y tener un término de duración por 25 años.

Las propiedades de las tierras sujetas a decretos concesión, estaban obligados a contribuir para la adquisición, instalación y mantenimiento de una estación termo-pluviobarométrica, así como a suministrar a los núcleos interesados de un tanto por ciento de la producción anual de crías.

#### COODIGO AGRARIO DE 1942.

En este código se observa en forma relevante la dinámica del Derecho Agrario, ya que este ordenamiento, aunque no un producto final de todo un proceso permanente como lo es la Reforma Agraria, sí contiene formas, procedimientos e instituciones más delineadas y más perfeccionadas; así en su artículo 1º precisa la distinción entre autoridades agrarias, órganos agrarios y las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, identificándolas como las Asambleas Generales, los Comisariados Ejidales y de los bienes comunales y los Consejos de Vigilancia. Consecuentemente, la distinción marca las delimitaciones de los órganos que actúan por el Estado y los que tienen representación de los ejidos y comunidades.

En cuanto a la capacidad en materia agraria individual, se hizo llegar por extensión a los alumnos que concluyan sus estudios en las escuelas de enseñanza agrícola media, especial y subprofesional, siempre y cuando reúnan los requisitos de ser mexicanos por nacimiento, no poseer tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación y no tener un capital industrial o comercial mayor de 2,500 pesos o un capital agrícola mayor de 5,000 pesos.

En relación a las disposiciones sobre la validez de los fraccionamientos, comprende la legitimación del fraccionamiento cuando éste sea el resultado de la aplicación de los bienes de una sucesión a los herederos, si la muerte del autor de la herencia es anterior a la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie de oficio un expediente y además si la inscripción de los títulos relativos se hace en el Registro Público de la Propiedad antes de la fecha de la Resolución Presidencial.

Ante los casos de una imperfecta titulación, situación de hecho común debido a la situación económica de los campesinos y su lejanía de los centros de población, el artículo 66 prescribe que quienes en nombre propio y a título de dominio, posean de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas que no excedan los límites de la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados; condicionando la posesión a cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.

Dentro de las modalidades del código que se comenta, encontramos la permuta de bienes ejidales, regulada en los artículos del 278 al 281, que si bien la comprendía inicialmente entre ejidos, en forma expresa la provee de terrenos ejidales por particulares, sujetando estas permutas a las de los terrenos ejidales por terrenos de propiedad particular, ocasionaron verdaderos despojos a los núcleos agrarios, quienes por falta de visión comercial,

permutaron terrenos con proyección y potencialidad habitacional y de urbanización, por terrenos de calidad de temporal o de agostadero y que en muchos casos se localizaban en el interior de la República, haciendo más difícil el traslado de los ejidatarios permanentes, los que posteriormente no podían regresar al dominio de sus tierras y que quedaban completamente despojados de sus bienes por deshonestidad de los líderes agrarios, en convivencia con los particulares; por fortuna, estas permutas no tuvieron mucha vigencia, pero fué suficiente para los ejidos aledaños a las inmediaciones de las colonias periféricas fueran totalmente absorbidas por la expansión de la mancha urbana de la Ciudad de México.

Es importante destacar que paralelamente a estas leyes y códigos agrarios fueron expedidos colateralmente diversos reglamentos, acuerdos y decretos para facilitar la aplicación de aquellos ordenamientos, por ejemplo: - el Reglamento de la División Ejidal, el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, el Reglamento del artículo 167 del Código Agrario, etc.

#### LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. (DE 1971)

El Código Agrario de 1942 tuvo una vigencia de cerca de 30 años, la experiencia acumulada de su aplicación fué recogida en esta nueva Ley y los problemas que surgieron en este lapso se tomaron en cuenta para fortalecer la Reforma Agraria.

Se reitera el respeto invariable a las tres formas de propiedad reconocidas por nuestra Constitución, el ejido, la comunal y la pequeña propiedad inafectable.

Como innovación y en relación a las formas de propiedad y concretamente a la propiedad privada, se crea el certificado de inafectabilidad agropecuaria, prescribiendo que este certificado se otorgará a quienes -

integren unidades en que se realicen simultáneamente, actividades agrícolas con propósitos de comercialización y actividades ganaderas, una vez que se hubiere fijado la extensión ganadera en tierras de agostadero; con la salvedad de que las superficies nunca excederían, hecha la determinación, a las superficies consideradas como inafectables por la Ley.

Se agiliza la resolución de problemas individuales de derechos agrarios y proporcionando la descentralización de su atención, confiriéndose - atribuciones a los comisariados ejidales y a las Comisiones Agrarias Mixtas, para la atención de estos conflictos, figurando el Comisariado como un - amigable componedor o árbitro; y en caso de conformidad con su resolución, y ya como órgano jurisdiccional, la Comisión Agraria Mixta substanciaba y resolvía el conflicto.

En lo que se refiere a la capacidad individual en materia agraria, - incluye un nuevo elemento, el no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otros estupefacientes; y prescribía además, la pérdida de derechos sobre la unidad de dotación, a excepción de los adquiridos en el solar cuando el ejidatario hubiere incurrido en el ilícito apuntado.

En igual sentido, establece que cesarán los efectos de los Certificados de Inafectabilidad expedidos, cuando los propietarios incidan en las - mismas circunstancias delictuosas.

Esta ley, reafirmando su carácter social, en su artículo 86, constrñe el destino de la unidad de dotación, el sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependiera del campesino sancionado para los casos de - pérdidas de derechos.

En lo que se refiere a la organización económica del ejido, se favorece la concurrencia de elemento de la población y su comercialización - bajo una acción coordinada, para elevar también los niveles de ingresos de los productores ejidales.



Para los casos de expropiación de los terrenos ejidales, se encuentran dispositivos legales que aseguran a los ejidos en una justa y pronta indemnización ya sea en dinero o en especie, según el caso.

Suma importancia tienen las disposiciones relativas al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, para la constitución, manejo y aseguramiento de los fondos comunes de los núcleos de población, ya que con ellos se sirve directamente a los núcleos que los constituyen.

Cabe señalar igualmente, las avanzadas disposiciones sobre crédito, - industrias ejidales y planeación agraria, todo ello en beneficio de los - ejidatarios y comuneros para integrarlos al desarrollo del país y sacarlo de su ancestral atraso económico y cultural.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES

#### "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA"

- a) Propiedad de los Núcleos de Población.
- b) Derechos Individuales.
- c) Explotación de los Bienes Ejidales y Comunales.

## CAPITULO II

## LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

## a) Propiedad de los núcleos de población.

Una de las más serias cuestiones que ofrece el Derecho Agrario es - el de determinar la naturaleza de la propiedad ejidal, no obstante de que el régimen de posesión y disfrute de los bienes del ejido permanezca prácticamente invariable desde la época precolonial. En el acto, los antiguos mexicanos formaron núcleos de población en determinadas extensiones de tierras denominadas "Calpullis", estos núcleos eran propietarios de dichas extensiones, pero el goce de las mismas, debidamente fraccionadas, correspondían a las - familias que integraban cada calpulli. En la época colonial se respeta este sistema, y en la independencia hasta las leyes de desamortización que individualizaron la propiedad de los pueblos; pero a partir de la Ley del 6 de - Enero de 1915, no obstante de que ni esta, ni la Constitución del 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 previó con ciertas modificaciones que - dificulta precisar los conceptos.

El Lic. Medina Cervantes al respecto establece que "La estructura - de la propiedad con función social, es lo que posibilitaba a la Nación Mexicana la transmisión de las tierras, aguas y bosques a favor de los núcleos - de población ejidal para cimentar su personalidad jurídica. Propiedad sujeta a modalidades jurídicas específicas, que la vuelvan precaria, a fin de - cumplir los objetivos sociales a favor del ejidatario, comuneros, colonos ejidales, en torno de la institución ejidal, comunal o nuevos centros de - población". (11)

La propiedad ejidal y comunal son dos formas que sanciona y reconoce al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(11) Derecho Agrario, José Ramón Medina Cervantes. Ed. Harla. México 1987.  
pág. 340

Asimismo, la Ley Federal de Reforma Agraria la plasma en su artículo 51 que establece:

Artículo 51.- A partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo de población ejidal, es propietario de los bienes que en la misma se señalan, con las modalidades y regulaciones que esta Ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido el carácter de poseedor, o sea lo confirma, si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional.

La resolución presidencial que se publica en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la entidad federativa correspondiente, culmina la pretensión jurídica agraria en las que se precisa la propiedad de las tierras y demás bienes a favor del núcleo de población. Este continúa con la ejecución de la resolución presidencial con la que, el ejido propietario queda con una posesión plena del patrimonio ejidal. Si el núcleo ejidal disfrutaba de la posesión provisional de los bienes - producto de la ejecución del mandamiento emitido por el gobernador -, se le confirma con la ejecución de la resolución.

Podemos apreciar que la Ley Federal de la Reforma Agraria ya no contempla los términos que se empleaban para designar a los diferentes grupos, como lo eran las rancherías, pueblos, congregaciones, etc., utilizados por los códigos anteriores a la ley. En la actualidad se emplea el término núcleo de población que abarca a todos aquellos grupos, no importando su designación anterior, éste con el fin de evitar el problema de las categorías políticas.

Por otro lado, el Estado, por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria, siempre ha ejercido una tutela constante, sobre los ejidatarios que en la ley se acentúa de manera notable, tutela que llega 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 vacantes para acomodar en ellos a campesinos que carecen de patrimonio, aún cuando no pertenezcan al ejido.

Esto nos lleva a la conclusión de que los núcleos de población tienen un derecho precario de posesión sobre los bienes ejidales que, en último análisis, pertenecen al Estado.

Los bienes ejidales y los correspondientes derechos agrarios que adquieren los núcleos de población ejidal, quedan sujetos a modalidades. De ahí que sean inalienables, imprescriptibles, inembargables e inembargables e intransmisibles, por lo cual no podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravar en forma parcial o total. Por lo que serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hagan, ejecuten o que se pretendan llevar a cabo o en contra de las modalidades anotadas (Art. 52).

También son inexistentes los actos particulares y las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquiera acto de las autoridades municipales, de los Estados o Federales, así como las autoridades judiciales federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar en forma parcial o total de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo perceptuado a la Ley Agraria (artículo 53). Se aceptan algunas excepciones como el de las permutas ejidales o comunales, cuando ocurran cambios en las condiciones de los terrenos ejidales, la venta de solares urbanos y la división y función de ejidos. (Art. 54).

El artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria tienen sus antecedentes legislativos en los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942. Su diferencia con ellos radica en que, mientras los Códigos agrarios del 34 y 40 sancionaban con la nulidad de pleno derecho, a los actos que hubie-  
ran tenido o tuviesen como consecuencia privar total o parcialmente de -

sus derechos agrarios a los núcleos de población, a partir del Código de -  
1942 que sustituyó la pena de nulidad de pleno derecho por la inexistencia y  
de esta manera se ha llegado con la misma expresión a la Ley Federal de -  
Reforma Agraria.

El Lic. Lucio Mendieta y Núñez, al respecto establece "que es evi--  
dente que esa sustitución de términos jurídicos no es causal, ni trata la -  
precipitación del legislador supuesto que actuó frente a antecedentes sobre  
el particular.

Si cambia la nulidad de pleno derecho por la inexistencia, tenemos  
que convenir que con ésto enfatizó su propósito de que ciertos actos no pro-  
dujeran de ninguna manera efectos jurídicos y congruentes con la imprescrip-  
tibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los derechos de los núcleos  
de población, el término inexistente que el de nulos de pleno derecho"(12)

Otra de las prohibiciones es la celebración de contratos de arrenda-  
miento, de aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explota-  
ción indirecta, o por terceros, de los terrenos ejidales o comunales excepto  
en los siguientes casos: ejidatarios con familia a su cargo, menores de 10  
años que hayan heredado los derechos ejidales, incapacitados y cultivos o -  
labores que por su magnitud el ejidatario no pueda realizar con oportunidad,  
siendo necesario contratar trabajo asalariado. (Art. 55 y 76)

En lo que corresponde a las tierras cultivables que pueden ser obje-  
to de adjudicación individual por los ejidatarios son propiedad plena del -  
núcleo de población ejidal. El ejidatario es un poseedor pleno de esas her-  
dades, pero que la convalida con su constante y racional explotación para su  
beneficiario.

También corresponde a los ejidos y comunidades el derecho al uso y  
aprovechamiento de las aguas para el riego de sus tierras. Quedando sujeto  
al ejercicio de los derechos de los ejidatarios y comuneros sobre el líquido,  
a disposiciones técnicas, reglamentarias y de distribución de acuerdo a lo -

estipulado con los reglamentos interiores aprobados por la Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros. En el caso de que la restitución o datación - recaiga en aguas de propiedad nacional, el núcleo de población beneficiado queda en calidad de concesionario.

Por lo que respecta a la propiedad comunal, la Ley Federal de Reforma Agraria no tiene un encuadramiento específico para esta propiedad, no obstante que en su mismo desarrollo, en el que inciden vínculos familiares, religiosos, de idioma, costumbre y tradiciones, se manifiestan en las tierras, aguas y mantes propiedad del núcleo de población comunero. Que por el mismo origen, la posesión y usufructo de los bienes debía ser el mancomún por los comuneros.

"Las disposiciones jurídicas sobre la propiedad ejidal, tiene plena vigencia en la propiedad comunal, salvo algunos lineamientos particulares - que a continuación se presentan:

Las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas y se acojan al régimen ejidal, - sus bienes sedeslindarán, y si es conveniente y lo solicitan, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación. (Art. 61)

En los casos de los núcleos de población que poseen bienes comunales, sus integrantes pueden acogerse al régimen ejidal supeto a resolución presidencial (más si es un núcleo de población, es beneficiado con una resolución, queda sujeto al régimen ejidal)". 13.

---

12. Mendieta y Núñez, Lucio. El problema Agrario en México, Ed. Porrúa. México, 1967, pág. 350.

13. Medina, ob. cit. págs. 341 y 342

En la iniciativa, para la creación de la Nueva Ley Agraria, del 26 de Febrero de 1992, propone una caracterización de las tierras ejidales por de protección legal. Las que se destinan al asentamiento humano son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Estas constituyen el patrimonio irreductible del núcleo de población ejidal, e incluye la zona de urbanización y el fundo legal, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial - para la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, además de las áreas específicas reservadas para los servicios del asentamiento. Las tierras de uso común pueden disfrutarse por todos los ejidatarios. El núcleo puede también decidir en aportarlas a una sociedad mercantil o civil en que participan como accionistas el núcleo de población o los propios ejidatarios con el objeto de lograr una explotación más adecuada y remunerativa de estos recursos, y ofrecer así una alternativa más para su aprovechamiento, sin lesionar la naturaleza común de dichas tierras. - Finalmente están las tierras parceladas cuyos derechos pertenecen a cada ejidatario.



b) Los Derechos Individuales.

Algunos de los derechos que le corresponden a los ejidatarios, se derivan de la posesión provisional de las tierras y aguas, los que tienen derecho a explotar y aprovechar conforme a los lineamientos organizativos y de producción del núcleo de población. Su situación jurídica se precisa, al efectuarse el fraccionamiento y adjudicación de las parcelas, en el que se les hayan correspondido en el reparto provisional.

Los miembros de los núcleos 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 acreditan 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 corresponden sobre los bienes del ejido al que pertenece, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún motivo. Siendo inasistentes los actos que se realicen en contravención a esto.

El Lic. Lucio Mendieta y Núñez, establece: "Que los derechos de los individuos capacitados para obtener las tierras en dotación pueden clasificarse en dos clases:

- a) Derechos proporcionales, y
- b) Derechos Concretos.

Los primeros son los que corresponden sobre la totalidad del ejido antes de que sea fraccionado y sobre los bienes individuales, montes, pasto, etc., y los segundos recaen precisamente en la parcela o unidad de dotación asignadas a cada uno cuando se lleve a cabo el fraccionamiento". (14)

La dotación provisional y aún la definitiva, señalan únicamente la extensión de tierras, la calidad de las mismas y sus linderos, que se entre-

---

Li. Mendieta, ob.cit. pág. 35.

gan al grupo de personas solicitantes y a los que figuran en el nuevo censo que se hace al entregar dichas tierras, pero no la parte de ella específicamente señalada que deba corresponder a cada una, de tal modo, que en un principio la propiedad del ejido es comunitaria, podemos apreciar en este punto un derecho individual proporcional, tal y como lo establece el Lic. Mendieta y Núñez, puesto que no existe una unidad concreta para el ejidatario y se señala la mayoría de las veces, provisionalmente la parcela o unidad de dotación que le corresponde explotar y otros nada más las labores que debe llevarse a cabo si se trata de explotación del ejido en forma colectiva.

Una vez que se efectúa el fraccionamiento de las tierras de cultivo pasan en propiedad a los beneficiarios, pero con modalidades que los apartan del concepto clásico de propiedad.

No solamente el Derecho Colectivo de propiedad del Nuevo Centro de Población Ejidal sobre los bienes ejidales está perfectamente consagrado en la ley, menciona la Lic. Marcha 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, asimismo, el artículo 128 del Código Agrario del 40, el Acuerdo de 1941 y los artículos 151 y 152 del Código Agrario de 1942. La Ley Federal de Reforma Agraria, lo consagró en su artículo 66 y expresamente dispuso que " a partir del fraccionamiento de las tierras de labor, los derechos y obligaciones ejidales sobre éstos pasarán con las limitaciones que esta ley establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas.

El maestro Mario Ruiz Messiu establece que "en los derechos indivi-

duales también se respeta, no sólo el derecho otorgado por la resolución presidencial que menciona el nombre del adjudicatario, sino también de 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 no sólo que éste no cede, la distribución se hará por sorteo". (15)

Mendieta y Núñez profundiza en la naturaleza del derecho 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 los que se fijan al que tienen los ejidatarios sobre el ejido y su parcela.

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. Se cree que no debe incidirse en el error, muy común, de pretender colocar a fuerza, las nuevas formas jurídicas que surgen por exigencia - de la vida social y económica, en las clasificaciones vigentes, nos encontramos en 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 para el - D.F.

Para Zaragoza y Macías, otros de los interrogantes a despejar es - el de determinar si efectivamente el patrimonio pertenece al ejido o al grupo de ejidatarios. Al respecto el artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece como mencionamos que "los derechos que sobre los - bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles.

(15) RUIZ Massieu Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1991, pág. 87.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la ley pueden ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejan de ser propietarios del núcleo de población ejidal.

Así en sentido adverso, 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 otorga el usufructo. Puntualizan también que dicho usufructo individual termina cuando la explotación deba ser colectiva, de acuerdo con la ley, lo cual no sería posible si el ejidatario fuera realmente propietario de la unidad de datación.

Renglón aparte requiere el derecho sucesorio en materia ejidal, que es la facultad que tiene el ejidatario de designar como sucesores de sus derechos ejidales a su esposa, hijos, a la con quien hubiere hecho vida marital; o en su defecto a personas que dependan económicamente de él. (16)

Los momentos que se puedan presentar en este derecho sucesorio ejidal es respetando el siguiente orden de preferencias:

- 1.- Por voluntad del ejidatario a favor de su cónyuge, hijos, o a la persona con la que haya hecho vida marital, siempre que dependa económicamente de él.
- 2.- Por voluntad del ejidatario a favor de personas con las que no tengan parentesco civil, consanguíneo, ni mortal, pero que dependan económicamente de él.

---

16. (Medina Cervantes. ob. cit. pág. 374.

- 3.- Cuando los ejidatarios no hubiesen hecho designación de sucesores o persona que dependía económicamente de él estén impedidos legal o materialmente, se seguirá el siguiente orden.
- a) Al cónyuge que sobreviva;
  - b) A la persona con la que hubiese hecho vida marital y tenga hijos.
  - c) A uno de los hijos del ejidatario;
  - d) A la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años, y
  - e) A cualquier otra persona que dependiera económicamente de él.

Por otra parte, la pérdida de los derechos agrarios comprende los de la unidad de Dotación, los que tengan como miembro del núcleo de población ejidal o comunal, excepto el solar urbano que se le hubiera adjudicado.

Las causales en que puede incurrir son:

- I. No trabajar personalmente la tierra o con su familia, durante dos años consecutivos o más.
- II. En los derechos ejidales adquiridos por sucesión, que se hubiesen destinado para cumplir el sostenimiento de los descendientes del ejidatario fallecido.
- III. Destinar los bienes ejidales a fines ilícitos.
- IV. Acaparar la posesión o beneficio de bienes comunales, en ejidos o comunidades ya construídas;
- V. Enajene, realice, permita, tolere o autorice la enajenación total o parcial de su unidad de dotación o de los bienes ejidales o comunales de uso común, y
- VI. Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bien de uso común ejidales o comunales, mariguana, amapola o cualquier otro tipo de estupefaciente.

c) Explotación de Bienes Ejidales y Comunales.

Las dependencias y organismos del sector público, que en forma directa o indirecta participan en la reforma agraria, están obligados a establecer una adecuada coordinación, de acuerdo con la política del Presidente de la República.

Para impulsar el desarrollo agrario, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios - de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual en los ejidos - gozaran de las mismas prerrogativas, derechos - prederentes, formas de organización y garantías económicas y sociales, contemplados en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Compete a esta Dependencia dictar la normatividad para la organización de los ejidos, los nuevos centros de población y de los núcleos que de hecho o por derecho guardan el estado comunal. Esta Secretaría podrá delegar la función de organización ejidal en las instituciones bancarias oficiales y los organismos descentralizados. Concretizando las zonas delegadas y - estableciendo un control y supervisión de dichos trabajos.

La Reforma Agraria vino a crear en los campos de México una situación de injusticia al establecer notarias diferencias entre los minifundistas y los ejidatarios. Antes de la reforma mencionada, había y sigue existiendo millones de campesinos que poseen pequeñas extensiones de tierras, no mayores que de la parcela ejidal, su situación económica y de cultura es idéntica a las de los dotados con tierras y aguas, de acuerdo con los principios constitucionales de la materia y sus leyes reglamentarias; pero en tanto - que éstos siquiera sea teóricamente, tiene derecho a disponer de crédito - oficial y de servicios técnicos, los minifundistas cuyo único delito parece ser el de que su propiedad es privada y anteriores a los repartos de tierras originados por la revolución carecen de todo, se hallan prácticamente olvidados.

Por el peso que tiene el ejido en la organización agraria, nos apoyamos en su estructura organizativa, para la explotación de sus bienes agrarios; y armonizarla con las de las comunidades y nuevos centros de población. Por lo cual, trataremos los rasgos medulares del ejido: 1) parcelado; 2) Colectivo y 3) Mixto. (16)

1.- Parcelado.- Decisión de los ejidatarios, manifestada en Asamblea General, formalizada de acuerdo con las disposiciones de la Ley Agraria y sancionada por las autoridades competentes. Que se pueden llevar a cabo en los ejidos provisionales y obviamente en los ejidos definitivos.

Así los ejidatarios explotarán en forma individual de unidad de dotación, además de su participación en el aprovechamiento en los bienes comunes del ejido.

Una opción para racionalizar y propiciar economías de escala en los ejidos parcelados, es la dotación conjunta de bienes o servicios de apoyo institucionalizados, de realización de obras, de labores mecanizadas, de comercialización de sus productos y el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almacenes y otras obras, a favor del núcleo ejidal (artículo 135). Para que esto sea más viable y pueda llegar a operar, el ejido a la comunidad podrán constituir unidades de desarrollo rural.

2.- Colectivo.- La regla es, que los ejidos provisionales o definitivos, que se constituyan, se exploten en forma colectiva. (art. 130). En algunos casos, que por la explotación de los bienes agrarios, por la organización o bien por las condiciones topográficas del ejido, el Presidente de la República determinará la explotación colectiva.

A los ejidatarios que participen no se les harán adjudicaciones individuales de las parcelas. Su calidad de ejidatario y su participación en la explotación ejidal, se garantizará con el Certificado de Derechos Agrarios (Artículo 134). Si las condiciones del ejido lo permite, se les

---

16. Medina, Cervantes, pág. 358 y 359.

podrá asignar una superficie de hasta dos hectáreas que la explotarán en forma individual. Sin que vaya en detrimento de su participación en la explotación del ejido.

Habiendo concluido el ciclo de producción y vendida ésta, se hará la distribución de utilidades entre los ejidatarios, con base en sus derechos agrarios y al tipo y cantidad de trabajo aportado en la explotación colectiva. La utilidad repartible se realizará de la siguiente forma: Ingresos, menos gastos de operación, incluido los créditos contraídos, menos las reservas acordadas por la Asamblea General, capital de trabajo, mutualidad, previsión social, servicios y obras de beneficio común. (Artículo 139 y 141).

Cabe hacer una aclaración al respecto, algunos ejidatarios por circunstancias especiales sólo aportan sus derechos agrarios, más no su trabajo. De ahí su participación en las utilidades sea proporcional a sus derechos ejidales, algunos de estos casos son:

- a) La mujer ejidataria con familia menor a su cargo, que le imposibilite trabajar directamente la tierra, siempre que viva en el núcleo de población;
- b) Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario, y
- c) Incapacitados.

Un impulso más al trabajo en común, es para ejidatarios o comuneros con superficies menores de 10 hectáreas de riego y humedad, o sus equivalentes, que tendrá preferencia en el apoyo técnico y financiero de las instituciones.

3.- Mixto.- Tanto en los ejidos o comunidades con organización y explotación parcelaria, se puede combinar con régimen colectivo. Este podrá realizarse, por acuerdo de la Asamblea General convocada en los términos



de esta Ley, la explotación parcial de sus recursos, creando para ello secciones especializadas. (artículo 135)

Para integrar los sectores de producción se debe decidir en Asamblea general convocada para ese propósito; en la que se precise la permita de unidades entre ejidatarios o comuneros para formar los sectores, se fije la reglamentación de los sectores, la forma de distribuir los beneficios y la salvaguarda de los derechos de los ejidatarios y comuneros que no participen en los sectores. Este esquema organizativo se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y quedará sujeto a la supervisión y vigilancia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Entre los bienes en los que los ejidatarios participan en su explotación son:

1) Bienes de uso común de los ejidos, obligándose los ejidatarios a aportar su trabajo personal, para mantener estos recursos en buen estado productivo; estos bienes se clasifican en:

- a) Pastos.- Los ejidatarios podrán usar los terrenos suficientes, para la alimentación y el sostenimiento del número de cabezas de ganado que acuerde la Asamblea General.
- b) Montes. Los ejidatarios pueden realizar dos tipos de aprovechamientos: I.- Especiales, donde puedan emplear libremente la madera muerta para usos domésticos; y II.-No comerciales, se trata de maderas vivas para la construcción de casas habitación, cercas, bodegas, implementos de labranzas, artesanías, leña para combustible, así como aquellos destinados a obras de beneficio social.

Con la iniciativa para la creación de la Nueva Ley Agraria, presentada por el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Cortázar, -

se propone más libertad para los campesinos, libertad que no queda en postulados formal, porque establece las condiciones materiales y la protección legal para asegurar el respeto al campesinado. La reforma toma como principio el de que los campesinos decidan con libertad sobre el dominio pleno de la tierra, sobre su manejo y su administración. "No queremos, ni permitiremos que les sustituya o se decida por ellos" (17)

La iniciativa no propone ni el Estado promueve que se titulen las parcelas ejidales; ésta crea las condiciones para los campesinos decidan. Algunos de buena fe han señalado que los caciques pueden imponer esta decisión. Otros señalan que los campesinos no saben lo que quieren y por eso no debe dárseles libertad para decidir, al respecto el Lic. Carlos Salinas de Gortari menciona que está convencido de que el campesino tiene la capacidad, el conocimiento y la madurez para tomar sus propias decisiones y no necesita de tutores para actuar, tiene la confianza en que los campesinos, el Estado pone en marcha un programa de reactivación del campo para crear las condiciones materiales justas que permitan al campesino decidir, sin agobios y sin desesperación.

La nueva Ley Agraria de Febrero de 1992, combate al minifundio con asociaciones productivas que hagan viables y productivas la inversión, con la aplicación de nuevas tecnologías y con el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, de industrialización y exportación. La ley promueve crear asociaciones y que participen las sociedades mercantiles en la producción agropecuaria. El campesino puede ser socio y no tiene que subordinarse, ni ocultarse para serlo.

Para combatir toda pretensión de constituir latifundios, la Ley Agraria - mantiene los límites de la pequeña propiedad, y exige fijar límites de ex-

---

17. Diez Puntos para dar Libertad y Justicia al Campo Mexicano; palabras del Presidente Carlos Salinas de Gortari durante el acto con integrantes del sector agropecuario, Los pinos, 14 de Noviembre de 1991,

tensión a las sociedades, que impiden concentraciones individuales de gran extensión. Demanda, igualmente, fijar la extensión máxima de parcela de un ejidatario, así como la mínima en el proceso de parcelación para evitar más fragmentaciones.

Es posible promover la participación de sociedades. Por eso es posible promover la participación de éstas mediante acciones en el campo, sin que se utilice para concentrar la tierra en una sola mano. Ellas pueden apoyar la necesaria capitalización, así como elevar la productividad de las tierras para beneficio de todos. La Ley define el requisito de que cada socio tiene que limitarse a la extensión permitida para la pequeña propiedad, y se fije el número mínimo de socios y la superficie máxima de la propiedad de las sociedades.

La ley establece como requisito que los socios aporten sólo la extensión que corresponde a la pequeña propiedad constitucional y que no haya menos socios que los que sean necesarios para amparar pequeñas propiedades con sus limitaciones actuales.

Para participar en sociedades mediante acciones que operan en el sector agropecuario, los inversionistas extranjeros deberán sujetarse además, a los requisitos especiales que señale la ley. No permitirá promover sociedades ejidales de responsabilidad limitada para el manejo de las áreas parcelarias, con el fin de conservar la integridad ejidal si así lo deciden.

Con las reformas establecidas al artículo 27 Constitucional y con la creación de la Nueva Ley Agraria del 26 de Febrero de 1992, la propiedad ejidal comunal es elevada a rango constitucional, estando ya protegidas por la Constitución. Ya no son sólo formas de tenencia, derechos limitados de uso definido en la regulación agraria. El ejido y la comunidad pertenecen a los ejidatarios y a los comuneros, esto quiere decir que se les otorgó el dominio sobre los recursos y la libertad para administrarlos.

Anteriormente no se sabía a quienes les pertenecían los ejidos y las comunidades, se decía que eran del gobierno o que eran de los ejidatarios y comuneros mismos, pero en realidad pertenecía a la Nación, sin que la Constitución definiera claramente las relaciones de propiedad. Hoy se puede decir que el ejido es de los campesinos y ellos deciden su destino.

El Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, estableció en su momento que "la reforma al artículo 27 Constitucional se vuelve a dar a los campesinos el poder para manejar con autonomía la tierra y sus recursos, pero ya no más en el desamparo. Aseguraremos que los propios ejidatarios, de manera consciente y democrática. Les daremos apoyo eficaz y directo para que la decisión que tomen no sea producto de la urgencia ni de la necesidad." (18)

Con estas reformas se propuso que el área común sea inalienable, se establece constitucionalmente que la propiedad social en México sea permanente. Por eso el ejido no está en riesgo ni va a desaparecer. Se respeta la libertad del ejidatario para decidir sobre el dominio de la parte parcelaria, pero establece y lo propone como ley reglamentaria, que los ejidatarios del núcleo ejidal sean quienes decidan, por mayoría calificada, se tomen libremente, sin influencias indebidas, ni abusos.

---

18. Diez Puntos para Dar Libertad y Justicia al Campo Mexicano. Palabras del Presidente Carlos Salinas de Gortari durante el acto con integrantes del sector agropecuario. Los Pinos. 14 de Noviembre de 1991.

## CAPITULO III

### DESTINO DE TIERRAS EJIDALES

- a) Dotación de Tierras.
- b) Régimen de Propiedad de los Bienes Ejidales.
- c) Delitos, Faltas y Sanciones.

## CAPITULO III

DESTINO DE LAS TIERRAS EJIDALES.

## a).- Dotación de tierras.

Desde la ley del 6 de Enero de 1915, el procedimiento agrario fué de carácter administrativo, pues, salvo la desviación ya consignada de la Ley de Ejidos, que en caso de restitución estableció un doble procedimiento - administrativo y judicial -, en las leyes posteriores, e inclusive - la Ley Federal de Reforma Agraria, se conservó nada más el procedimiento administrativo.

Ese procedimiento, a partir del reglamento agrario, tuvo las formas esenciales de un juicio, que se desarrollaba ante las autoridades administrativas agrarias.

El Lic. Mendieta Núñez, hace mención a dos vías que él llama clásicas, en el entonces procedimiento agrario, que fueron las de restitución y dotación, pues éstas vinieron desde la época colonial, se encuentran en las más antiguas cédulas reales que mandara devolver a los pueblos de indios las tierras de que fueron despojados por los españoles, o dar las necesarias a los que carecían de ellas. Esas dos vías, llamadas vías ejidales, fueron restablecidas por la Ley del 6 de Enero de 1915 y sustancialmente perduraron hasta la Ley Federal de Reforma Agraria. (19)

Este procedimiento se desarrollaba en dos instancias. En su primera fase, tanto la restitución y la dotación se iniciaban en igual forma: se presentaba la correspondiente solicitud ante el Gobernador del Estado, -

---

19. Mendieta, ob. cit. págs. 460, 461

a cuya jurisdicción pertenecía el núcleo de población solicitante, solicitud que no tenía que llenar requisito alguno de forma. Esto último - corresponde al estado cultural de los campesinos que es de lamentable - atraso y a su situación económica que les impedía acudir a los servicios de un abogado u otras personas capaces de patrocinarlos.

La solicitud se publicaba en el Diario Oficial de la Federación del Estado correspondiente y surte sus efectos contra todos los posibles - afectados.

La Dotación de Tierras es una acción agraria que puede interponer - un mínimo de veinte campesinos, con domicilio en un núcleo de población, que tengan y puedan comprobar la capacidad general y en especial la agraria; aunada a las características demográficas y políticas del núcleo - poblacional. A efecto de que el Estado les dote de las tierras para integrar el ejido, que será el centro permanente de las actividades socio-productivas de los ejidatarios y de sus familias.

Gran parte de las tierras dotadas, son expropiadas a propietarios - particulares agrícolas o ganaderos, en la que el Estado queda obligado a indemnizar a los afectados.

Los aspectos medulares en los que se encuentra circunscrita la acción de dotación la podemos agrupar en los siguientes apartados.

1.- Bienes afectables.- Las tierras con las que se pueden satisfacer las necesidades agrarias, son las que quedan localizadas dentro del radio legal de afectación agraria. Que comprende todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio legal de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitantes, serán afectados para los fines de dotación o ampliación ejidal en los - términos del artículo 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Esto indica que el radio de afectación se computa alrededor del poblado solicitantes, para determinar a todos los predios que se encuentran - localizados en dicho perímetro, se suman aproximadamente 15,394 hectáreas, con lo que se cumple con el levantamiento y determinación del plano conjunto. Superficie donde probablemente se puede llegar a satisfacer la - acción de dotación o ampliación de ejido.

Cuando los bienes sujetos a afectación sean de propiedad pública, - debe considerarse o comprender las propiedades de la federación, de los - Estados o municipios, que serán afectables para dotar o ampliar ejidos, o para crear nuevos centros de población. Para el mismo fin se conside-- ran los terrenos baldíos, nacionales y en general los terrenos rústicos - pertenecientes a la federación (Art. 204). Estos terrenos no podrán des-- tinarse para fines de interés público y para servicios u obras públicas de la federación, de los Estados o municipios.

Cuando se trate de una propiedad privada, ésta se encuentra protegida de afectaciones en su propiedad agrícola o ganadera que cuenta con Certi-- ficado de Inafectabilidad, o que en un futuro se le expida, y que además se encuentre en explotación. Esa protección se hace extensiva a los - poseedores cuyas superficies de sus predios no rebasen los límites de las extensiones para la pequeña propiedad, que sea en forma pacífica, conti-- nua y pública, que los predios se encuentren en explotación y que la po-- sesión sea de cinco años cuando menos, anteriores a la fecha de solici-- tud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario. Y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el esta-- do comunal.

Es de importancia precisar la extensión de terrenos y las acciones que tenga el predio a la fecha de la publicación de la solicitud de dotación de tierras, o la del acuerdo que inicie el procedimiento agrario de



oficio. Salvo que durante el procedimiento, la superficie o las acciones hubieren aumentado, las que se tomarán para determinar la cuantía en el momento del fallo.

El Lic. Medina Cervantes establece que la parte del conflicto en la Dotación de Tierras "se ubica en eludir la afectación por parte de los propietarios o poseedores de los predios presuntos afectables, al establecerse los lineamientos para la división, fraccionamiento o transmisión de los predios y así detener la distorsión de las acciones agrarias, fundamentalmente por medio de la simulación de fraccionamientos". (20)

Al respecto la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 210 establece los lineamientos de la simulación de fraccionamientos que a la letra dice:

"I.- Quedan sin efecto los actos realizados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de restitución, dotación, ampliación y nuevos centros de población cuando se señalen los predios afectables; o la del acuerdo que inicie el procedimiento oficio, y de la notificación que se les haga a los propietarios en el caso de nuevos centros de población.

II.- Si los actos de división, fraccionamiento y transmisión se hubiesen realizado con anterioridad a la fecha indicada, se considerarán válidos si se apegan a los siguientes lineamientos:

- a).- Que la traslación de dominio se haya inscrito en el Registro Público de la Propiedad, antes de la fecha anotada en la primera fracción aún mediando autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria para la realización del fraccionamiento.
- b).- Cuando sin haberse operado la traslación del dominio - en favor de los adquirentes, posean los bienes motivo del fraccionamiento como verdaderos dueños.

El mecanismo más socorrido para desvirtuar las acciones agrarias es la simulación. En esto el propietario establece dos fronteras, el auténtico - acto agrario de acaparamiento de tierras y el acto formal simulado de respeto a las disposiciones agrarias, en relación la superficie de la que puede ser propietario.

Ampliando el comentario, el Lic. Manuel Ruiz Daza, menciona que

"... Para reducir el latifundio a pequeña propiedad, se hacen - enajenaciones que contravienen la ley, pues ésta afecta los excedentes de los límites señalados a la pequeña propiedad. Esta - mos contra el principio *legem agere*; en forma oculta, velada, - secreta, escondida, se contraviene una ley prohibitiva que no - permite tener más tierras que las señaladas por la ley como pe - queñas propiedades. Pero además se da otro principio: in fraudem legis afere o simulación ilícita, pues entendemos el término - fraude en sentido amplio, extendido, como daño y perjuicio que - se causa a los campesinos solicitantes de tierras, al no dotarlas según como lo ordena la ley, que en este caso se alude, se sos - laya y el daño precisamente proviene del *contra legem agere*. - En la especie, ésto es, en materia agraria, la simulación es el instrumento o medio para eludir la Ley, la simulación es *fraudu - lenta*". (21)

III.- Se establecen varios casos de presunciones de simulaciones, que dejan sin efecto el fraccionamiento simulado:

- a) Cuando no haya deslinde o señalamiento efectivo sobre el terreno o cuando las señales divisorias se hayan colocado después de la fecha de publicación de la solicitud de tierras.
- b) Cuando haya una concentración de provecho o acumulación de bene - ficios provenientes de la explotación de diversas fracciones, - en favor de una sola persona.

---

21. Ruiz Daza Manuel. "La simulación Agraria", Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 8, Tomo 2, No. 8, México, 1984. p. 776.

- c) Cuando se realice el fraccionamiento de una propiedad afectable, sin la autorización correspondiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

2.- Bienes inafectables.- Existe protección jurídica para los terrenos rurales y acciones de propietarios privados y públicos y poseedores de predios con extensiones que no sobrepasen los máximos legales establecidos, o que sean destinados a un cultivo específico o bien a la ganadería, y que en forma permanente esté en explotación.

Por lo que, las acciones de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal no prosperarán cuando las propiedades, privadas o públicas, se encuentran en los siguientes casos.

PROPIEDAD PRIVADA.- Se protege la pequeña propiedad, cuya extensión no sobrepase las superficies siguientes:

Artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

- a) Cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalencias de acuerdo con las clases de tierra.
- b) Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si recibe riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo.
- c) Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se dediquen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.
- d) El terreno necesario hasta mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor.

Las equivalencias, considerando la calidad del terreno, toman como parámetro una hectárea de riego por dos de temporal, cuatro de agostadero, de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

La inafectabilidad de los terrenos agrícolas o ganaderos se confirma, mediante la explotación continua de esas heredades. Esta inefectabilidad se pierde si los terrenos permanecen sin explotación durante dos años consecutivos; excepto que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma total o parcial.

PROPIEDAD PUBLICA.- Comprende los terrenos propiedad de la Nación, - que por sus características inapropiadas y antieconómicas para la explotación agrícola y ganadera. Igualmente los terrenos que por su destino, cumplen funciones específicas para conservar el equilibrio ecológico y el desarrollo educativo y tecnológica.

Entre las inafectabilidades se encuentran las siguientes:

- Las superficies sujetas a proceso de reforestación que por sus características de clima, topografía, calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, sean inapropiadas o antieconómicas para la explotación agrícola y ganadera.
- Los parques nacionales y zonas protectoras.
- Los terrenos destinados al campo de investigación y exploración de los institutos nacionales, las escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganaderías oficiales.
- Los cauces de las corrientes, los vasos, las zonas federales, - propiedades de la Nación.

Por otro lado, trataremos los aspectos medulares de las instancias del procedimiento de dotación de tierras.

a) Trabajos a realizar- Publicada la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio de la acción, la Comisión Agraria Mixta efectuará dentro de los ciento veinte días siguientes los trabajos técnicos e informativos, que se enumeran a continuación:

I.- Formación del censo agrario del núcleo de población solicitante y recuento pecuario.

II.- Levantamiento de un plano del radio de afectación que contenga los datos indispensables para conocer la zona ocupada por el caso o la ubicación del grupo principal de éste, las zonas de terrenos comunales, el conjunto de las propiedades inafectables, los ejidos definitivos o provisionales y las porciones afectables de la finca.

III.- Informe por escrito que contemple el plano con amplios datos sobre la ubicación y situación del núcleo peticionario, sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas, sobre los cultivos principales, consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrícolas, climatológicas y económicas de la localidad. Este informe aludirá también a la propiedad y la extensión de las fincas afectables en favor del nuevo solicitante, examinará sus condiciones catastrales o fiscales e irá acompañado de los certificados que recaben del Registro Público de la Propiedad o de las oficinas fiscales.

b) Censo Agrario.- Se integra una Junta Censal con un representante de la Comisión Agraria Mixta, quien será el director y un representante de los campesinos peticionarios; que será designado por el Comité Particular Ejecutivo. En la Junta se levantará el censo y el recuento pecuario. En él se registrarán a todos los campesinos solicitantes capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando sexo, estado civil, dependencia económica dentro del grupo familiar, nombre de los miembros de la familia, ocupación u oficio, las superficies de tierra, en número de cabezas de ganado y los aperos que poseen.

La Comisión y las Delegaciones Agrarias ordenarán, al efectuarse los trabajos de censo y planificación que se incluyan todos los núcleos de

población de una región, con el propósito de recabar estadísticos de los poblados que hayan solicitado ejidos, al igual que los grupos de población que no hubiesen presentado la solicitud, más sin embargo, se encuentran localizados en la región.

c).- Pruebas.- Durante la primera instancia, los presuntos afectados podrán ocurrir por escrito a la Comisión Agraria Mixta, exponiendo lo que a su derecho convenga, hasta cinco días antes de que se rinda su dictámen. Después de dictado el mandamiento, pueden presentar sus alegatos y documentos por escrito ante el Delegado Agrario, contando con un plazo de treinta días.

d).- Dictámen.- Con todas las actuaciones del expediente, aunado a los documentos y pruebas presentados por los interesados, la Comisión Agraria Mixta dictaminará sobre la procedencia o improcedencia de la dotación de tierras, dentro de un plazo de quince días contados a partir de la fecha en que quede integrado el expediente. El dictamen quedará sometido a la consideración del Ejecutivo Local y se le hará del conocimiento de la Delegación Agraria.

e).- Mandamiento.- Tomando de base el dictamen, el Ejecutivo Local dictará su mandamiento en un plazo que no exceda de quince días, para su ejecución, al igual que a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente.

Quando el Ejecutivo Local no emita su mandamiento en el término establecido, la Comisión Agraria recogerá el expediente para turnarlo a la Secretaría de la Reforma Agraria y continúe su trámite correspondiente; pero si en el caso de que la Comisión no dictaminara en el plazo estipulado, el Ejecutivo Local recogerá el expediente y dictará dentro de los siguientes cinco días el mandamiento, ordenará su ejecución y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite.

f).- Diligencias.- Si el mandamiento concede tierras, bosques o aguas, la Comisión designará a un representante para que convoque al Comi-

té Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población beneficiados y a los propietarios afectados a fin de que concurran a las diligencias en las que fungirá como asesor.

Una vez dictado el mandamiento y de haber sido ejecutado, cuando proceda, surge una segunda instancia que comprende el conjunto de los actos procedimentales que concluyen con la emisión de la resolución Presidencial, que es propiamente la sentencia que, además de poner fin al procedimiento agrario, determina hasta donde el Estado puede satisfacer las pretensiones de los campesinos.

Los procedimientos agrarios para dotación de tierras son excesivamente lentos y en ciertos aspectos inútiles o cuando menos innecesarios para los fines de la dotación. El Lic. Mendieta y Núñez se refiere a este aspecto en el sentido de que "a pesar de que la Ley establece términos perentorios para los trámites de la dotación, en realidad no depende de la fijación de dichos recursos con los que cuente cada Comisión Agraria Mixta para el desempeño de sus funciones. Los términos resultan inoperantes cuando materialmente por carencia de empleados, y de otros elementos, resulte imposible la observancia de dichos términos". (22)

Del análisis que se ha desarrollado en el presente capítulo de dotación de tierras, dentro del marco del procedimiento agrario, cuyo objetivo principal es - y toda vez que con las modificaciones que sufrió el artículo 27 Constitucional, donde se ha dado fin al reparto agrario -, que con la creación de la Nueva Ley Agraria y en relación a su artículo Tercero - Transitorio, sigue dando prioridad a aquellos expedientes, con la excepción de que su solicitud haya sido publicada con anterioridad a la fecha a la creación de la citada ley, para que sean resueltos conforme a lo que establece el ordenamiento anterior, de la materia, es decir, la Ley Federal de Reforma Agraria.

---

22. Mendieta, ab. cit. págs. 470 y 471.

La reforma al párrafo Tercero del artículo 27 Constitucional, mantiene inalterable la propiedad original de la Nación sobre las tierras y las aguas, así como el derecho que tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con esto se ratifica el principio social de la revolución mexicana, de que el interés de las mayorías, siempre estará por encima del interés individual.



b) Regimen de propiedad de los bienes ejidales.

Zona de urbanización.

La zona de urbanización ejidal tiene su antecedente en el fundo legal de la colonia, creado por el Marquez de Falces, Conde Santiesteban, Virrey de la Nueva España, quien por ordenanza del 16 de mayo de 1567 concedió a los pueblos de indias 500 varas de terreno por los cuatro vientos para construir su caserío. En definitiva se otorgaron 600 varas contadas desde el atrio de la Iglesia principal. Conforme a su reglamentación y naturaleza comunal, el fundo era inalienable, imprescriptible e inembargable. La legislación de la reforma agraria reguló desde sus orígenes las dotaciones ejidales, donde quedaban comprendidas las zonas de urbanización como patrimonio de familia, creando el patrimonio parcelario ejidal con carácter de imprescriptible, inembargable e inalienable, según la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de Diciembre de 1925, sustituida posteriormente por la Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de Agosto de 1927, cuyas disposiciones se incorporaron al primer Código Agrario de 1934.

El Código Agrario del 42, evidencia una desviación de las orientaciones originales que consideraban a los bienes ejidales, incluyendo al solar urbano, como patrimonio de familia con sus clásicas características de ser inalienable, imprescriptible e inembargable, toda vez que los artículos 179 y 181 del citado Código establecían que el comprador o ejidatario poseedor del solar urbano, adquirían el pleno dominio de los mismos constituyendo casa y no abandonarlos durante cuatro años consecutivos y cubriendo el precio. Esto significaba que el citado solar entraba al dominio privado del adquirente, perdiendo su calidad de inalienable, imprescriptible e inembargable, motivando el tráfico y especulación que se realizaba reiterándose en las zonas urbanas; a esto hay que agregar la facultad que el

artículo 176 del propio ordenamiento otorgaba las facultades a las Autoridades Agrarias, para legalizar como zonas urbanas, terrenos ejidales ocupados por caseríos y el respeto a la posesión de los solares adquiridos por personas que no forman parte del ejido, ordenado por su artículo 180.

La Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos del 90 al 110 introdujo útiles modificaciones en relación con las disposiciones en la materia que contenía el Código Agrario del 42; la más importante fué aquella que constituye a los solares, que gratuitamente reciben los ejidatarios, su calidad de patrimonio de familia. Prohíbe que una persona reciba más de un solar urbano, en la inteligencia que si lo pierde o enajena no tiene derecho a que se le adjudique otro.

Las zonas de urbanización de los núcleos ejidales, se constituye de la siguiente manera:

a) Cuando se dicte la resolución presidencial dotatoria, ésta determinará la superficie, de preferencia tierras no laborables y al mismo tiempo, de las tierras de cultivo y la asignación de solares urbanos en favor de los ejidatarios.

b) Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal o de zonas de urbanización y estén asentados en tierras ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considere conveniente localizarlo, deberá dictarse resolución presidencial a fin de que los terrenos ocupados por el caserío que den en la zona de urbanización dotada y a la vez regularizada.

Es responsabilidad de la Secretaría de la Reforma Agraria llevar a cabo los estudios técnicos y de urbanización, más sin embargo, es indispensable la opinión de la que era entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy Secretaría de Desarrollo Social. La superficie se cuantificará conforme a los requerimientos reales al momento en que se solicite, previniendo el establecimiento de reservas, usos y destino de las áreas o

predios para su crecimiento, mejoramiento y conservación, (Art. 91). Para la constitución o ampliación de una zona de urbanización se deben considerar las necesidades de los ejidatarios, más no las del poblado o ciudades urbanas o vecinas.

En estas modificaciones se eliminan las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios y a la creación de nuevos centros de población agrícola (ejidos), así como el planteamiento de que los núcleos de población que no tengan tierras y aguas, o que no las tengan en cantidad suficiente, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de la propiedades inmediatas.

Esto significa la terminación del reparto agrario que estableció el artículo 27 Constitucional del 17, por lo cual, a partir de la entrada en vigor de la Nueva Ley Agraria, ya no serán aceptadas más solicitudes de dotación, ampliación, o creación de nuevos centros de población ejidal.

Las reformas presentadas por el presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, y aprobadas por el H. Congreso de la Unión, significó reconocer válidamente la dura realidad del campo mexicano.

El presidente de la República, en sus "Diez Puntos para dar Libertad y Justicia al Campo Mexicano" establece que: "el número de solicitantes de tierras crecía día con día y la superficie del territorio nacional era la misma que en 1917. Esto había originado que las resoluciones negativas a las solicitudes de dotación, fueran ya tan numerosas como todas las dotaciones realizadas desde 1917, y que se hubieran tenido que repartir tierras que no eran aptas para la agricultura.

No se puede repartir lo que no existe. Era imposible seguir alentando falsas esperanzas, significaba engañar a los que solicitaban un pedazo de tierra. Entretenerlos en trámites que no podían ser resueltos y distraer los esfuerzos de la nación en la búsqueda de alternativas producti-

vas y de empleo, para ofrecer una vida digna a todos aquellos que ya no podían ser dotados de tierra. (23)

De no haberse terminado con el reparto agrario, se mantendría un clima de inseguridad para todos aquellos que ya poseen la tierra, una amenaza permanente de que algún día pudiera perderla y que se les entregaran a otros. Esto evitaría que se hicieran mejoras productivas en las tierras e inversiones de largo plazo que pudieran incrementar la productividad y los ingresos de los campesinos.

Durante muchos años el reparto agrario fué un símbolo de justicia y proporcionó un medio de vida a millones de familias campesinas. Mantenerlo en las actuales del país significaba engañar y evitar el progreso de aquellos campesinos que ya han recibido la tierra.

Le permitirá otorgar seguridad jurídica a los actuales pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, en cuanto al uso de la tierra que poseen. Significa seguridad para las inversiones productivas que se realizan, lo que permitirá incrementar la productividad y los ingresos de los hombres del campo, no sólo de los que poseen la tierra sino de todos aquellos que ocuparán los empleos que se generen.

Dejar de otorgar tierras a los solicitantes no significa que el Estado abandone el compromiso de ofrecer posibilidades dignas de vida para ellos. Todo lo contrario, el Estado ha reafirmado su compromiso histórico de luchar contra la pobreza y la migración de los que nada poseen, a través de la creación de un programa especial de reactivación del campo mexicano".

Con base a los estudios de la Secretaría de la Reforma Agraria, se hará el deslinde y el fraccionamiento de la zona de urbanización, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales correspondientes, delimitando el área reservada para los servicios públicos, sitios para plazas, parques deportivos, edificios públicos, casa de comunidad, jardines, mercados, escuelas, lotificándose el resto de la superficie para constituir solares.

La distribución de los solares se hará de la siguiente manera:

- Un solar en forma gratuita, mediante sorteo, con una extensión máxima de 2,500 m<sup>2</sup>. sujeto al régimen de patrimonio familiar. Con la obligación de ocupar el solar y construir en él.
- Cuando el ejidatario adquiere el título de propiedad, éste puede llegar a enajenar el solar quedando sin opción a que se le adjudique otro. Aún en este caso procede la nulidad de la enajenación, si se considera el objetivo patrimonial familiar a que estaba y está integrado el solar de referencia.

Entre las sanciones, se considera la pérdida de derechos del solar en caso de abandono durante dos años consecutivos sin causa justificada, antes de adquirir el dominio pleno sobre el mismo.

Cuando se hayan cubierto las necesidades de los ejidatarios, los solares que hayan sobrado se podrán arrendar o enajenar a personas ajenas al ejido que cumplan con los siguientes requisitos:

- Ser mexicano;
- Vecindarse en el núcleo ejidal;
- Obligarse a contribuir para la realización de obras para el beneficio social de la comunidad;

- Con excepción del solar asignado no ocupar otros derechos del solar;
- y
- Construir casa y habitarla constantemente.

El arrendamiento o enajenación de los solares deberán estar aprobados por la Asamblea General y por la Secretaría de la Reforma Agraria, quien además vigilará y controlará el cumplimiento de los contratos. Se hace la aclaración que el poseedor de un solar adquiere el pleno dominio hasta que cubra el impuesto de la enajenación y cumpla con los requisitos anotados.

La pérdida de los derechos sobre el solar se da cuando el titular lo abandona durante dos años consecutivos sin que medie causa justificada, sin opción a que se le reintegre ninguna cantidad a cuenta del solar. En este caso el solar se declara vacante, quedando a la disposición de la Asamblea General para ser adjudicados a ejidatarios que carezcan de solar. También este procedimiento se emplea cuando el solar queda vacante por falta de heredero.

Los derechos del solar se respaldan con los certificados con derechos a solar, que garantizan la posesión de ejidatarios y no ejidatarios. Estos Certificados son expedidos por la Secretaría de la Reforma Agraria y los Títulos de Propiedad que garantizan el pleno dominio sobre el solar, así también son expedidos por la Secretaría de la Reforma Agraria, con la obligación de inscribirlos en el Registro Agrario Nacional y Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente.

#### Parcela Escolar.

Podemos entender por parcela escolar aquella extensión de tierra ejidal o comunal que se asigna a la escuela rural para el servicio, la enseñanza y el adiestramiento del alumnado, tanto en labores agropecuarias como actividades relacionadas con las industrias rurales, cuyos productos deben destinarse preferentemente a satisfacer las necesidades de la escuela.

la; así como impulsar la producción ejidal y comunal.

El artículo 101 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que - cada ejido y comunidad deberá deslindarse la parcela escolar con una superfi\_ cie igual a la de unidad de dotación que se localizará en las mejores tierras inmediatas a la escuela.

El profesor Medina Cervantes, al respecto nos menciona que "es la super\_ ficie con una extensión de diez o veinte hectáreas de riego o humedad respec\_ tivamente, dotado mediante resolución presidencial al patrimonio de la escue\_ la rural del ejido, con el objeto de desarrollar en forma la investigación - científica, la enseñanza y prácticas agrícolas de los educandos y de los eji\_ datarios o comuneros respectivamente. (24)

Desde que se da el mandamiento por el Gobernador se debe delimitar la - parcela y se localiza definitivamente al ejecutarse la resolución Presiden\_ cial. Procurando se localice en las mejores tierras del ejido y las más - próximas al núcleo de población. Las escuelas rurales que no cuenten con - parcela escolar, tienen prioridad para que se les adjudiquen las unidades de dotación vacantes o que se les incluya en las ampliaciones.

La parcela escolar es parte del ejido, y por lo tanto se encuentra suje\_ ta a las mismas modalidades; ésto es no puede enajenarse, hipotecarse, arren\_ darse y sobre todo es imprescriptible. Debe trabajarse en forma obligatoria por los alumnos con la finalidad, y asesoría de los profesores, eminentemente didáctica.

La explotación y distribución de los productos que generan las parcelas escolares, deben apearse al reglamento que dicte la Secretaría de la Reforma Agraria, que refleje la opción de la Secretaría de Educación Pública y - de la Agricultura y Recursos Hidráulicos. Los productos de la parcela se - canalizarán preferentemente a resolver las necesidades de la escuela y al - mismo tiempo impulsar la agricultura del ejido.

---

(24.) Medina, ob. cit. pág. 348 y 349

### 3.- Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.

La Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 103 señala que en cada ejido deberá constituirse la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, reservando una parcela de las mejores tierras colindantes en la zona urbana, para el establecimiento de una granja agropecuaria e industrial que deberá ser explotada en forma colectiva por las mujeres mayores de 16 años que no sean titulares de una unidad de dotación individual.

"Es una unidad económica social con personalidad jurídica, tomada por la mujer campesina mayor de 16 años, que se fundamenta en la resolución presidencial ejidal, a efecto de crear un polo de desarrollo productivo fincado en granjas agropecuarias e industrias rurales integradas al ejido, igualmente servicios de capacitación y servicios de salud entre sus miembros, y además infraestructura social a fin de fortalecer y proteger la economía campesina, en el contexto del desarrollo rural integral.

En caso de los ejidos ya constituidos, la unidad agrícola industrial para la mujer se establecerá en algunas de las parcelas vacantes, o en los terrenos que arroje la ampliación ejidal, en su defecto las tierras que se abran al cultivo, y como última opción un solar de la zona urbana ejidal. Estas necesidades se cubrirán, después de satisfacer las de la parcela escolar de la escuela del poblado". (25)

Las mujeres que pueden integrar la unidad, son las siguientes:

- 1.- Esposas, hijas y demás familiares del sexo femenino del ejidatario con derechos vigentes.
- 2.- Familiares femeninos de campesinos con derecho a salvo.
- 3.- Familiares femeninos de trabajadores agrícolas asalariados que vivan en el ejido, previo acuerdo de la Junta General.



#### 4.- Mujeres campesinas avecindadas.

El mínimo de mujeres campesinas que tengan su domicilio en el núcleo ejidal correspondiente es de quince.

Cumpliendo con los requisitos constitutivos y de inscripción en el Registro Agrario Nacional; la Unidad respaldará su personalidad en los estatutos. En tanto que la estructura interna, de la unidad, descansará en la Junta General de miembros, ordinaria, extraordinaria y de balance y programación.

El aspecto patrimonial de la unidad se apoya en su capital social, representado por certificados de aportación, que sólo son individuales, no negociables y de igual valor. La unidad tendrá un régimen de responsabilidad solidaria y mancomunada, que obliga a sus miembros a responder a todas las obligaciones mancomunada y solidariamente.

El período de ejercicio de la unidad tendrá una duración de un año o bien, un ciclo agrícola, determinándose la situación financiera. Para lo cual se constituirán los fondos de reserva y capitalización y de beneficio social y servicios, con un 10% sobre las utilidades respectivas. El remanente de las utilidades se distribuirá entre las socias, con base al trabajo aportado.

En la parcela colectiva para la producción, organizada por la mujer, se incluirán las instalaciones destinadas concretamente al servicio y protección de la mujer, tales como guarderías infantiles, centros de costura y artesanías regionales, molinos de nixtamal, etc.

c) Delitos, Faltas y Sanciones.

La inobservancia o trasgresión en la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria y leyes afines, por Autoridades Agrarias, empleados de la administración pública federal y local, y por las autoridades ejidales o comunales, se establece en un apartado especial de la ley en la materia, titulado responsabilidad en materia agraria que se reduce a un solo capítulo, abocándose en los delitos, faltas y sanciones.

En estos como en otros apartados se orienta en el Código Agrario del 42 (libro quinto), en algunos casos tipificando los delitos incluyendo la penalidad, en tanto que para otras pasa por alto la penalidad. Y en otros delitos remite a la Delegación Penal específica para estos funcionarios y empleados. Las disposiciones de este capítulo, no restringen ni modifican el alcance de las leyes penales aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios sancionados por la ley.

En lo que respecta a la materia de competencias, tenemos que ésta es de carácter mixto ya que los delitos en la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, además de las sanciones administrativas.

Responsabilidad de los integrantes de la Magistratura Agraria:

a) GOBERNADORES. En los cuales no se establece la penalidad respectiva:

- 1.- Retraso en el nombramiento de sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.
- 2.- Por no turnar, con oportunidad las solicitudes de los núcleos de población a las Comisiones Agrarias Mixtas.
- 3.- Por no resolver los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas no regresar los expedientes a las Comisiones con su debida oportunidad.

4.- Por afectar ilegalmente los predios inafectables en los mandamientos de posesión que dicten.

B) Secretario de la Reforma Agraria.

Resulta curioso que para el mismo funcionario se establezcan dos niveles de responsabilidad, como lo es, para los delitos que son sancionados con pena de seis meses a dos años de prisión, y para delitos que no establezcan su penalidad, no obstante que su desempeño se localiza en el ámbito de la administración pública federal centralizada.

Para el primero de los casos se establecen por:

- 1) Informar falsamente al Presidente de la República al someterle los proyectos de resolución.
- 2) Resolución negativa a un núcleo de población de tierras o aguas a que tengan derecho.
- 3) Cuando en una resolución presidencial proponga se afecten propiedades inafectables.

Para el segundo caso se establecen por:

- 1) Por no informar al Presidente de la República cuando proceda sancionar a funcionarios o empleados agrarios.
- 2) Por no consignar a la autoridad competente a los funcionarios o empleados del sector agrario.

C) Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Para este funcionario su penalidad será igual que la que le corresponde al de Reforma Agraria por:

- 1) Emitir opinión extemporánea y obrar con falsedad, causando perjuicios a los ejidatarios y comuneros.
- 2) Por no consignar a empleados o funcionarios de su dependencia que -

violen la Ley Agraria, causando perjuicios a ejidatarios o comuneros, ejidos o comunidades.

D) Cuerpo Consultivo Agrario.

Se tiene la misma penalidad por:

1) Actuar dolosamente en su integración.

Proponer se afecten propiedades inafectables, emitiendo dictámenes dolosos o extemporáneos.

E) Comisiones Agrarias Mixtas.

Para el personal de estas Comisiones, su penalidad es igual que la anterior para los siguientes casos:

1) No formular sus propuestas ante las Comisiones, con apego a su Reglamento.

2) Información dolosa a la Comisión, en sus respuestas de dictamen.

3) Proponer la afectación de las propiedades inafectables.

4) No deslindar la superficie otorgada en posesión provisional a los ejidos en el término legal.

F) La penalidad para los Delegados y Subdelegados agrarios se multiplica de uno a seis años, no justificándose para éstos una mayor penalidad.

Su responsabilidad se ubica en:

1) Que en sus dictámenes o estudios nieguen a un núcleo de población las tierras, bosques y aguas a que tengan derecho.

2) Por proponer tierras inafectables.

3) Por tramitar extemporáneamente los expedientes agrarios.

4) Por información extemporánea a la Secretaría de las irregularidades

que cometan las Comisiones.

- 5) Por informar dolosamente a la Secretaría sobre los expedientes en que intervenga, en forma que origine o pueda originar resoluciones contrarias a la ley.
- 6) Por conceder a los propietarios afectados plazos mayores para el levantamiento de cosechas, desalojo de ganado o extracción de productos frutales.
- 7) Por sugerir o dictar medidas perjudiciales para los ejidatarios, con el fin de beneficiar a terceras personas o de obtener un lucro personal.
- 8) Por intervenir directa e indirectamente para beneficio personal o por interpósita persona en negocios relacionados con artículos que produce el ejido.
- 9) Por dar información indebida a una de las partes interesadas, lo cual perjudique a la otra.

Se señala un caso específico de responsabilidad para estos empleados o funcionarios, que es el envío al Ministerio Público del Acta de malversación de fondos de los Comisariados y su comunicación a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Anotadas las responsabilidades en que incurren los funcionarios agrarios, así como su sanción o penalidad; veamos ahora la responsabilidad de las autoridades internas del ejido.

Los integrantes de los Comités Particulares Ejecutivos, de los comisariados y Consejos de Vigilancia, se harán acreedores a las sanciones administrativas; pérdida de sus derechos ejidales y penales en función de la intensidad del delito.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- A) Las conductas que a continuación se enumeran, se castigarán con la -  
destitución del cargo y una multa, además de las que le corresponda -  
cuando los hechos u omisiones constituyan un delito:
- 1) Por abandono de las funciones que le corresponde desempeñar.
  - 2) Por originar o fomentar conflictos entre los ejidatarios o conflict  
tos inter-ejidales.
  - 3) Por no cumplir con las obligaciones que se le impone para la tribu-  
tación del ejido.
  - 4) Por provocar o producir el cambio ilegal de los ejidatarios a super-  
ficies o unidades de dotación distintas a las que les hayan corres-  
pondido en el reparto provisional de las tierras de labor.
- B) Estas sanciones se castigarán con destitución del cargo y prisión de -  
seis meses a dos años:
- 1) Invadir tierras; y
  - 2) Malversar fondos.
- C) Las conductas que a continuación se establecen traen como consecuencia  
la pérdida de los derechos ejidales sobre la unidad de dotación que le  
corresponda, incluyendo su participación en los bienes de uso común,  
además de prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del -  
caso.
- D) Por fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar ventas de terre-  
nos ejidales o comunales, o su arrendamiento, aparcería u ocupación ile-  
gal en cualquier otra forma, ya sea que se trate de unidades individua-  
les de dotación o de bienes de uso.
- E) Lo siguiente se refiere al Comisariado Ejidal, cuya conducta se casti-  
gará con destitución del puesto, así como su inhabilitación para vol-  
ver a desempeñar dicho cargo, más prisión de tres meses a tres años,

dependiendo de la gravedad del caso.

- Cuando los integrantes del Comisariado ordenen la privación temporal o definitiva, parcial o total de los derechos de un ejidatario o comunero y los que con su conducta pasiva tolere o autoricen dicha acción, sin que exista una resolución legal en qué fundarla.

Por otro lado, la responsabilidad de los sujetos de oficinas rentísticas o catastrales, del Registro Público de la Propiedad, o de cualquier otra oficina registral, que deban proporcionar a las Autoridades Agrarias, datos o documentos necesarios para la tramitación del expediente en un plazo de quince días. Su incumplimiento se sancionará con una multa económica.

Por último, nos encontramos con las faltas, que son aquellos actos u omisiones que no se consideraron en los tres apartados anteriores, con violación a la Ley Agraria y sus Reglamentos, que cometan los funcionarios o empleados que intervengan en su apelación.

La sanción será de carácter administrativo, del acuerdo: "El Presidente de la República expedirá los Reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse... y establecerá las sanciones correspondientes". (Art. 473)

La burocracia agraria, no obstante los abusos que ha cometido durante mucho tiempo en el desarrollo de la Reforma Agraria, jamás ha sido sancionada, goza de completa impunidad, se habrá cesado de su puesto a uno que otro empleado o funcionario de medida categórica; excepcionalmente se habrá consignado a alguna de las autoridades correspondientes, pero nunca, que nosotros sepamos, se ha llegado a la aplicación de las penas señaladas en el capítulo que tratamos.

Existe una gran diversidad de explicaciones entre ellas, las de carácter político y de solidaridad entre empleados y funcionarios que explica la impunidad en casos que inclusive, llegamos al escándalo, prontamente

acallado en la prensa y que se quedaron en la indiferencia y el olvido cuando se trató de casos de menor importancia pública; pero que lesionaron gravemente los intereses de los ejidatarios y aún de sus personas.

En nuestro modo de ver la explicación que consideramos acertada, es que la impunidad de que ha gozado la burocracia agraria, a la falta, así como - en las anteriores leyes agrarias y aún en la actual, de un sistema, un mecanismo que estando al alcance de los campesinos resulte absolutamente eficaz, como en la gran mayoría de quejas y denuncias que se presenten,

En nuestro sistema existe y ha existido un mecanismo judicial en la - organización jurídica del país, basta que una persona se presente ante el - Ministerio Público Federal, denunciando a la Comisión de un delito para que se levante el acta respectiva y se hagan las investigaciones necesarias a - fin de que se determine si se ejerce la acción penal ; ésto es viable en - aquellas ciudades en donde el nivel cultural de las gentes es relativamente elevado, más no en los medios rurales en donde la mayoría de los ejidatarios carecen de educación cultural y cuando sufren de alguna arbitrariedad, o son víctimas de un delito por parte de empleados o funcionarios agrarios, sólo saben acudir en queja a la Secretaría de la Reforma Agraria, personalmente o por conducto de sus Ligas de Comunidades Agrarias o de la Central - Campesina correspondiente. Es ahí, en la Secretaría de la Reforma Agraria en donde estas quejas se archivan indefinidamente, por falta de un mecanismo práctico y eficaz.

La nueva Ley Agraria de 1992, ya no contempla el apartado correspondiente a las responsabilidades de los funcionarios agrarios, dejándole la aplicación de las sanciones por estas faltas a la Ley General de Responsabilidad de los Servidores Públicos.



## CAPITULO IV

LEY DEL 26 DE FEBRERO DE 1992.

- a) De la Asamblea de Ejidatarios.
- b) Derechos Sobre Tierras de Uso Común.
- c) De la Asignación de Parcelas.
- d) Reflexiones.

## CAPITULO IV

### LEY AGRARIA DEL 26 DE FEBRERO DE 1992.

Las luchas por la justicia y la reivindicación de las libertades en el campo, han marcado nuestra historia y contribuyeron a definir los propósitos comunes de nuestra sociedad. La revolución mexicana nació del pueblo y pronto movilizó a la Nación. La Constitución de 1917 recoge los anales justicieros de los campesinos y los integra a los derechos sociales que establece para todos los mexicanos. Nuestra norma fundamental consagra la propiedad de la tierra y la regulación de ésta como instrumento que ha de permitir un mejor logro de los fines supremos del Estado: Libertad, Democracia, Justicia y Soberanía, alentados por la fuerza de nuestro nacionalismo y en el horizonte de la Constitución, los mexicanos realizamos las grandes tareas que demandaba la construcción del México contemporáneo.

Hoy, México supera los 82 millones de habitantes. La sociedad se ha urbanizado y los nuevos mexicanos que se integraban a la acción común demandaban empleo y oportunidades. Ante estos desafíos la modernización de México es un imperativo social. Una modernización para lograr una sociedad más justa y con mayores niveles de bienestar.

En este proceso de modernización el campo exige una nueva respuesta para brindar mayores oportunidades de bienestar a sus habitantes, aumentar la productividad y dar bases sólidas a nuestras economías.

El campo exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Pide profundizar en la historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos.

Se reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar.

Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las actividades, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias; y sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen el agro para que sean parte central de la modernización del país y de la evaluación productiva del bienestar general.

La reforma al artículo 27 Constitucional fué aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992.

Rescatando el espíritu agrario de la revolución mexicana y los principios constituyentes de justicia y libertad para los hombres del campo, la reforma al artículo 27 Constitucional modifica los elementos legales que habían dejado de tener vigencia en la realidad nacional y que se habían convertido en obstáculos para la superación de las condiciones de vida de los hombres del campo.

Razón por la cual considero pertinente sintetizar en el siguiente cuadro las reformas sufridas por el artículo 27 Constitucional:

En las modificaciones al párrafo tercero se eliminan las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios y la creación de nuevos centros de población (ejidos), ésto significa la terminación del reparto agrario que estableció el artículo 27 Constitucional de 1917, por lo cual a partir de la entrada en vigor de esta reforma ya no son procedentes las solicitudes de las acciones de dotación de tierras.

La fracción V termina con la prohibición y permite que las sociedades mercantiles por acciones puedan poseer tierras y realizar actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

La fracción VI se reformó para que su contenido no sea contradictorio con las modificaciones al párrafo tercero y a la fracción VII donde se asienta con toda claridad la existencia de la propiedad ejidal y comunal de la tierra.

La reforma a la fracción VII podríamos considerarla la más importante, puesto que por primera vez en la historia del ejido, éste se eleva a rango constitucional, reconociéndole personalidad jurídica y se protege su propiedad sobre la tierra, se regula el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Se establecen los procedimientos sobre los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras. Se fijan los requisitos y procedimientos conforme los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. Se considera a la asamblea general como el órgano supremo del ejido y de la comunidad.

REFORMAS

AL

ARTICULO

27

CONSTITU

CIONAL

Al reformarse el párrafo tercero, en el sentido de poner fin al reparto agrario, se hizo necesario derogar las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV donde se detallaban los procedimientos y las instancias para llevar a cabo el reparto de tierras. Así también al derogarse la fracción XI, desaparecen las bases jurídicas que sustentaron la creación y las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comisariados Ejidales y los Comités-Particulares Ejecutivos.

Con respecto a la fracción XV se incluye la prohibición explícita en relación con la existencia de latifundios, entendiéndolos como la extensión de tierras propiedad de un solo individuo.

La fracción XVI que detallaba diversos procedimientos relacionados con el reparto agrario, y al haber terminado éste, deja de tener sentido.

En la fracción XVII se fijan los procedimientos que garantizan que ningún ejidatario ni pequeño propietario exceda los límites de extensión que marca la ley.

Las reformas a la fracción XIX se refieren a la justicia agraria y a los organismos responsables de administrarla. Se destaca en primer lugar, que todas las cuestiones relacionadas con los límites o con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades será de carácter federal, lo que significa que habrá una sola legislación para todo el país. Se señala la creación de los tribunales agrarios, los que serán dotados de autonomía frente al poder ejecutivo, y de plena jurisdicción para resolver sobre los asuntos de su competencia. También se crea a nivel constitucional, la procuraduría agraria que es un órgano para la procuración de la justicia agraria.

Las fracciones I, II, III, V, VIII, IX y XX no sufren modificación alguna y permanecen igual.

Con respecto a los artículos transitorios se refieren a las condiciones en los cuales entra en vigor la reforma al Art. 27, cabe destacar el artículo tercero, donde se aclara que todos los expedientes relativos a las solicitudes de tierras que no hayan sido resueltas, serán atendidos por las instancias y bajo las leyes vigentes a la fecha en que entró en vigor la reforma, es decir, bajo la Ley Federal de Reforma Agraria.

Después de lo anterior hubo necesidad de adecuar estas reformas de artículo 27 Constitucional en una ley reglamentaria, por tal motivo el C. Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, en ejercicio de las facultades que le confiere la fracción I del Artículo 71 Constitucional, envió con fecha 7 de febrero de 1991 a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de una nueva Ley Agraria, siendo aprobada dicha Ley y se procedió a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual ocurrió el 26 de febrero de 1991. (26)

A) De la Asamblea de Ejidatarios.

La nueva Ley Agraria contempla en su artículo 21 a los organos del ejido, enunciándolos de la forma siguiente:

" I.- La Asamblea.

II. El Comisariado Ejidal.

III.- El Consejo de Vigilancia.

Con respecto a la Asamblea de Ejidatarios, ésta es considerada - como el organo supremo del ejido, en razón de que en ella participan - todos los ejidatarios.

Es por eso, que al considerarse a la Asamblea punto fundamental en desarrollo del presente capítulo, es necesario transcribir dichos - artículos relativos a ella, lo que se hace a continuación:

Así el artículo 23 establece que: "La Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su Reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la Asamblea los siguientes asuntos:

- I.- Formulación y modificación del reglamento interno del ejido.
- II.- Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones.
- III.- Informes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros.
- IV.- Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos.
- V.- Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común.
- VI.- Distribución de ganancias que arrojen las actividades de los ejidos.
- VII.- Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización.
- VIII.- Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de poseesionarios.
- IX.- Autorización de los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras sobre uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta Ley.
- X.- Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación.

XI.- División del ejido y fusión con otros ejidos.

XII.- Terminación del regimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitan por lo menos veinte ejidatarios, o el veinte por ciento total de ejidatarios que integren el núcleo de población. Si el Comisariado o el Consejo no lo hiciere en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la Asamblea.

Artículo 25.- La Asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en un lugar habitual, salvo causa justificada. Por ello deberá expedirse convocatoria con no menos de ocho días de anticipación y ni más de quince días, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del ejido. El Comisariado Ejidal será responsable de la permanencia de dichas cédulas en los lugares fijados para los efectos de su publicación, hasta el día de la celebración de la Asamblea.

La convocatoria que se expida para tratar cualesquiera de los asuntos señalados en las fracción VII a XIV del artículo 23 de esta Ley, deberá ser expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la Asamblea.

Si el día señalado para la Asamblea no se cumplieran las mayorías de asistencia requeridas para su validez, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria. En este caso la Asamblea se celebrará en un plazo no menor de ocho ni mayor de treinta días, contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria.

Artículo 26. Para la instalación válida de la Asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, en cuyo



caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios.

Cuando se reúnan por virtud de segunda convocatoria, la Asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurren, salvo en el caso de la Asamblea que conozca de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, la que quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios.

Artículo 27. Las resoluciones de la Asamblea se tomarán válidamente por mayoría de los votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorios para los ausentes y disidentes. En caso de empate, el Presidente del Comisariado Ejidal tendrá voto de calidad.

Cuando se trate de algunos de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta Ley, se requerirá el voto probatorio de dos terceras partes de los asistentes a la Asamblea.

Artículo 28.- En la Asamblea que trate de los asuntos detallados de las fracciones VII a XIV del artículo 23, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Al efecto, quien expida la convocatoria deberá notificar a la Procuraduría sobre la celebración de la Asamblea, con la misma anticipación requerida para la expedición de aquello y deberá proveer lo necesario para que asista el fedatario público. La Procuraduría verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los asuntos a que se refiere este artículo se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 23 de esta Ley.

Serán nulas las Asambleas que se reúnan en contravención a lo dispuesto por este artículo.

Artículo 29.- Cuando la Asamblea resuelva terminar con el régimen ejidal, el acuerdo respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación, y en el periódico de mayor circulación, y en el periódico de mayor circulación en la localidad en que se ubique el ejido.

Previa liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido, las tierras ejidales, con excepción de las que constituyen el área necesaria, para el asentamiento humano, serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo a los derechos que le correspondan, excepto cuando se trate de suelos o bosques tropicales. La superficie de tierra asignada por este concepto a cada ejidatario no podrá rebasar los lmites de la pequeña propiedad. Si después de la asignación hubiera excedentes de tierra o se trate de bosque o selvas tropicales, pasarán a propiedad de la Nación.

Artículo 30.- Para la asistencia válida de un mandatario a una Asamblea bastará una carta poder debidamente suscrita ante dos testigos que sean ejidatarios o vecindados. En caso de que el ejidatario mandante no pueda firmar, imprimiré su huella digital a la carta y solicitaré a un tercero que firme la misma y asiente el nombre de ambos.

En el caso de Asambleas que se reúnan para tratar los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta Ley, los ejidatarios no podrán designar mandatario.

Artículo 31.- De toda la Asamblea se levantará acta correspondiente, que será firmada por los del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia que asistan, así como por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. En caso de que quien deba firmar no pueda hacerlo, imprimiré su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre.

Cuando existe inconformidad sobre cualesquiera de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta, haciendo constar tal hecho.

Cuando se trate de la Asamblea que discuta los asuntos establecidos - en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta Ley, el acta deberá ser pasada ante el fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asista a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional". (27)

La Asamblea General, compuesta por todos los ejidatarios del grupo - de población, es el órgano supremo del ejido. Le corresponde decidir sobre las cuestiones de mayor importancia para el núcleo de población, fijándose los requisitos y formalidades para su instalación y para el ejercicio de - su facultad de resolución en casos especiales.

La Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con - mayor frecuencia cuando así lo determina su reglamento o su costumbre, - podrá convocar a una Asamblea el Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigilancia, ya sea por iniciativa propia o si así lo solicitan, por lo menos el veinte por ciento del total de ejidatarios del núcleo ejidal.

Cuando el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia no convocara a Asamblea en un plazo de cinco días de que se haya hecho la solicitud, el grupo de ejidatarios podrá recurrir a la Procuraduría Agraria para que convoque a la Asamblea. Esta podrá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual, en caso de que haya una causa justificada.

Previamente a la Asamblea deberá publicarse la convocatoria en ocho - días de anticipación y no más de quince días y deberá fijarse en lugares visibles del ejido. En esta publicación se expresarán los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión.

---

(27) Ruz Avila, Mario. Ley Agraria 92, Comentarios sobre la Ley y Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. Ed. Ruz, Primera Edición, México 1992, pág. 3-7

En el supuesto de que no se cumpliera con la asistencia requerida en la convocatoria, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria, debiéndose celebrar en un plazo no menor de ocho, ni mayor de treinta días a partir de ésta.

Una Asamblea se considerará válida cuando se reúna por primera vez, por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios. Las resoluciones de éstas se tomarán por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. Teniendo el Presidente del Comisariado Ejidal voto de preferencia.

Deberá asistir un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público, en aquellas Asambleas donde se traten asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del Artículo 23 de la presente Ley.

En cuanto a la organización interna del ejido, la Asamblea, el Comisariado y el Consejo de Vigilancia ya no se conciben como autoridades en la nueva Ley, sino como órganos de representación y ejecución; sus funciones son transparentes y sus reglas de operación sencillas. Estos órganos son ahora protagonistas del cambio democrático, obligados en todo momento a respetar la voluntad de sus mandantes.

La Asamblea General de cada ejido, con las formalidades previstas para tal efecto, en los artículos 24 a 28 y 31, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los Certificados correspondientes. Consecuentemente, la Asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelas en favor de los ejidatarios.

La Ley Agraria propone más libertad para los campesinos, una libertad que no queda en postulados formales porque establece las condiciones materiales y la protección legal para asegurar el respeto al campesinado. La ley toma como principio el que los campesinos decidan con libertad sobre

el dominio pleno de la tierra, sobre su manejo y administración, por medio de la asamblea general, no permitiendo que se le sustituya o se decida por ello, eso se considera a la asamblea como el órgano supremo, puesto que - el medio por el cual los campesinos deciden en beneficio para ellos - mismos.

En una forma de análisis comparativo, contemplemos en el siguiente cuadro las atribuciones de la asamblea general, de la Ley Federal de Reforma Agraria con la nueva Ley Agraria de 1992:

#### LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

#### LEY AGRARIA

- |   |  |
|---|--|
| <p>I.- Formular y aprobar el reglamento interno del ejido el que deberá regular el aprovechamiento de los bienes comunales, las tareas de beneficio colectivo que deben emprender los ejidatarios, independientemente del régimen de la explotación adoptado y los demás asuntos que señale esta ley.</p> | <p>I.- Formulación y modificación del reglamento interno del ejido.</p>  |
| <p>II.- Elegir y remover a los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto por esta ley, y acordar en favor de los mismos un estímulo y recompensa cuando lo considere conveniente, con aprobación del delegado agrario.</p>                                 | <p>II.- Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones.</p>   |
| <p>III.- Formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido con el objeto de intensificar la producción individual o colectiva del mismo, mejorar los sistemas</p>   | <p>III.- Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros.</p> |

de producción y comercialización y allegarse los medios económicos adecuados a través de las instituciones que corresponda con la asistencia técnica y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

- IV.- Dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse de los bienes ejidales y de las comunidades, los que deberán ser aprobados y reglamentados, en su caso por la Secretaría de la Reforma Agraria.
- V.- Promover el establecimiento dentro del ejido de industrias destinadas a transformar su producción agropecuaria y forestal, así como la participación del mismo en aquellas que se establezcan en otros ejidos y aprobar las bases de dicha participación.
- VI.- Autorizar, modificar o ratificar, cuando proceda legalmente, las determinaciones del comisariado.
- VII.- Discutir y aprobar, en su caso, los informes y estados de cuentas que rinda el comisariado y ordenar que sean fijados en un lugar visible del poblado.
- VIII.- Aprobar todos los contratos y convenios que celebren las autoridades del ejido.
- IV.- Cuentas, balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos.
- V.- Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso y disfrute por terceros de las tierras de uso común.
- VI.- Distribución de ganancias que arrojen las actividades de los ejidos.
- VII.- Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización.

- IX.- Conocer de las solicitudes de -  
suspensión o privación de los de-  
rechos de los miembros del ejido,  
oyendo a los interesados y some-  
terlos a la comisión agraria mixta  
si lo considera procedente.
- X.- Acordar con sujeción a esta ley la  
asignación individual de las unida-  
des de dotación y solares, confor-  
me a las reglas establecidas en el  
artículo 72.
- XI.- Opinar ante el delegado agrario -  
sobre permutas de parcela entre -  
ejidatarios y en las disputas res-  
pectivas de derechos hereditarios  
ejidales.
- XII.- Determinar entre los campesinos -  
que por determinación de esta ley-  
tienen preferencia para prestar -  
trabajos asalariados en el ejido,  
aquellos que deben contratarse -  
para las labores del ciclo agrícola.
- XIII.- Las demás que esta ley tenga y  
otros reglamentos señalen.
- IX.- Autorización de los eji-  
datarios para que adopten  
el dominio pleno sobre -  
sus parcelas y la aporta-  
ción de las tierras sobre  
uso común a una sociedad,  
en los términos del Art.  
75 de esta Ley.
- X.- Delimitación, asignación  
y destino de las tierras -  
de uso común, así como su  
régimen de explotación.
- XI.- División del ejido y  
fusión con otros ejidos.
- XII.- Terminación del régimen -  
ejidal cuando, previo dic-  
tamen de la procuraduría -  
agraria solicitan por lo -  
menos veinte ejidatarios o  
el veinte por ciento del -  
total de ejidatarios que -  
integren el núcleo de po-  
blación. Si el comisariado  
o el consejo no lo hiciera  
en un plazo de cinco días  
hábiles a partir de la -  
solicitud, el mismo número  
de ejidatarios podrá soli-  
citar a la procuraduría -  
agraria que convoque a la  
asamblea.

Podemos observar que las facultades que la nueva Ley Agraria le da a la Asamblea General son muy amplias, puesto que sus resoluciones tendrán carácter de obligatorio para todos los integrantes del ejido. Así también, que estas mismas resoluciones, no tendrán que ser aprobadas por las autoridades agrarias, sino que ésta ya tiene autonomía propia para tener como válidas sus propias resoluciones.

Por lo que respecta al Comisariado Ejidal, éste es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, así como la representación y gestión administrativa del ejido, estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, Propietarios y sus respectivos suplentes.

Entre sus principales facultades tenemos que:

- 1.- Representar al núcleo de Población Ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la Asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración, créditos y cobranzas.
- 2.- Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios.
- 3.- Convocar a la Asamblea en los términos de Ley, así como cumplir con los acuerdos que dicten los mismos.
- 4.- Dar cuenta en la Asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a ésta - sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que ésta se encuentra.

Los miembros del Comisariado Ejidal que se encuentren en funciones, estarán incapacitados para adquirir tierras u otros derechos ejidales, - excepto por herencia.

El Consejo de Vigilancia se encuentra constituido por un Presidente, y dos Secretarios Propietarios y Suplentes, entre sus principales funciones se encuentran las siguientes:



- 1.- Vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de la Ley y a lo dispuesto por el Reglamento Interno a la Asamblea.
- 2.- Revisar las cuentas y operaciones del Comisariado a fin de darlas a conocer a la Asamblea y denunciar ante éstas las irregularidades en que haya incurrido el Comisariado.
- 3.- Convocar a Asamblea cuando no la haya, el Comisariado.

Los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, así como los suplentes, serán electos en Asamblea, éstos deben ser ejidatarios - del núcleo ejidal del que se trate, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus facultades y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad.

## B) Derechos sobre tierras de uso común.

El ejido, creado por la revolución, constituye una unidad socioeconómica y político-administrativa, con personalidad jurídica propia, establecida en una área determinada. Desde el punto de vista jurídico lo definimos como una institución legal integrada por un conjunto de campesinos, no menor de veinte y sus familias, con patrimonio propio integrado por la tierra, el agua, instrumentos de producción, derechos y obligaciones inherentes al núcleo que tiene por objeto básico la explotación integral de sus recursos, como medio de subsistencia, superación y progreso.

En la nueva Ley Agraria de 1992, se establece en el artículo 4º que "Las tierras ejidales son aquellas tierras que se han dotado al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal. Estas tierras ejidales por su destino se dividen en:

- I.- Tierras para el asentamiento humano;
- II.- Tierras de uso común, y
- III.- Tierras parceladas.

"Las tierras destinadas al asentamiento humano son aquellas que están compuestas por los terrenos que se ubiquen en la zona de urbanización y su fundo legal; estas tierras integrarán el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido. Además se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y las demás áreas reservadas para el asentamiento.

Estas tendrán las siguientes características.

Serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo por lo previsto por el núcleo de población que aporte tierras de asentamiento para el municipio o entidad correspondiente para dedicarla a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se

cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin".

Por otra parte, y en relación a nuestro punto a tratar, diremos que - las tierras de uso común son aquellas que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas".

Las características que tienen estas tierras, en cuanto a la propiedad tenemos que son: imprescriptibles e imprescriptibles e inembargables, salvo en los requisitos del artículo 75 de la Ley Agraria, al que se hace referencia.

ARTICULO 75.- En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en los que - participe el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente - procedimiento:

1.- La aportación de tierras deberá ser resuelta por la Asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de - la Ley;

II.- El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos, serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de - analizar y pronunciarse sobre la certeza de la inversión proyectada, el - aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la Asamblea al adoptar la resolución correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que, para los efectos de esta fracción, el ejido - pueda recurrir a los servicios profesionales que se consideren pertinentes.

III.- En la Asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad correspondiente al núcleo de la población ejidal o a los ejidatarios, individualmente considerados, de acuerdo con la producción que le corresponda según sus derechos sobre las tierras parceladas;

IV.- El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.

V.- Cuando participen socios ajenos al ejido, éste o los ejidatarios, en su caso, tendrán el derecho irrenunciable de designar un Comisario que informe directamente a la Asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles. Si el ejido o el ejidatario no designaren Comisario, la Procuraduría Agraria bajo su responsabilidad, deberá hacerlo.

Las sociedades que conforme a este artículo se constituyan, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en el título sexto de la presente ley.

En caso de liquidación de la sociedad, el núcleo de población ejidal y los ejidatarios, de acuerdo a su participación en el capital social, y bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria, tendrán preferencia respecto de los demás socios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponde en el haber social.

En todo caso, el ejido o los ejidatarios, según corresponda tendrá derecho de preferencia para la adquisición de aquellas tierras que aporten al patrimonio de la sociedad.

Podemos decir que las tierras de uso común pueden disfrutarse por todos los ejidatarios. El núcleo de población podrá también decidir apor-

tar las tierras a una sociedad mercantil o civil en que participen como accionistas, el mismo núcleo o los propios ejidatarios, con objeto de lograr una explotación más adecuada y remunerativa de estos recursos y ofrecer así una alternativa más para su aprovechamiento, sin lesionar la naturaleza común de dichas tierras.

Al respecto, mencionamos unas declaraciones del C. Luis Tellez, Subsecretario de Agricultura, cuando fué presentada la iniciativa de la nueva Ley.

"...Con la nueva ley, los ejidatarios podrán convertirse cuando quieran en pequeños propietarios, y de esta forma vender sus tierras o pedir créditos dejándola como garantía en hipoteca..."

También, agregó, se fortalece su capacidad de decisión de los ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociarse y los derechos sobre su parcela; los ejidatarios tendrán la libertad de transmitir su tierra a otros y se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela; los ejidatarios tendrán la libertad de transmitir su tierra a otros y se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su terreno. Se permitirá la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual. Y se va a permitir la entrada a empresas extranjeras dentro de los límites que establece la Ley".

(28)

Según el funcionario, con esos cambios el campo podrá capitalizarse en los próximos años, convertirse en un buen negocio y salir del atolladero en que se encuentra.

El Sr. Luis Tellez, calificado por los líderes campesinos como uno de los funcionarios más antiagraristas, nos da la pauta para pensar en la desaparición del ejido, en lugares donde la tierra no es muy productiva, en los próximos años, pues señala la entrada al campo mexicano de sociedades mercantiles, tanto nacionales como extranjeras, y de la libertad del campesino para vender sus tierras, y ya no más dedicarse a labrar sus tierras.

En la exposición de motivos de la Nueva Ley Agraria, se establece que para el campo se necesita más inversión pública y privada, mayor flujo tecnológico y que estos se unan al esfuerzo de los campesinos. Tanto la pequeña propiedad como la ejidal necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, se establece que éste es el motivo por el cual conviene permitir la partición de las sociedades por accionar en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad.

Por lo anterior, puede establecerse que esta falta de ayuda económica como tecnológica siempre ha sido el problema principal para el desarrollo del campo mexicano, toda vez que los intereses de los créditos rurales, siempre han sido imposibles de cumplir por el campesinado.

Ahora bien, las autoridades agrarias quieren dar solución a este problema, dándole la libertad al campesino para asociarse entre sí o vender a sociedades, sean civiles o mercantiles, sus tierras para una mayor productividad al campo, pero aunque las autoridades manifiesten que el ejido no desaparecerá, considero que la incursión de este tipo de sociedades se ocasionará la desaparición del ejido en aquellos lugares en donde la tierra no es productiva, así como aquellos ejidos que se encuentran a las afueras de las grandes ciudades, siendo absorbido por éstas.

### C) De la Asignación de las Parcelas.

Algunos de los derechos que le corresponden a los ejidatarios, se derivan de la posesión de las tierras, las que tienen derecho a explotar y aprovechar conforme a los lineamientos organizativos y de producción del núcleo de población. Su situación jurídica se precisa al efectuarse el fraccionamiento y adjudicación de las parcelas.

La Nueva Ley Agraria, en su sección tercera, de la Delimitación y destino de las tierras ejidales, artículo 56, se establece que "La Asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlos al asentamiento humano, al uso común o parcelas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Nacional Agrario, procederá como sigue:

I.- Si lo considera conveniente, revisará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común de ejido.

II.- Si lo considera conveniente, revisará las extensiones de tierra correspondiente al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido.

III.- Si resultan tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras o individuos o grupos de individuos.

III.- En todo caso, el Registro Nacional Agrario emitirá las normas técnicas que deberá seguir la Asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma, el auxilio

que al efecto le solicite. El Registro calificará el plano interno del ejido y con base en ésta, expedirá los Certificados parcelarios o los Certificados de Derechos Comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la Asamblea, por conducto del Comisariado o, por el Representante que se designe. Estos Certificados deberán inscribirse en el Registro Nacional Agrario.

IV.- Los derechos sobre tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la Asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de sus aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

El artículo 57 establece que para proceder a la asignación de derechos sobre tierras a que se refiere la fracción III del artículo anterior, la Asamblea se apegará, salvo causa justificada y expresa, al siguiente orden de preferencia:

I.- Posesionarios reconocidos por la Asamblea.

II.- Ejidatarios y vecindados del núcleo de población cuya delimitación y esmero sean notorios o que hayan mejorado con su trabajo e inversión de las tierras de que ésta se trate;

III.- Hijos de ejidatarios y otros vecindados que hayan trabajado las tierras por dos años o más;

IV.- Otros individuos a juicio de la Asamblea."

Quando así lo decida la Asamblea, la asignación de tierras podrá hacerse por resolución de la propia asamblea, a cambio de una contraprestación que se destine al beneficio del núcleo de población ejidal". (29)



La Asamblea General es la encargada de asignar las parcelas y ésta se hará en base a la superficie identificada en el plano general del ejido.

Cuando hubiere varios sujetos con derechos iguales conforme al derecho de prelación, como lo señala el artículo anterior, la asignación se hará - por sorteo que será certificada por un fedatario o un representante de la Procuraduría Agraria.

La asignación de tierras por la Asamblea puede ser impugnada ante el Tribunal Agrario, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, por aquellos individuos que se sientan perjudicados por la asignación y que constituyan un 20% o más del total de los ejidatarios del núcleo respectivo, o de oficio a juicio del Procurador Agrario que presuma que la asignación se realizó con vicios o defectos graves.

La asignación de parcela que no sea impugnada en un término de noventa días naturales posteriores a la resolución correspondiente de la Asamblea, se tendrá como firme y definitiva.

Por otra parte, el artículo 76 establece que corresponda a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas. La Asamblea General, ni el Comisariado Ejidal, por ningún motivo podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva sin el consentimiento por escrito de los titulares de las tierras del ejido.

Las facultades que tiene el ejidatario sobre sus parcelas son el - aprovecharla directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros, su uso o usufructo, mediante la aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la Ley, sin necesidad de la Asamblea o de cualquier autoridad. Así también, podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto civiles como mercantiles.

Los ejidatarios podrán enajenar (vender) sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados al mismo núcleo de población. Bastará - con la conformidad por escrito de las partes ante testigos y la notificación que se haga al Registro Nacional Agrario, al que deberá expedir sin demora los nuevos Certificados Parcelarios. Mientras tanto, el Comisariado Ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro - respectivo.

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales, no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el regimen legal estatutario o de organización del ejido. Tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal; se deberá notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional el cual efectuará las cancelaciones correspondientes.

Los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado las tierras por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho y, tanto, el - cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales con tados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho.

El Consejo de Vigilancia, así como el Comisariado Ejidal son los - responsables para que se cumpla con la disposición anterior.

Las tierras parceladas pueden ser dispensables sólo si la Asamblea así lo determina y bajo un mecanismo de protección que ofrezca seguridad jurídica y a la vez evite abusos. Si no media la voluntad de la Asamblea, la protección de las tierras ejidales preservará la imprescriptibilidad, la inembargabilidad de dichos derechos. La protección que - exige el precepto constitucional impide, una vez que la parcela ha sido

convertida en propiedad plena, la enajenación sin el avalúo autorizado y el examen del Notario Público sobre la legalidad del acto, además de exigir el respeto a la preferencia por el tanto que se otorga en favor de los ejidatarios y vecindados.

Resumiendo el presente inciso diremos, que la Nueva Ley Agraria dió amplias libertades, tanto a la Asamblea como al ejidatario. Desde el momento en que lo considera como propietario de sus tierras, el campesino adquiere la posibilidad de hacer uso de sus propiedades como mejor le convenga, ya sea venderla, transmitirla a terceras personas ajenas al ejido, que por su falta de educación y por la insuficiencia económica puede llegar a quedarse sin tierras o ser peón de sus mismas tierras.

Con las reformas hechas a la fracción VII del artículo 27 Constitucional, se incluyen los elementos más importantes en la tarea histórica que se propuso realizar el Estado Mexicano, las modificaciones se refieren a la propiedad ejidal y comunal, a los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros, y a las formas de organización del trabajo y de la vida comunitaria en los núcleos campesinos.

Se reconoce a nivel constitucional, de la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades con los que se termina una época de identificación sobre su capacidad jurídica para realizar los actos lícitos previstos en las leyes agrarias, civiles y mercantiles. Con este reconocimiento, los ejidos y comunidades podrán realizar cualquier acto lícito previsto por las leyes, tales como poseer bienes, contratar, asociarse, contraer obligaciones, ser sujetos de crédito, etc., en las mismas condiciones jurídicas que cualquier otra persona física o moral.

También se incluye el reconocimiento al derecho que tienen los ejidos y comunidades a poseer tierras, tanto aquellas que sean destinadas por núcleos agrarios a los asentamientos humanos, como las que sean

dedicadas a las actividades productivas.

Este hecho histórico significa el reconocimiento social a la plena personalidad jurídica de los ejidatarios y comuneros para decidir por ellos mismos su destino.

Significa además, un gran paso en la consecución de la libertad - para los hombres de campo, en la medida que la libertad, antes que - otra cosa, es el respeto de la sociedad para que cada uno de los miembros ejercite su voluntad sobre los asuntos que le concierne, sin que - se le coarte o se limite.

## D) REFLEXIONES

Sin lugar a dudas, el ejido es la institución clave de la reforma agraria, y por lo tanto del derecho agrario mexicano. Con una añeja sedimentación en raíces prehispánicas, se nutre, en su denominación durante la colonia, con la voz exitus - terreno a la salida de los pueblos -, para más tarde conformar y transformar sus objetivos en las sucesivas etapas de nuestro desarrollo social, y sobremanera en la revolución, que lo legitima en la constitución social de Querétaro.

El paso trascendental con todas sus imperfecciones de técnica constitucional, es la legitimación de la Ley del 6 de Enero de 1915 por el Constituyente del 17. Igualmente la nueva estructura del artículo 27, que sepulta el sistema liberal de la propiedad, por el de propiedad social; fincado en la propiedad originaria y con ello la convalidación de los sistemas autóctonos de propiedad, como el ejido, que se reactualiza con las instituciones de expropiación y modalidad. Al mismo tiempo se confirman las acciones de restitución, dotación y nuevos centros de población ejidal. Aclarando, que para su vigencia y dinamismo de estas acciones, era y es indispensable la negación jurídica y de hecho, del latifundio.

Con ésto el ejido se encausa en el constitucionalismo social, continuando con la fase de reglamentación, que arranca con las circulares, la Ley de Ejidos de 1920, para entrar en su definitividad en la sistemática agraria, Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria, puente para la Nueva Ley Agraria del 26 de Febrero de 1992.

La Ley Agraria dada a conocer, como ya se mencionó, el 26 de febrero de 1992, declara terminado el reparto agrario de las tierras y otorga libertad a los ejidatarios para transmitir sus derechos parcelarios, además de establecer los procedimientos para que a través de asociaciones, el capital privado, nacional y extranjero, invierta en el campo.

El órgano supremo del ejido es la Asamblea General en la que participan todos los ejidatarios. La Asamblea, sin injerencias de dependencias oficiales sobre sus decisiones, es la que determina cómo se va a dividir la tierra que les corresponde legalmente, en tierras para el asentamiento humano y su fundo legal, de uso común y parcelas individuales, cómo se han de asignar a los miembros del núcleo y si la explotación de sus tierras será individual o colectiva, respetando, cuando sea el caso, la voluntad de los titulares de la parcela.

Es de su exclusiva competencia la autorización para aportar tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles. Las asociaciones entre sí y con terceros que tengan que ver con las parcelas individuales, las decidirán libremente sus titulares.

Las atribuciones que la Ley confiere a los núcleos agrarios y a sus miembros, significa que ya no son ilegales una buena cantidad de asociaciones relativas a la tierra, que antes lo eran, como lo es la aparcería y el arrendamiento, por señalar unas de las más notables. Los derechos parcelarios pueden ser enajenados libremente dentro del núcleo y a los avecindados, con límites para quien los adquiere similares a los de la pequeña propiedad.

La Nueva Ley prevé que las tierras ejidales para el asentamiento humano y su fundo legal, delimitadas por la Asamblea, sean inalienables, imprescriptibles e inembargables; en ellas se incluyen las zonas de urbanización y los espacios para la parcela escolar, la unidad agrícola e industrial para la mujer, la unidad productiva de los jóvenes y otras áreas del asentamiento comunitario. En la zona urbana los solares serán propiedad plena de sus titulares.

El fundo legal es la parte rústica necesaria para la vida de la comunidad rural; es el área donde pastan los animales de trabajo y de traspatio, donde se recoge leña y en los que se puede establecer lugares

de esparcimiento.

Con respecto a las tierras parceladas, se abre la posibilidad de que los titulares de derechos parcelarios los enajenen dentro de la comunidad o concedan su uso o usufructo tanto dentro del ejido como a terceros. Los ejidatarios pueden aportar sus derechos de usufructo a una sociedad mercantil o civil, o utilizarlo como garantía para la atención de créditos.

Cuando el núcleo y sus miembros otorguen en garantía el usufructo de las tierras de uso común o de parcelas, sólo podrán hacerlo en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales, es decir, no podrán otorgarlo en favor de personas que practiquen la usura u otras formas no legales de relación con los campesinos. Para ser válida, la garantía deberá darse ante fedatario público y quedar inscrita en el Registro Nacional Agrario.

Siendo igualmente valiosas las tres formas de propiedad vigentes en el campo mexicano, la Ley Agraria contempla la posibilidad de que los ejidos y comunidades, mediante asamblea y los pequeños propietarios puedan cambiar su régimen; así los ejidos podrán transformarse en comunidades y viceversa; los ejidatarios, a través de una Asamblea podrán obtener el dominio pleno de sus parcelas, constituyéndose entonces en pequeña propiedad, y los pequeños propietarios podrán también constituir ejidos. En el caso del cambio de parcela individual a pequeña propiedad, en su primera venta, tendrán preferencia de compra los familiares del titular, miembros del grupo agrario y vecindados.

Por otro lado, el C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, es el enésimo Presidente que quiere acabar con el reparto agrario; cuando aún existen en diversas regiones en el país numerosos latifundios y no latifundios; implementando el programa de abatimiento del rezago agrario, que es en verdad penoso como es que se está acabando o dando como concluidos a los expedientes de Ampliación, Dotación y creación de Nuevos Centros de Población.

ción Ejidal. Por experiencia propia, y en lo que respecta a los expedientes de nuevos centros de población ejidal, se está poniendo fin a expedientes cuyas solicitudes datan de hace veinte o treinta años, por el simple hecho de que los campesinos no agotaron los procedimientos establecidos - por el artículo 244 de la anterior Ley, que establece:

"Procederá la creación de un nuevo centro de población, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueda satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación, ampliación de ejido o acomodo en otro ejido" (30 )

Se entiende que si un grupo de campesinos no puede conseguir que se le - dote de tierras por los procedimientos enunciados, éste podrá iniciar el - procedimiento de nuevo centro de población, más ésto es lo que la Direc-- ción de Nuevos Centros de Población Ejidal contempla para tener el expe-- diente como asunto concluido, por no ejercitar las acciones anteriores; - emitiendo acuerdo de archivo.

Como se dijo, se está acabando con el rezago agrario de una manera - penosa, puesto que de un total de expedientes de un Estado X, el 85% de - los mismos se les está poniendo fin, por no cumplir con lo que establece el artículo citado.

Además de que todavía existen en el territorio nacional tierras afec-- tables, los Delegados Agrarios Estatales han emitido oficios en los cua-- les manifiestan que..."No es posible contar con superficie disponible - para satisfacer necesidades agrarias de solicitantes de tierras...", - con lo cual establecen que no hay tierras en sus respectivas entidades, cosa que es absolutamente incierta.

Anexo al presente un acuerdo de archivo emitido por la Dirección de Nuevos Centros de Población Ejidal que da por concluido un expediente,



por los motivos descritos anteriormente, remitiéndolo al archivo para su guarda definitiva.

Ha habido diversas discusiones con respecto al ejido, en el sentido de que si va a desaparecer o seguirá subsistiendo, con motivo de la incorporación de sociedades mercantiles o civiles, sean nacionales o extranjeras; considero que el ejido desaparecerá en aquellos lugares en donde la tierra no es productiva para el campesino, es decir que no le conviene trabajarla si con lo que invierte no lo obtiene con su producción, por ejemplo las tierras de agostadero cerril o de mala calidad, así también los que se encuentran rodeando las ciudades que con el constante crecimiento los va absorbiendo, originando con ésto la desaparición de los mismos. Pero contrario a lo anterior, el ejido seguirá subsistiendo en aquellos lugares cuyas tierras son de la mejor calidad, por decir de riego, humedad o temporal, cuyas producciones son satisfactorias para el ejidatario, tenemos el ejemplo de los Estados del Norte, donde existen distritos de riego que hacen producir a la tierra todo el año.

En el Estado de Sinaloa se han creado zonas acuícolas de producción rural, producto de la unión de varios ejidos y han creado una infraestructura sólida sobre el cultivo de camarón. Estos ejidos, estoy seguro que, no desaparecerán.

Aunque no debe descartarse la participación de sociedades en el campo, y en consecuencia, dejar abierta la posibilidad de que esas multinacionales se apoderen en pocos años de gigantescas extensiones de tierra en todas las regiones del país. Por lo que se considera que la obra histórica del reparto agrario de la Revolución Mexicana, se encuentra amenazada por la creciente penetración de empresas transnacionales en el campo; y lo más grave es que en la Ley se crea el marco legal para que estas empresas controlen los sistemas agrícolas y agroindustriales,

acentuando la dependencia alimentaria y limitando seriamente la soberanía nacional.

Como se puede observar la Ley Agraria de 1992, respecto a la supervivencia del ejido, tiene sus pro y sus contras.

Por último, cabe mencionar, que cualquier programa de reforma integral del agro mexicano no puede olvidar que la crisis de la agricultura nacional es ya veinteañera, que derivó de una forma de organización de la economía que privilegió la industrialización protegida y subsidiada haciendo del campo fuente de materias primas y alimentos a bajo precio para el consumo de las industrias y pobladores de las urbes. La crisis productiva del ejido no nació del control político de los campesinos, sino de la carencia de apoyos efectivos, de recursos técnicos y financieros, además de la pulverización de las tierras que llevó a la predominancia del minifundio.

Cualquier revisión mínima de la historia productiva del campo mexicano no demostrará que la raíz del problema ejidal no está en la forma de propiedad, que la solución a sus carencias productivas no será producto de su privatización. Durante décadas, el ejido pudo producir, abastecer a las ciudades y proporcionar una fuente de empleo e ingresos a los campesinos; lo que llevó a los ejidatarios a la ruina fué la política agrícola de sucesivos gobiernos, la insuficiencia de créditos, la carencia de fertilizantes, semilla mejorada y maquinaria, los bajos precios reales de los productos agrícolas y pecuarios.

José Luis Calva, investigador de la crisis alimentaria y agrícola en el país, estima que en México tenemos cuatro millones de campesinos pobres, más descapitalizados que antes, a causa de la política económica, por lo que no estamos en un proceso de modernización, sino de descmodernización.

La falta de crédito al campo podría ser un factor importante para la desaparición del ejido; ya que lo que siempre se ha querido, es ahorracar económicamente a los ejidatarios, para que no les quede otra, que vender sus tierras (31)

En suma, es un grave error centrar la capitalización del campo en reformas jurídicas. Nuestro problema fundamental no está en la tenencia de la tierra, sino en el rompimiento del equilibrio entre la agricultura y demás ramas económicas. No hay necesidad de ninguna reforma para sacar adelante al campo y hacerlo que, incluso, genere excedentes exportables. Lo único que debe darse, son los recursos que siamore ha negado el gobierno.

Al permanecer muchos campesinos, muchos años solicitando que se resuelvan sus peticiones, miles de expedientes se encuentran sin resolverse, las reformas al Artículo 27 Constitucional propone la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo, el Estado puede instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos del hombre del campo. Por tal motivo fué como surgió el organismo descentralizado de la administración pública federal: La Procuraduría Agraria.

Uno de los objetivos centrales de la reforma del marco legislativo agrario ha sido la procuración de justicia en el campo, promovándose la instauración de Tribunales Agrarios en todo el país. Esto significa llevar la justicia agraria al más lejano rincón de nuestro territorio.

---

(31) Revista Proceso, ob. cit. págs. 12 y 13

Tanto los Tribunales Agrarios como la Procuraduría Agraria están dotados con autonomía para resolver, con apego a la Ley y con manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la Tenencia de Ejidos y Comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo - jurisdiccional derivado de la necesidad de inmediata ejecución.

# I N D I C E

Pág.

## INTRODUCCION.

1

### CAPITULO I.

#### ANTECEDENTES

- a) Ley del 6 de Enero de 1915. . . . . 7
- b) Constitucion de 1917 . . . . . 11
- c) Leyes Agrarias Posteriores a 1917 . . . . . 20

### CAPITULO II.

#### LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

- a) Propiedad de los Núcleos de Población. . . . . 38
- b) Derechos Individuales . . . . . 44
- c) Explotación de bienes ejidales y comunales . . . 49

### CAPITULO III.

#### DESTINO DE TIERRAS EJIDALES.

- a) Dotación de tierras . . . . . 56
- b) Régimen de Propiedad de Bienes Ejidales. . . . . 67
- c) Delitos, Faltas y Sanciones. . . . . 76

### CAPITULO IV.

#### LEY DEL 26 DE FEBRERO DE 1992.

- a) De las Asambleas de Ejidatarios. . . . . 83
- b) Derechos sobre tierras de uso comun. . . . . 101
- c) De la asignación de parcelas . . . . . 106
- d) Reflexiones . . . . . 112

CONCLUSIONES. . . . . 120

BIBLIOGRAFIA . . . . . 123

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

- PRIMERA.- Con la Ley del 6 de Enero de 1915, se inició el futuro del agrarismo en México, elevándose posteriormente a la categoría de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surgiendo con esta Ley las grandes transformaciones sociales en el reparto agrario.
- SEGUNDA.- La Ley Agraria del 26 de Febrero de 1922, da por terminado el reparto agrario, contraviniendo con los principales fundamentos de la Ley del 6 de Enero de 1915, así como el rector fundamental del Artículo 27 de la Constitución de 1917.
- TERCERA.- Es preciso combatir la pretensión de terminar con el reparto agrario, cuando aún existen en diversas regiones del país numerosos latifundios y neolatifundios.
- CUARTA.- La nueva Ley, define al ejido como el núcleo de población conformado por las tierras ejidales, así como los hombres y mujeres titulares de los derechos sobre ese bien; tiene patrimonio propio, siendo legítimo propietario de los bienes que posee y puede disponer de ellos en la forma que considere conveniente.
- QUINTA.- Con las reformas sufridas por el artículo 27 Constitucional, se eleva el ejido a rango constitucional, se crean los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, los

que serán dotados de autonomía frente al poder ejecutivo y de plena jurisdicción para resolver sobre los asuntos de su competencia.

SEXTA.- Se le da al ejido personalidad jurídica propia, es decir, puede llevar a cabo ventas, compras, contrataciones, etc., dándole la Ley, plena libertad para decidir el destino de sus parcelas.

SEPTIMA.- Con la libertad que se le da al ejidatario, se prevé una creciente penetración de empresas transnacionales en lugares donde la tierra no es muy productiva.

OCTAVA.- Considero, por un lado, la desaparición del ejido en aquellos lugares en donde la tierra no representa una fuente eficaz para sobrevivir, y por el otro, la vigencia del mismo en aquellos lugares donde la tierra es muy productiva, por decir, lugares en donde existen los distritos de riego.

NOVENA.- En la Ley se contempla la posibilidad de crear nuevos ejidos, siempre y cuando, pequeños propietarios se unan para crearlos aportando sus propias tierras, Siendo esto erróneo que se llegue a dar, puesto que un pequeño propietario no entregaría sus tierras, pues prefiere trabajarlas él y siempre buscando su mejor provecho.

DECIMA.- Se considera a la Asamblea General como el órgano supremo del ejido, sin injerencias sobre sus decisiones, otorgándole la nueva Ley, plena facultad sobre la organización y administración del ejido, sin intervención de dependencias oficiales.

DECIMA

PRIMERA.- La crisis productiva del ejido no nació del control político de los campesinos, sino de la carencia de apoyos efectivos, de recursos técnicos y financieros.

DECIMA

SEGUNDA.- El problema fundamental no está en la tenencia de la tierra, sino en el rompimiento del equilibrio entre la agricultura y las demás ramas económicas. No hay necesidad de ninguna reforma para sacar adelante el campo, lo que se debe hacer es otorgarse los recursos que siempre le han sido negado al campesino.

DECIMA

TERCERA.- La nueva Ley Agraria no representa ningún avance en la verdadera liberación campesino, al contrario, aumenta su inseguridad al mantenerse la discrecionalidad e imprecisión de sus derechos y facultades.



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

- 1.- ALVAREZ del Castillo, Enrique. "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Tomo III, Primera Edición, Editorial - Porrúa, México.
- 2.- BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1988.
- 3.- CARRIZO, Jorge. "La Constitución de 1917", Editorial - Porrúa, México, 1987.
- 4.- CHAVEZ Padrón Martha. "El Derecho Agrario en México", 10a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- 5.- DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "Estudios del Derecho Constitucional", Primera Edición, Editorial ICAP, México 1981.
- 6.- FABILA, Mario. "Cinco Siglos de Legislación Agraria"; - Primera Edición, Editado por la S. R. A., México.
- 7.- IBARROLA, Antonio de. "Derecho Agrario", 2a. Edición. - Edit. Porrúa, México, 1989.
- 8.- LEMUS García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano", Edit. - Limusa, 7a. Edición, México, 1991.
- 9.- LUNA Arroyo, Antonio y Alcérrega G. Luis. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", Primera Edición, Editorial - Porrúa, México, 1982.
- 10.- MEDINA Cervantes, José Ramón. "Derecho Agrario", 2a. Edición, Editorial Harla, México, 1987.

- 11.- MENDIETA y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario en México", 16a. Edición, Editorial Porrúa, México 1987.
- 12.- ROUAIX, Pastor. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917"; Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, Pue. 1954
- 13.- RUIZ Massieu, Mario. "Temas de Derecho Agrario Mexicano", Primera Edición, Editorial U.N.A.M., México, 1981.

#### LEYES :

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1992.
- 2.- Ley Federal de la Reforma Agraria, Editorial Porrúa, México, 1990.
- 3.- Ley Agraria de 1992, Editorial Porrúa, México, 1992.