

354
Feb

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 23
DE LA LEY AGRARIA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FRANCISCO JAVIER MUÑOZ FIGUEROA

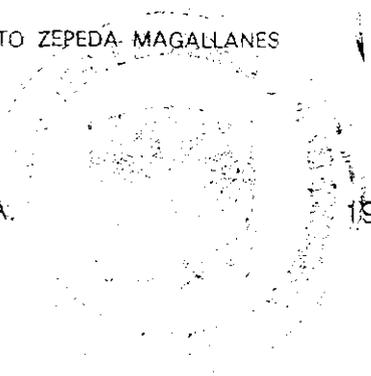
ASESOR: LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES



CIUDAD UNIVERSITARIA.

1999.

TEJAS CON
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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



Cd. Universitaria, D.F. 27 de Noviembre de 1998.

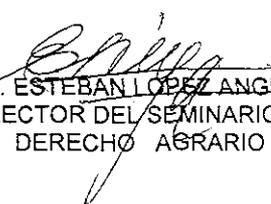
UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E

El pasante de Licenciatura en Derecho, FRANCISCO JAVIER MUÑOZ FIGUEROA, con No. de Cuenta: 8015743-0, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el tema "ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 23 DE LA LEY AGRARIA", siendo asesor de la misma el LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

Después de haber leído detenidamente el mencionado trabajo de Tesis, y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. ESTEBAN LÓPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO



CD. Universitaria, D.F., 23 de Noviembre de 1998.

LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis, titulado: "ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 23 DE LA LEY AGRARIA" que presenta el alumno FRANCISCO JAVIER MUÑOZ FIGUEROA, con No. de Cuenta: 8015743-0, y que Usted me encomendó asesorar y revisar, lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"



LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES

**ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO
DE DERECHO AGRARIO. DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,
A CARGO DEL LICENCIADO DON ESTEBAN LOPEZ ANGULO
Y CON EL ASESORAMIENTO DEL MAESTRO Y LICENCIADO
DON ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES**

A DIOS NUESTRO SEÑOR.

PORQUE ME DIO UNA VIDA PLENA
Y LLENA DE CONOCIMIENTOS,
PORQUE CON SU LUZ ILUMINÓ MI
CAMINO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO, MAXIMA
CASA DE ESTUDIOS A LA QUE
AGRADEZCO INFINITAMENTE LA
OPORTUNIDAD QUE ME BRINDO
PARA OCUPAR UN LUGAR EN
SUS AULAS.

A TODOS MIS MAESTROS:

QUIENES ME BRINDARON SU
APOYO PARA PODER REALIZAR
EL PRESENTE TRABAJO.

A MI PADRE:

A DON PASCUAL MUÑOZ MORALES +

(DON PASCUALITO)

HOMBRE EJEMPLAR, HOMBRE DE TRABAJO

A QUIEN SIN SUS SABIAS PALABRAS, YO NO

SERIA UN HOMBRE DE PROVECHO.

AL HOMBRE QUE ME LLEVO POR LA VIDA Y

ME ENSEÑO EL CAMINO DEL BIEN.

A MIS HIJOS:

FRANCISCO JAVIER MUÑOZ CASTILLO

(PACO), A QUIEN CON SU CORTA EDAD ME

HA ENSEÑADO DEMASIADAS COSAS, Y

POR EL CARIÑO QUE ME HA DADO.

PAULINA ANDREA MUÑOZ CASTILLO

(LA TRONCHITA), A QUIEN CON SU

INFINITA TERNURA, ME HA INSPIRADO

EL ANIMO DE SEGUIR ESTUDIANDO, Y

PORQUE CON SU VITALIDAD ME HA

DEMOSTRADO QUE PODEMOS SEGUIR

ADELANTE .

ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 23 DE LA LEY AGRARIA

	PAG.
PROLOGO	I
INTRODUCCION	II

CAPITULO 1 ANTECEDENTES HISTORICOS

1.2. LEY DEL SEIS DE ENERO DE 1915	2
1.2. CODIGOS AGRARIOS DE 1934, 1940 Y 1942	14
1.3. LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 1971	55

CAPITULO 2

MARCO CONCEPTUAL

2.1. CONCEPTO DE DERECHO	90
2.2. CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO	101
2.3. CONCEPTO DE ASAMBLEA	108
2.4. CONCEPTO DE ASAMBLEA EN DERECHO AGRARIO	118

CAPITULO 3

ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 23 DE LA LEY AGRARIA

3.1. ANALISIS DEL ARTICULO 23 DE LA LEY AGRARIA	129
3.2. IMPORTANCIA DE LAS ASAMBLEAS	139
3.3. PUNTO DE VISTA DE LAS ASAMBLEAS	146
3.4. LO POSITIVO Y NEGATIVO DE LAS ASAMBLEAS	153

CONCLUSIONES	160
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	164
---------------------	------------

P R O L O G O

El presente trabajo, es con el objeto de hacer un estudio jurídico del artículo 23 de nuestra Ley Agraria en vigor, y muy en particular de las Asambleas en Derecho Agrario, en las que analizamos la situación jurídica de los ejidatarios y de los núcleos de población ejidal, por lo que el suscrito con el ánimo de aportar una opinión muy personal, expongo un punto de vista sobre las asambleas y de lo positivo y de lo negativo que encontramos en ellas, a través del presente estudio.

En orden de ideas, el suscrito por medio de esta investigación, plasmó mis inquietudes al desarrollar un tema que atañe a la población más marginada que es la clase campesina, no sin dejar de manifestar que para nuestros Gobernantes siempre han sido un tema de amplios debates, así como las reformas que se realizaron a nuestra Ley Federal de la Reforma Agraria (DEROGADA), para quedar únicamente como Ley Agraria.

Por lo antes narrado, observamos que el campo en México, y en particular la clase campesina, es la más desprotegida en los sectores productivos, la Ley Agraria Vigente, con el fin de salvaguardar los intereses de la gente del campo, contempla los órganos de los ejidos, quienes están encargados de velar por sus intereses.

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

Al pasar de los años, las Asambleas en Derecho Agrario, han sido amplio tema de análisis, ya que, en la Ley Federal de la Reforma Agraria (DEROGADA), se le daba otra categoría, y en el presente trabajo que nos ocupa, hacemos precisamente un estudio jurídico del artículo veintitrés de la Ley Agraria vigente, el cual se refiere a las Asambleas como órgano supremo del ejido.

Tomando en consideración que la estructura interna del país, era inminentemente agrícola, y de donde se obtenían los mayores recursos, por ser la fuente más importante de producción, por lo tanto, los Gobernantes a través de los años se han visto en la imperiosa necesidad de aportar mejoras a nuestra legislación agraria, como fueron las de la Ley del 6 de enero de 1915; los Códigos Agrarios de 1934, 1940, y el de 1942, así como la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, hasta la actual Ley Agraria en vigor.

Por lo que respecta al presente trabajo, es con el objeto de realizar un estudio de la estructura interna de las Asambleas en Derecho Agrario, su contenido a través de un minucioso análisis del artículo 23 de la Ley en cita, ya que, el tema en estudio es Análisis Jurídico del artículo 23 de la Ley Agraria, en todas y cada una de sus fracciones.

En orden de ideas, el suscrito, realizó un estudio en el presente trabajo de la Ley del 6 de enero de 1915; y de la codificación agraria, así como, de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que comprende el primer capítulo.

El segundo capítulo está integrado por el estudio de los conceptos y definiciones del derecho en general; del derecho en materia agraria; de las asambleas, y de las asambleas en derecho agrario.

Por último, el tercer capítulo y que es el tema de la presente tesis, es con el objeto de realizar un análisis jurídico del artículo 23 de la Ley Agraria, de la importancia de las asambleas que es el punto medular del artículo antes citado, así como, nuestro particular punto de vista, y lo positivo y lo negativo de las asambleas.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.1. LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.**
- 1.2. CODIGOS AGRARIOS DE 1934, 1940 Y 1942.**
- 1.3. LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 1971.**

1.1. LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

Es importante señalar, que en aquel momento de la historia de México (1914), -dice Jesús Silva Herzog- "mientras en la capital de la República imperaba la anarquía y la Convención militar revolucionaria continuaba desintegrándose, en Veracruz el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión (Venustiano Carranza, radicado en ese Estado por las cuestiones políticas que imperaban en el país), adicionaba el Plan de Guadalupe por decreto de 12 de diciembre de 1914 y expedía el 6 de enero de 1915 la ley con la cual se inició en nuestro país la reforma agraria.

Del decreto de 12 de diciembre antes citado, conviene transcribir el artículo segundo que conviene dice así:

ARTICULO 2° .- El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados: leyes fiscales encaminadas a obtener

un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Construcción de la República y en general todas las demás que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país, la efectividad y el pleno goce sus derechos, y a la igualdad ante la ley".¹

Observamos que el artículo transcrito contiene promesas legislativas tendientes a transformar la organización del país en aspectos fundamentales; con las cuales se reconoce que Venustiano Carranza cumplió con algunas de esas promesas, entre las que cabe señalar la Ley de la Reforma Agraria y la Ley de Relaciones Familiares.

¹ SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, México, 1985, pp.166, 168 y 169.

Esta ley fue redactada por el Licenciado Luis Cabrera, conforme a las ideas que había expresado en su célebre discurso el 5 de diciembre de 1912, sobre la reconstitución de los ejidos de los pueblos ante la Cámara de Diputados. Constó de nueve considerandos y doce artículos de enorme interés y trascendencia. Don Lucio Mendieta y Núñez respecto a la exposición de motivos de esta Ley, nos dice que "sintetiza la historia del problema agrario de México, señalando, entre las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento de las tierras que les fueron concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas. Se indican los actos mediante los cuales se llevó a cabo ese despojo a raíz de haber sido individualizada la propiedad comunal con arreglo a las leyes de desamortización, y se tienen por tales las concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o con el pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías y a las llamadas Compañías Deslindadoras; pues de todas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia... deduce la conveniencia de restituir por justicia y de dotar por necesidad, tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas.

Los puntos esenciales de la ley –sigue el citado autor- son los siguientes:

Declaran nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios, si fueron hechos por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856. Declara igualmente nulas todas composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal, ilegalmente y a partir del 1° de Diciembre de 1870. Por último, declara la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas".²

Para la resolución de todas las cuestiones agrarias, "se crearon: La Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agrarias y los Comités Ejecutivos en cada Estado... (y) estableció el modo de iniciar el procedimiento (para dotar o restituir ejidos), presentando la solicitud ante los Gobernadores o los Jefes Militares".³

De esta forma la ley crea a las autoridades encargadas para la resolución de todas las cuestiones agrarias, punto en el que se encuentra el elemento

² MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México, Editorial Porrúa, Vigésimosegunda edición, México, 1989, p.189 y 190.

³ CHAVEZ PADRON, Martha. El problema Agrario y el Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, Vigésimosegunda edición, México, 1991, p.267.

esencial, motivo del presente estudio, y que se expone en lo subsecuente.

Los artículos 4° y 6° de la Ley de 6 de Enero de 1915, dicen:

“ARTICULO 4°. Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la revolución, se crearán:

- I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen;*
- II. Una Comisión Nacional Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con atribuciones que las leyes determinen;*
- III. Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.*

ARTICULO 6°. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1° de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores,

y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobernadores, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo, a estas solicitudes se adjudicaran los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar a los pueblos que carecieran de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación". ⁴

Al hacer una minuciosa lectura de los artículos antes citados, se desprende que las autoridades agrarias eran los siguientes:

- I. El Primer Jefe de la Revolución.
- II. Gobernadores de los Estados y Territorios, Jefe del Distrito Federal y Jefes Militares.
- III. Comisión Nacional Agraria.
- IV. Comisión Local Agraria.
- V. Comités Particulares Ejecutivos.
- VI. Jefes Militares.

Cabe decir que en ésta Ley ya se consideraba al Presidente de la

⁴ SILVA HERZOG, Jesús. Op. Cit., pp.208 y 209

República como autoridad, según se señaló en su artículo 9°; sin embargo, ello no fue expresamente así, sino hasta el decreto de 19 de Septiembre de 1916, con el que se reforma la Ley. Estas autoridades tenían una función determinada, que se desprende de su intervención en el procedimiento de dotación o restitución de tierras.

El órgano rector era la Comisión Nacional Agraria, de la cual dependía la Comisión Local Agraria y, de ésta, el Comité Particular Ejecutivo (art.5°). Estos últimos, eran nombrados por “los gobernadores de los Estados o, en su caso, (por) los Jefes Militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo” (art. 12).

El procedimiento, se llevaba a cabo de la siguiente manera:

Las solicitudes de restitución o dotación de tierras se presentaban “en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales”, tales solicitudes podrían presentarse ante “los Jefes Militares que estén autorizados para el efecto”. Tratándose de restitución, era necesario acompañar los documentos que acreditaba el derecho a ella (art. 6°)

El gobernador o jefe militar que había recibido la solicitud, oyendo "el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita". Si dicha solicitud era procedente, el gobernador turnaba el expediente al Comité Particular Ejecutivo correspondiente, para la identificación, deslinde y medición del terreno y proceder a la entrega provisional de la tierra a los solicitantes (art. 7°).

La resolución del gobernador o jefe militar tenía "el carácter de provisional" y eran ejecutadas por "el Comité Particular Ejecutivo", y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirán después a la Comisión Local Agraria, la que a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria" (art.8°); la Comisión Nacional dictaminaba sobre la aprobación, rectificación o modificación de dichas resoluciones, cuyo dictamen era remitido al encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, a fin de que expidiera los títulos definitivos de propiedad a favor de los pueblos interesados (art. 9°); quienes iban a gozar en común de las tierras dotadas o restituidas, mientras una ley reglamentaria establecía las condiciones en las que habían de quedar tales terrenos, así como, la ocasión y forma de hacer el reparto entre los vecinos (art.11).

Las tierras para las dotaciones eran tomadas de las haciendas colindantes con los pueblos solicitantes, quedando los propietarios de éstas, facultados para reclamar “ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida”. En el caso de que dicho propietario hubiera obtenido una sentencia favorable a sus intereses, ésta “sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente”, teniendo también el término de un año para reclamar el pago de dicha indemnización. (art. 10).

De esta forma, la idea fundamental de la Ley del 6 de enero de 1915 aspiraba a proporcionar medios de vida a miles de familias paupérrimas y a elevar su nivel económico y cultural, mediante la dotación o restitución de tierras, pues ello les daría los productos necesarios para subsistir. No obstante, al expedirse la ley en una época en la que imperaba aún la guerra civil, ésta se realizó de forma defectuosa e irregular.

Asimismo, se consideró que el carácter provisional de las resoluciones emitidas por dotación y restitución de tierra, constituían un punto débil de la ley en cuestión, ya que dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados.

Durante los dos años posteriores, se dictaron diversos documentos que complementaron la Ley del 6 de enero de 1915, entre éstos se encuentran los siguientes:

De esta forma, la idea fundamental de la Ley del 6 de enero de 1915 aspiraba a proporcionar medios de vida a miles de familias paupérrimas y a elevar su nivel económico y cultural, mediante la dotación o restitución de tierras, pues ello les daría los productos necesarios para subsistir. No obstante, al expedirse la ley en una época en la que imperaba aún la guerra civil, ésta se realizó de forma defectuosa e irregular.

Asimismo, se consideró que el carácter provisional de las resoluciones emitidas por dotación y restitución de tierra, constituían un punto débil de la ley en cuestión, ya que dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados.

Durante los dos años posteriores, se dictaron diversos documentos que complementaron la Ley del 6 de enero de 1915, entre éstos se encuentran los siguientes:

"Circular de 19 de enero de 1915, con la cual se previno a los Gobernadores de los Estados para que procedieran al nombramiento de las Comisiones locales Agrarias.

Acuerdo de 19 de enero de 1916, por el que señala que la aplicación del Decreto de 6 de enero de 1915 era de carácter general.

Circular de 24 de marzo de 1916, mediante la cual se señaló la extensión que debían tener los ejidos que se restituyeran o dotaran a los pueblos.

Circular de 30 de junio de 1916, a través de ésta excluyó a las ciudades de la dotación y concedió dicha dotación según la categoría del centro de población del que se tratare.

Circular de 29 de julio de 1916, por la que concreto los derechos para solicitar reivindicación de ejidos.

Decreto de 19 de septiembre de 1916, por medio del cual se modifican los artículos 7º, 8º y 9º ., de la Ley de 6 de enero de 1915, en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, para lo cual se ordenó que no se llevará a cabo providencia alguna en definitiva, sin que los expedientes fueran revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma por el Ejecutivo; luego entonces, el presidente de la República fue investido como autoridad agraria, pues era de su incumbencia otorgar los títulos definitivos de las tierras restituidas o dotadas a los solicitantes campesinos.

Circular de 11 de diciembre de 1916, señaló como competente para conocer la tramitación del expediente para dotar o restituir a un pueblo de tierras, a la Comisión Local Agraria de la Entidad correspondiente.

Circular de 10 de enero de 1917, mediante la que se ordenó la activación de las solicitudes de restitución y dotación.

Circular de 24 de enero de 1917, por la que se señalaban los datos que debían constituir un expediente de dotación.

Circular de 10 de febrero de 1917, ordenó la tramitación por separado de los expedientes de restitución y dotación”.⁵

Respecto a ésta ley dice Mario Ruiz Massieu, contempló las primeras medidas tendientes a “favorecer al sector campesino en la solución de los problemas agrarios más urgentes, como lo era la necesidad de restituir y dotar de tierras y aguas, la nulificación de actos jurídicos con los que se pretendían despojar ilegalmente de sus tierras a los campesinos, y la creación de las Comisiones Nacionales y Locales Agrarias, así como de los Comités Particulares Ejecutivos, como primeros órganos encargados de estas funciones”.⁶

Posteriormente, la ley fue reformada el 3 de diciembre de 1931, y por último, al reformarse el artículo 27 Constitucional en 1934, desapareció de la legislación agraria pues ya no se le consideró como ley constitucional.

⁵ La Evolución del Derecho Agrario en México, varios autores, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, segunda edición, México, 1987, Tomo I, p. 907.

⁶ La Procuración Agraria en México, varios autores, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de Guerrero, Primera edición, México, 1988, Tomo V, p.4937

1.2 CODIGOS AGRARIOS DE 1934, 1940 Y 1942.

A) PRIMER CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934

En la Ciudad de Durango, Dgo. El Presidente Constitucional sustituto de los estados Unidos Mexicanos, Abelardo L. Rodríguez, expide el primer Código Agrario en uso de las facultades que le otorgó el H. Congreso de la Unión por decreto de 28 de diciembre de 1933.

A) ANTECEDENTES

Antecedente importante del Código Agrario de 1934 lo constituye el Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario entre cuyos objetivos se señala "expedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con objeto de formar el Código Agrario. "En este histórico plan, animado de un auténtico espíritu revolucionario, se reconoce que: *El ideal agrario contenido en el artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de cuestiones sociales mexicanas, mientras no se hayan logrado satisfacer, en toda su integridad las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país.*

Postula la necesidad de crear el Departamento Agrario, de expedir los trámites agrarios, de combatir los fraccionamientos simulados, de que ingenieros

militares sigan prestando su contingencia al servicio de la causa agraria y que la Procuraduría de pueblos debía agitar conscientemente a los núcleos de población a efecto de que presentaran todas las solicitudes de dotación de tierras.

Por decreto de 15 de enero de 1934 y con base en las reformas del artículo 27 constitucional, se crea el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las leyes agrarias.

En la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida durante el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez y publicada en el Diario Oficial del 6 de abril de 1934, se incorporó a las dependencias del Ejecutivo Federal, encargadas de atender los negocios de orden administrativo de la Federación, al Departamento Agrario, señalándole específicamente sus atribuciones.

B) CONTENIDO SUSTANTIVO Y ADJETIVO

Las materias que regula el primer Código Agrario se distribuyen en diez títulos con un total de 178 artículos más siete transitorios.

Primero. Autoridades agrarias y sus atribuciones.

Segundo. La restitución y dotación como derechos.

Tercero. Disposiciones general en materia de dotación.

Cuarto. Procedimiento dotatorio de tierras.

Quinto. Dotación de aguas.

Sexto. Creación de nuevos centros de población agrícola.

Séptimo. Registro Agrario Nacional.

Octavo. Régimen de propiedad agraria.

Noveno. Responsabilidades y sanciones.

Décimo. Disposiciones generales.

Este código introduce nobles innovaciones en el régimen agrario, siendo las más importantes las siguientes:

I.- Reglamenta al Nuevo Departamento Agrario en lugar de la Antigua Comisión Nacional Agraria.

II.- Establece las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias

III.- Agrega como requisito para determinar la capacidad de los núcleos de población a ser dotados que existan antes de la fecha de la solicitud correspondiente.

IV.- Considera como una sola propiedad los diversos predios que, aunque

aislados, sean de un mismo dueño; y los que sean de varios dueños proindivisos.

V.- Reconoce capacidad agraria a los peones acasillados.

VI.- La superficie de la parcela sería de 4 hectáreas de riego u 8 de temporal.

VII.- Considera inafectable por vía de dotación hasta 150 hectáreas de riego y 300 de temporal, las que podrán aumentar a 100 y 200 respectivamente si en el radio de 7 kilómetros a que se refiere el artículo 34 de la Ley no hubiera afectables.

VIII.- En materia de ampliación de ejidos suprime el término de diez años que fijaba la ley anterior para que procediere.

IX.- Introduce como nuevo procedimiento para la integración de ejidos, "la creación de nuevos centros de población agrícola.

X.- Declara que los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios, así como los que corresponden individualmente al ejidatario sobre la parcela, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

XI.- Establece en su artículo 33 los llamados Distritos Ejidales que son unidades económicas de explotación en los que se asocian ejidatarios y

propietarios con predios afectables, en los términos que fija la propia ley.

XII.- En materia de procedimientos la tendencia al Primer Código Agrario será la de simplificar y expeditar los trámites agrarios para favorecer al y sector campesino.

XIII.- Resulta novedosa también la inclusión de un capítulo específico en materia de responsabilidades y sanciones.

A) EFECTOS.

El primero de sus efectos positivos es el de unificar las disposiciones que se encontraban dispersas en varios ordenamientos, presentándolas todas en un solo cuerpo legal debidamente coordinadas. Así se incorporan al citado Código instituciones contenidas en la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929; Ley de Patrimonio ejidal del 25 de agosto de 1927; Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola del 30 de agosto de 1932; Ley de Responsabilidad de Funcionarios en Materia Agraria, entre otras.

El Código Agrario constituye un instrumento jurídico que sirve al gobierno del General Lázaro Cárdenas para realizar la acción agraria más vigorosa, efectiva y trascendental, logrando redistribuir entre el campesinado más de 17 millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de 800 000 ejidatarios beneficiados.

En este lapso se consolida y unifica la organización político social de los campesinos, convirtiéndose en una fuerza al servicio de las menores causas nacionales.

Tanto el artículo 27 Constitucional como la Ley de 6 de enero de 1915, sólo contenían los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria; los cuales para poderse llevar a la práctica tuvieron que haber exigido, desde luego, de una reglamentación, pero como es sabido no existió; sin embargo, la entonces Comisión Nacional Agraria creada por la citada ley, expidió una serie de circulares a medida que se advertían determinadas necesidades o que se presentaban problemas de aplicación de leyes fundamentales. De tal modo, éstas organizaron las cuestiones sustantivas y adjetivas a la luz de las disposiciones constitucionales, dando origen a la Legislación Reglamentaria Agraria.

Ahora bien, "por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 del mismo mes y año, fue reformado el artículo 27 constitucional. Para esa fecha, ya se había especulado bastante sobre el mencionado precepto, con distintos criterios; pero, de todos modos, aparecían como resultado de críticas y estudios realizados sus principales defectos, sus más notables lagunas, que produjeron en la práctica y en la legislación reglamentaria vacilaciones, hasta contradicciones lamentables. La reforma del artículo 27 constitucional se imponía para perfeccionar su redacción, para esclarecer algunos de sus conceptos; pero, desgraciadamente, la transformación de que fue objeto no

tocó los puntos fundamentales". Sin embargo, "se introdujeron nuevas disposiciones de carácter procesal que no deben figurar en los textos constitucionales, porque los procedimientos requieren con más frecuencia ser reformados para adaptarlos a las exigencias de la práctica y la reforma de la constitución ofrece mayores dificultades que la reforma de las leyes comunes".

Con independencia de lo anterior, una "de las reformas sustanciales que se hicieron al artículo 27 constitucional (y que resultan de importancia para efectos del tema), es la que se refiere a las autoridades agrarias. Considerándose incorporado al texto del antiguo artículo 27, el de la Ley del 6 de enero de 1915, las autoridades agrarias eran las señaladas en dicha ley. Según la reforma, las autoridades agrarias son las siguientes:

- Presidente de la República.
- Departamento Agrario.
- Gobernadores de los Estados.
- Comisiones Agrarias Mixtas.
- Comités Particulares Ejecutivos.
- Comisariados Ejidales".⁷

Como se observa, la organización administrativa encargada de realizar la

⁷ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Op.Cit, pp.239, 241 y 242.

Reforma Agraria, era la misma que la de la Ley de 1915; sólo habían cambiado algunos nombres y la forma de integrar el trámite. Así, la Comisión Nacional Agraria era ahora el Departamento Agrario y su Cuerpo Consultivo; las Comisiones Locales Agrarias eran las Comisiones Agrarias Mixtas; por lo que hace a los Jefes Militares, éstos ya no se consideraron como autoridades agrarias, desde la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, toda vez que las condiciones del país ya no hacían necesaria su intervención; respecto a las otras, ya existían con ese nombre en leyes anteriores. La trascendencia de la reforma estribó, en la integración del Cuerpo Consultivo y, sobre todo, en el de las Comisiones Agrarias Mixtas, pues en la anterior organización las Comisiones Locales Agrarias eran designadas por los gobernadores de los estados y en cambio las Comisiones Mixtas son integradas por igual número de representantes de la Federación y del Estado respectivo y por un representante de los campesinos. Se trató de romper así, con la preeminencia política que los gobernadores tenían sobre las anteriores Comisiones Locales Agrarias.

A raíz de las reformas introducidas en el artículo 27 constitucional, se hizo indispensable actualizar la legislación agraria a fin de actualizarla conforme al precepto constitucional reformado. En aquél año, la abundancia de leyes existentes sobre la materia, que eran objeto de cambios frecuentes, sembraba una confusión legislativa; así que se convino en reducir las disposiciones relativas a la Reforma Agraria, en un solo ordenamiento, al que se le nombró Código Agrario.

Así, "el primer Código Agrario en México –comenta David García Estrada– se publicó 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.⁸ Situación que consolida la autonomía formal o legislativa, ya que reunió los preceptos contenidos en diversos ordenamientos agrarios expedidos hasta esa fecha.

En este Código "se conservó, en parte, la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, a la cual derogó y se consideraron los puntos esenciales de las leyes y decretos que a partir de la reforma de la Ley del 6 de enero, modificaron profundamente la legislación y la política agraria. También reúne las materias de otras leyes como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución de Población Agrícola y la Responsabilidad de Funcionarios en Materia Agraria".⁹

Originalmente el Código de 1934, constó de diez títulos en ciento setenta y ocho artículos y siete transitorios. El título primero se refería a las autoridades agrarias; el segundo era relativo a las disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas; el tercero trato sobre la capacidad jurídica comunal, así como individual y la pequeña propiedad; el cuarto se señaló el procedimiento

⁸ "La Evolución del Derecho Agrario en México", *Obra Jurídica Mexicana*, op.cit., pp. 245 y 246.

⁹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio., *Op. Cit.* Pp.245 y 246

en materia de dotación de tierras y en el quinto la dotación de aguas; en relación al sexto título la creación de nuevos centros de población; el título séptimo trató sobre el Registro Agrario Nacional, el octavo el régimen de propiedad agraria; noveno y décimo, respectivamente, las responsabilidades y sanciones, así como las disposiciones generales.

Es evidente, que el título que nos incumbe es el primero, ya que en éste se encuentra consignado el tema central de nuestro estudio; mismo que al efecto se pasa a su análisis.

“El artículo 1° de éste primer Código considera como autoridades agrarias a las siguientes:

- I. Presidente de la República.
- II. Titular del Departamento Agrario.
- III. Gobernadores de las Entidades Federativas.
- IV. Comisiones Agrarias Mixtas.
- V. Comités Ejecutivos Agrarios.
- VI. Comisariados Ejidales”.

Ahora bien, con el objeto de tener conocimiento de las funciones de tales autoridades, es necesario hacer un recorrido a través de sus diversos artículos y de la intervención de éstas en el procedimiento.

“El presidente de la República como suprema autoridad agraria, mediante su resolución definitiva no podía ser modificada, ponía fin a un expediente agrario de restitución, dotación o ampliación de ejidos; de creación de un nuevo centro de población agrícola o de localización de la pequeña propiedad inafectable (artículo 2°).

El Departamento Agrario a cargo de un jefe, era el órgano responsable de la administración pública federal, de aplicar los preceptos del Código Agrario (artículo 3°). Su estructura descansaba en el Delegado Agrario en cada entidad federativa, el Registro Agrario Nacional, y las Oficinas de Tierras, Aguas y de Fraccionamientos y demás que fueran necesarias (artículos 3° al 5°).

Los Gobernadores de las entidades federativas, además de las facultades para nombrar a los representantes de las Comisiones Agrarias Mixtas y comités Particulares Ejecutivos, la fundamental radicaba en su participación en la substanciación de los expedientes agrarios, que culminaba en el mandamiento de posesión (artículo 10).

Las Comisiones Agrarias Mixtas, descansaban en cinco miembros que representaban a la Federación (dos), a los gobiernos locales (dos) y a los campesinos (uno), (artículos 12 al 15).

El Comité Ejecutivo Agrario, compuesto por tres miembros, Presidente, Secretario y Vocal, de los solicitantes de las acciones agrarias, que al efecto nombraba el gobernador. Su principal función consistía en representar al núcleo solicitante desde el inicio de la acción agraria, hasta la ejecución de la posesión y la correspondiente entrega de las tierras al Comisariado Ejidal y la documentación inherente a su gestión. Con esto el Comité Ejecutivo Agrario dejaba de funcionar, para dar paso al Comisariado Ejidal (artículos 16 al 19).

Los Comisariados Ejidales se integraban con ejidatarios del núcleo de población en cuestión, que llenando los requisitos personales de honorabilidad y residencia, fueran electos por la asamblea de ejidatarios convocada para esos propósitos. Los Comisariados desempeñaban las funciones de mandatario del ejido. Se integraban de un Presidente, Secretario y Tesorero, propietarios y suplentes respectivamente, que durante dos años estaban en su cargo (artículos 119 al 125).

El Cuerpo Consultivo Agrario estaba integrado por cinco miembros (artículo 27, fracción XI constitucional); su nombramiento estaba encomendado al Presidente de la República. En tanto su principal responsabilidad descansaba en el dictamen de los expedientes agrarios, a efecto de apoyar las resoluciones presidenciales. Otros renglones de su competencia eran la revisión y autorización de los planos y proyectos de las resoluciones presidenciales, consultor del Jefe del

Departamento Agrario y perito de las iniciativas de leyes agrarias del Presidente de la República (artículo 7°).

Por otra parte, respecto al procedimiento el artículo 24 estableció la doble vía ejidal, señaló que “si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente”. Iniciándose así, una verdadera etapa innovadora en los procedimientos, que favoreció a los núcleos de población solicitantes y economizó tiempo e inversión en el procedimiento.

En este mismo orden de ideas, el artículo 25 señaló que “si la solicitud es de dotación se seguirá la tramitación por esta vía; pero si antes del mandamiento de posesión del gobernador, se solicita restitución el expediente continuará por la doble vía dotatoria y restitución. En éste caso necesitará nueva dotación a los presuntos afectados”.

Por lo que hace a la restitución, la instancia mixta, agraria-judicial, desapareció; de aquí en adelante los títulos se enviaron al Departamento Agrario para que estudiara su autenticidad. En la dotación se notó una acción más elaborada, quizá porque a través de ella se resolvía, en su mayor parte, el reparto de tierras. Asimismo, el artículo 31 creó la dotación complementaria, para el caso de que las tierras restitutorias resultaran insuficientes.

En la dotación la solicitud se presentaba ante el gobernador, quien la turnaba a la Comisión Agraria Mixta; en la solicitud sólo se requería manifestar la intención de promover la acción dotatoria, se publicaba y notificaba por escrito a los presuntos afectados; se formaría el censo agrario, los planos y los informes; la Comisión Agraria Mixta emitiría el dictamen y el gobernador su resolución provisional, que en el caso de ser favorable se ejecutaría; en segunda instancia el Departamento Agrario complementaría el expediente y el Presidente de la República emitiría la resolución definitiva, la cual se ejecutaría, publicándose en el Diario Oficial e inscribiéndose en el Registro Agrario Nacional.

En relación a las pruebas, se suprimieron muchos plazos innecesarios y se estableció el sistema de que “los presuntos afectados podrán ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, exponiendo lo que a su derecho convenga, durante la tramitación del expediente y hasta antes de que aquellas rindan dictamen al gobernador. En la misma forma podrán ocurrir ante el Departamento Agrario, desde que el expediente sea entregado a éste, hasta que el Cuerpo Consultivo Agrario lo dictamine al gobernador. En la misma forma podrán ocurrir ante el Departamento Agrario, desde que el expediente sea entregado a éste, hasta que el Cuerpo Consultivo Agrario lo dictamine, pero sólo para el efecto de hacer observaciones”. (artículo 9°).¹⁰

En materia del procedimiento el Código admitió la simplificación de trámites:

¹⁰ CHAVEZ PADRON, Martha. Op.cit. pp.326 a 329

conservó el aspecto formal de juicio de las leyes anteriores; pero sustituyó los plazos y términos que en ellas se concedían a las partes, pues los interesados podían presentar durante la tramitación de la primera y segunda instancia, las pruebas que estimaran convenientes, hasta antes de las resoluciones respectivas.

Durante su vigencia, el Código Agrario de 1934 sufrió diversas modificaciones tendientes a aumentar el área de afectación de las fincas; entre tales modificaciones se suprimieron incapacidades en los peones acasillados, se determinaron inafectabilidades en función de cultivos, se creó la inafectabilidad ganadera, se establecieron los casos de ilegalidad en el fraccionamiento de latifundios, etc. Estas reformas se consignaron en los siguientes ordenamientos legales:

Decreto de 1° de marzo de 1937, por medio del cual se modificó el artículo 52 bis, inciso I, del Código en cuestión; creando la inafectabilidad ganadera cuya extensión "fluctuará entre los máximos de trescientas hectáreas para las tierras más feraces y cincuenta mil hectáreas para las desérticas, conforme a la clasificación que establecía el Reglamento de este artículo", ello "para la conservación y el incremento de la riqueza ganadera".

Decreto de 9 de agosto de 1937, a través del que se reforman los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83, 131 bis y 139; y deroga los artículos 43, 64 y 52.

Decreto de 30 de agosto de 1937, mediante el que reformó los artículos 51 y 148; y derogo el 53.

Reglamento de 20 de octubre de 1937, a que se sujetarían las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos; por el que la declaratoria de inafectabilidad se estableció con vigencia de 25 años (artículo 35, fracción III), de trescientas a tres mil hectáreas se fijó para sostenimiento de seiscientas cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y de quince mil a cincuenta mil hectáreas de tipo árido, para dos mil quinientas cabezas de ganado (artículo 7°); pero originalmente estas inafectabilidades se estableció con vigencia de 25 años (artículo 35, fracción III), de trescientas a tres mil hectáreas se fijó para sostenimiento de seiscientas cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y de quince mil a cincuenta mil hectáreas de tipo árido, para dos mil quinientas cabezas de ganado (artículo 7°); pero originalmente estas inafectabilidades estaban sujetas a satisfacer las necesidades ejidales colindantes no sólo antes de declararse inafectabilidades sino también durante el término de su vigencia, pues el Decreto-Concesión debería contener "la existencia de terrenos no ganaderos afectables conforme a la ley, para satisfacer las necesidades agrarias de los núcleos de población" (artículo 35 II inciso b), 11 y 21). El titular de un Decreto-Concesión de inafectabilidad ganadera debía proporcionar el dos por ciento o el cinco por ciento de crías de ganado mayor, o en su caso menos, respectivamente (artículo 38).

También se dictaron otros ordenamientos agrarios de importancia, durante éste periodo, que son:

- Ley de aguas de Propiedad Nacional, 30 de agosto de 1934.
- Decretos que crearon la Casa del Agrarista en el Distrito Federal, del 11 de enero y 8 de mayo, ambos de 1935.
- Acuerdo de 9 de julio para que el Partido Nacional Revolucionario, los organizara a los campesinos dotados de tierras.
- Decreto del 21 de octubre de 1935 que creó los Centros de Maquinaria Agrícola.
- Ley de Crédito Agrícola de 2 de diciembre de 1935.
- Reglamento de la Ley de Aguas del 24 de marzo de 1936.
- Ley de Asociaciones Ganaderas del 7 de abril de 1936.
- Acuerdo Presidencial para la Región Lagunera del 6 de octubre de 1936 y para la Región Henequenera del 8 de agosto de 1937.
- Ley de Asociaciones de Productores para la distribución y ventas de sus productos del 15 de junio de 1937.
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas del 19 de abril de 1938.
- Convenio Internacional para los norteamericanos afectados con resoluciones agrarias del 29 de diciembre de 1938.

Por último, cabe destacar que a través de la vigencia de este Código, el General Lázaro Cárdenas del Río. Manifiesta "durante su sexenio presidencial (1° de Diciembre de 1934 al 30 de Noviembre de 1940) repartió 178, 609, 139 hectáreas, a un promedio de 2,934, 856 hectáreas anuales, entre 774,009 beneficiados; en tanto que los diferentes gobiernos de la revolución habían repartido hasta ese momento un total de 10.085.863 hectáreas, con un promedio de 504,293 hectáreas anuales". Etapa en la que se notó un extraordinario avance en el reparto agrario a los núcleos de población.

B) CODIGO AGRARIO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940

El régimen cardenista culminaría su labor agrarista con la expedición del Segundo Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940 que abroga el primero de 1934, apoyándose en las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935.

A) ANTECEDENTES

El Código Agrario de 1934 sufrió diversas reformas, entre otras, por decreto de primero de marzo de 1937 que introdujo en la Ley y creó las concesiones de inafectabilidad ganadera, agregando al Código Agrario el artículo 52 Bis; por

decreto expedido en Mérida, Yucatán, el 9 de agosto de 1937, que reformó los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83 y 139 y adiciona el Título Octavo que trata "Del régimen de Propiedad Agraria", con un capítulo II Bis y el artículo 131 Bis, y deroga los artículos 43, 46 y 52; y por decreto del 30 de agosto de 1937 que reformó los artículos 51 y 148 derogando el 53 del Código Agrario. Estos son los antecedentes más importantes de la Ley Agraria de 1940.

B) CONTENIDO SUSTANTIVO Y ADJETIVO

En relación con el contenido del Código Agrario de 1940 nos vamos a permitir hacer la relación de las principales innovaciones que introdujo invocando textualmente los considerandos de la exposición de motivos del citado ordenamiento legal.

- i. En el capítulo de autoridades agrarias establece la distinción entre autoridades y órganos, estimando que éstos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan como el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.
- ii. Establece que las dotaciones sólo pueden hacerse en terrenos de riego y de temporal sino en los de otras clases en los que pueda realizarse

una explotación remunerativa para evitar el desplazamiento inútil del campesinado.

- III. Faculta al Gobierno Federal para disponer de los excedentes de aguas restituidas, que no utilicen los núcleos beneficiados.
- IV. Considera como simulados los fraccionamientos de propiedades afectables que se hayan operado con el deliberado propósito de eludir la aplicación de las leyes agrarias.
- V. Autoriza la constitución de ejidos ganaderos y forestales, cuando no se disponga de terrenos laborales.
- VI. A los requisitos para normar la capacidad individual del ejidatario se agrega la condición de que no tenga un capital agrícola superior a los cinco mil pesos.
- VII. En su terminología legal substituye el término "parcela" por el "unidad normal de dotación".
- VIII. Apunta la convivencia de desarrollar la explotación colectiva del ejido, con base en la ciencia económica.

- IX. Establece que los fondos comunales de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en la institución crediticia ejidal.
- X. Respecto a procedimientos agrarios, los plazos de tramitación se reducen hasta el mínimo.
- XI. Se incluye en materia procesal el procedimiento relativo a la titulación de bienes comunales, cuando no tiene conflictos de límites.
- XII. Se reglamenta el procedimiento constitucional en materia de conflicto de límites con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda que resuelve la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- XIII. Por último se faculta a los núcleos de población den posesión de bienes comunales para continuar con el régimen tradicional de propiedad y explotación de los mismos o para optar por el sistema ejidal.

C) EFECTOS

El periodo de vigencia del Código Agrario del 23 de Septiembre de 1940 fue muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos, considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias,

en su innegable influencia en el Código Agrario de 1942 de respeto a los lineamientos e instituciones básicas del Código de 1940.

En las postrimerías del régimen cardenista, se promulgó el 23 de Septiembre de 1940 un nuevo Código Agrario que abrogó al de 1934; que conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior, pero que aportó innovaciones y modalidades de importancia; "otro intento plausible del Código al que nos referimos, fue el de perfección técnica, pues separo más o menos la parte sustantiva de la parte adjetiva, consiguiendo así una estructuración sistemática de su artículo en tres grandes partes fundamentales:¹¹ 1ª. *Autoridades Agrarias y sus Atribuciones*; 2ª. *Derechos Agrarios* y 3ª. *Procedimientos para hacer efectivos esos derechos*". Así como la introducción de algunos conceptos nuevos, que marcaron un progreso innegable en la expresión jurídica de la reforma agraria.

En la exposición de motivos del Código Agrario de 1940, -manifiesta José Ramón Medina Cervantes- el General Lázaro Cárdenas expresó que "las experiencias recogidas en las giras de Gobierno iniciadas desde 1935... pusieron de manifiesto que la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer más rápida la tramitación tanto de las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos. La tenencia de las disposiciones

¹¹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Op.Cit.*, pp.257 y 258

respectivas es permitir, donde haya tierras suficientes, que se finque una agricultura comercial en consonancia con las demandas económicas de la Nación, evitando que continúe fomentándose exclusivamente la agricultura doméstica que, si bien podía satisfacer las necesidades de la familia campesina, no produce lo suficiente para hacer concurrir los productos agrícolas ejidales excedentes al mercado nacional”

El nuevo Código se “sustentaba en trescientos treinta y cuatro artículos, más seis transitorios, distribuidos en siete capítulos.

Los responsables de la aplicación de la normatividad jurídica-agraria se encuadran en el Libro Primero: “Autoridades y Organos Agrarios” (dos capítulos).

Aquí se establece la división entre autoridades agrarias y órganos agrarios; entendiéndose por autoridad agraria, aquéllas que ejecutan los actos y hechos jurídicos-agrarios, en tanto que los órganos no ejecutan dichos actos y hechos, pues sólo coadyuvan a la ejecución de los mismos. De esta forma, los artículos 1° y 2° del Código Agrario de 1940 señalan a las autoridades agrarias y a los órganos agrarios.

“Autoridades Agrarias (artículo 1º):

- I. Presidente de la República.
- II. Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, y jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III. Jefe del Departamento Agrario de Asuntos Indígenas.
- IV. Secretaría de Agricultura y Fomento.
- V. Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.
- VI. Ejecutores de las Resoluciones Agrarias.
- VII. Comités Ejecutivos Agrarios.
- VIII. Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales.

Organos Agrarios (artículo 2º):

- i. Cuerpo Consultivo Agrario. Secretario General y Oficial Mayor. Delegado, cuando menos, en cada Entidad Federativa y las dependencias necesarias que complementen y contemplan el funcionamiento de las anteriores.
- ii. Comisiones Agrarias Mixtas. Una por cada Entidad Federativa.
- iii. Las Asambleas Generales de Ejidatarios y de miembros de núcleos de población, dueños de bienes ejidales.
- IV. Consejos de vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales.

- V. Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones similares que se funden.

Además de los aspectos contemplados en el Código de 1934, en éste a los Comités Ejecutivos Agrarios electos por los núcleos de población que ejercían las acciones agrarias, se precisaba que cesarían en sus funciones a la ejecución del mandamiento si les era favorable a los solicitantes o, al ejecutarse la resolución presidencial. Se autorizaba a los Ejecutivos Locales para remover a los Comités Ejecutivos Agrarios, por incumplimiento de sus obligaciones asignadas (artículo 7°).

A los Comisariados Ejidales y a los Consejos de Vigilancia, se les ampliaba a tres años su gestión (artículo 33), y se esclarecía el procedimiento para la elección de Comisarios y Consejos, respectivamente; éstos últimos "... serán designados por unanimidad o, en su caso, por la minoría de los miembros de la Asamblea que tomaron parte en la elección del Comisariado Ejidal..." (artículo 31). También se le permitía la reelección de los Comisariados y Consejos. Entre otros aspectos y sobre la base del grado de responsabilidad se permitía la suspensión o bien la remoción de los Comisariados Ejidales y Consejos, respectivamente (artículo 30). En caso que la resolución presidencial determinara la división o la fusión de los ejidos, el grupo (s) que se formara (n) debían elegir a su Comisariado y a su Consejo artículo 349.

El Cuerpo Consultivo Agrario (en relación al Código anterior) se ampliaba de cinco a ocho miembros, de los cuales dos representaban a los ejidatarios y seis al Poder Ejecutivo Federal (artículo 16).

Para las convocatorias de las Asambleas Ordinarias o Extraordinarias quedaban facultados los Comisariados y Consejos. En caso que se negaren a convocar, lo hacía el representante de la Dirección de Organización Agraria de la Secretaría de Agricultura y Fomento o, en su defecto el del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

En lo concerniente a las "Atribuciones de las autoridades y de los órganos agrarios" (Capítulo III), redefinían algunas competencias, como las del Presidente de la República en el apartado de reconocimiento de una propiedad o de comunidades indígenas; e igualmente en el reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable (artículo 35 fraccionamiento IV y V).

Para los Gobernadores se precisaban la resolución en primera instancia, que culminaban en los mandamientos de los expedientes relativos a restitución y dotación de tierras y aguas, dotaciones complementarias, ampliaciones de ejidos; y la de opinión en los expedientes de creación de nuevos centros de población agrícola y expropiación de tierras y aguas ejidales (artículo 36, fracción II, inciso a).

El Jefe del Departamento Agrario además de sus funciones administrativas, sumaba las de ejecutar las resoluciones y acuerdos que en materia agraria dictara el Presidente de la República y resolver los conflictos en los ejidos motivados por deslindes y fijación de zonas de protección (artículo 37, fracción II y III).

Continuaban (como en el Código Agrario) los Comités Ejecutivos Agrarios, como artículos transitorios de gestión de las acciones ejidales, que culminaban con el mandamiento de posesión provisional, o en su defecto con la posesión definitiva derivada de la resolución presidencial (artículo 38).

A los Comisariados Ejidales además de la función básica como mandatario del ejido, se le otorgó la de administrar los bienes comunales del ejido, convocar mensualmente a Asamblea General de Ejidatarios y administrar el aprovechamiento de aguas, entre otras (artículos 39 al 41).

El Cuerpo Consultivo Agrario seguía fincando su trabajo en los dictámenes de los expedientes y planos de ejecución en el parcelamiento ejidal. Sus facultades se ampliaban a "Discutir y aprobar, en su caso, los planos y expedientes de ejecución de aquellas resoluciones presidenciales que por imposibilidad material no hayan sido ejecutadas en todos sus términos (artículo 42 fracción IV).

El Secretario General y Oficial Mayor del Departamento Agrario, se inscriben en el contexto de coadyuvancia del Jefe de ese Departamento Agrario. De ahí que sus atribuciones estén fincadas, o más bien para desarrollar las del titular de la Institución. Este mismo tratamiento es válido para los Delegados Agrarios de las diferentes entidades federativas, excepto en funciones específicas como la de presidir las Comisiones Agrarias Mixtas, entre otras (artículos 43 al 45).

Las Comisiones Agrarias Mixtas quedan en aspectos más concretos, como los de substanciar los expedientes de tierras y aguas; dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas, y opinar sobre la creación de los nuevos centros de población y expropiación de tierras y aguas ejidales (artículo 46).

Las Asambleas Generales de Ejidatarios en el apartado contencioso, resolvían en primera instancia los renglones sobre el disfrute de las parcelas; la calificación de las causas de suspensión temporal de los derechos de los ejidatarios como miembros del núcleo de población ejidal; y para privar en el uso de sus derechos comprendidos en el Código Agrario a los ejidatarios. Con la salvedad, que las resoluciones de la Asamblea General de ejidatarios "... sobre privación temporal o definitiva en el goce de sus derechos, no será de inmediata ejecución y en todo caso serán revisadas por la Dirección Agraria ejidal, para que resuelva en definitiva" (artículos 50 al 53 y 323)

Los Consejos de Vigilancia fincan sus quehaceres en la vigilancia del Comisariado Ejidal como órgano del núcleo de población ejidal, igualmente en el cumplimiento oportuno de las disposiciones sobre organización, administración y aprovechamiento de ejidos; y en la comunicación a la Dirección de Organización Ejidal, Secretaría de Agricultura y Fomento del Desarrollo del Ejido y al Departamento Agrario lo referente a la propiedad ejidal (artículo 54).

La parte crediticia de los ejidos y comunidades se reservaba al Banco Nacional de Crédito Ejidal, y en un segundo al Banco Nacional obrero de Fomento Industrial (artículo 57).

La reglamentación de corrientes o sistemas de riego, quedaban a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento cuando no comprendían a ejidatarios; y a las dos dependencias sí ejidatarios y particulares están contemplados en el aprovechamiento de corriente o sistemas de riegos (artículo 58).

Finalmente, la competencia del Departamento Agrario y del Departamento de Asuntos indígenas, el reconocimiento y titulación de la propiedad comunal, y las cuestiones por límites de terrenos comunales" (artículo 55).

Por lo que corresponde al procedimiento, el sistema de la doble vía ejidal continuó (artículo 199), sólo que ahora para el caso de utilizarse por cambio en la acción ejercitada, se requería de nueva notificación a los presuntos afectados. Las

pruebas y alegatos continuaron presentándose en primera instancia hasta antes de la resolución provisional (artículo 219) y sólo en segunda instancia, para hacer observaciones a los mandamientos de posesión (artículo 224).

Para el caso, de que se presentara un conflicto en la ejecución de resoluciones presidenciales definitivas, prevalecería la primera, de acuerdo con el principio: "el primero en tiempo, es primero en derecho" (artículo 202).

Se reglamentó, además el procedimiento para la titulación, deslinde y conflicto de bienes comunales (artículos 272 al 286); la unidad de fraccionamientos (artículos 118 y 269); la división y fusión de ejidos (artículos 140 y 248); la expropiación de bienes agrarios (artículos 188 y 225)".¹²

Finalmente, es de observar, que la vigencia del Código Agrario de 1940 fue muy breve, pues a los dos años siguientes de su promulgación, fue abrogado por el Código Agrario de 1942.

c) CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

El Código Agrario que exponemos fue publicado por el General Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial del 27 de abril de 1943. Comprendía las experiencias logradas durante un cuarto de siglo, logrando mejorar la técnica jurídica de las instituciones agrarias, ajustándolas a la problemática de su época.

El Código Agrario de 1942 cumplió su función dentro del proceso histórico de la Reforma Agraria Mexicana, durante los 29 años de su vigencia, pero con toda evidencia no respondía ya a los nuevos requerimientos de la problemática agraria, en los años setentas.

La legislación como producto social, como principal fuente del derecho, está sujeta a un proceso renovador ineludible que la ajusta a las cambiantes condiciones sociales. Cuando ello no ocurre, la Ley se vuelve obsoleta, dejando de cumplir su función de factor de bienestar social para convertirse en fuente e instrumento de problemas que afectan a la colectividad.

Como ya se ha dicho, para sustituir al Código Agrario de 1940, para sustituir al Código Agrario de 1940 se dictó un nuevo ordenamiento "el 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Abril de 1943, resultado de 25 años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria. Contenía innumerables lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales, entre ellos los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, institución esta, si es que se le puede llamar así, se conservó a pesar de las críticas que había suscitado, porque favorecía a un sector poderoso de terratenientes; pero que lesionaba los intereses de un campesinado desvalido, incapaz de destruirla por medio del juicio de Garantías".

¹² MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario, Editorial Harla, México, 1987. Pp.238 y sigs.

Tenía un contenido de trescientos sesenta y dos artículos, más dos transitorios, distribuidos en cinco libros, intitulados de la siguiente manera: Libro Primero: "Organización y Competencia de las Autoridades y Organos Agrarios y ejidales"; Libro Segundo: "Redistribución de la Propiedad Agraria"; Libro Tercero: "Régimen de Propiedad y Explotación de Bienes Ejidales y Comunales"; Libro Cuarto: "Procedimientos Agrarios" y Libro Quinto: "Sanciones en Materia Agraria".

De esta forma, como se puede apreciar para fines del estudio que nos ocupa, la atención del presente punto la vamos a centrar en los libros primero y cuarto del Código Agrario de 1942.

El Libro Primero básicamente se sustentó en dos capítulos. Continúa con la división entre autoridades y órganos agrarios que estableció el Código de 1940. Se precisa la distinción entre autoridades agrarias, órganos agrarios y las autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras. Distinción que delinea y perfecciona a las autoridades agrarias; pues marca las delimitaciones de los órganos que actúan por el Estado y los que tienen representación de los ejidos y comunidades.

Así, el artículo 1º del Código en cuestión, considera como autoridades agrarias, a las siguientes:

- a) Presidente de la República.
- b) Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- c) Jefe del Departamento Agrario.
- d) Secretario de Agricultura y Fomento.
- e) Jefe del Departamento de Asuntos indígenas.

Se eliminan como autoridades a los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales y los de los Bienes Comunales.

Se clasificaban como órganos agrarios (artículo 2°):

- a) Departamento Agrario, con todas las oficinas que integraban.
- b) Cuerpo Consultivo Agrario.
- c) Comisiones Agrarias Mixtas.
- d) Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejercía sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal y el Departamento de Asuntos Indígenas.

Se excluyen de este apartado a las Asambleas Generales de Ejidatarios, los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales y al Banco de Crédito Ejidal.

Se reagrupa como autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras (artículo 4°):

- a) Asambleas Generales de Ejidatarios y de miembros de núcleos de población, dueños de bienes ejidales.
- b) Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales.
- c) Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales”.

Reservándose a los Comités Ejecutivos Agrarios, la representación de los núcleos de población solicitantes de tierras o aguas en el procedimiento correspondiente (artículo 3°). Se aceptaba la reelección de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia, si era por un mínimo de las dos terceras partes de la Asamblea (artículo 20).

El Libro Cuarto: intitulado “Procedimientos Agrarios”, comprendía los relativos a: Restitución y dotación de tierras y aguas, dotación de aguas, ampliación de ejidos, nuevos centros de población agrícola, permutas de bienes ejidales, fusión y división de ejidos, expropiación de bienes ejidales, propiedades inafectables, concesiones de inafectabilidad ganadera, nulidad de fraccionamiento, titulación de bienes comunales, conflictos por límites de bienes comunales y, concluía con el Registro Agrario Nacional.

Los procedimientos de dotación y restitución, en sus disposiciones comunes, reiteraban la doble vía ejidal. En procedimiento de restitución no se apartaba de los lineamientos del Código de 1940, excepto en algunos apartados como el de accesiones de aguas, no previstas en los mandamientos, ni en las resoluciones presidenciales que hubieran concedido tierras de riego. Procedía dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario y acuerdo del Jefe del Departamento Agrario (artículo 223).

El procedimiento de dotación continuaba segregado en dos instancias; la primera que abarcaba de la solicitud del núcleo de población, el mandamiento dictado por el Gobernador de la entidad correspondiente; y la segunda instancia que se desarrollaba en el Departamento Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario, Resolución Presidencial, y en su caso, en el acto de posesión de los bienes dotados. Tampoco había variado el procedimiento de dotación de aguas.

En el Código anterior se podía interponer la acción de ampliación antes de la ejecución de la resolución presidencial (artículo 238), en cambio en el Código de 1942 procedía de oficio la acción de ampliación, después de la ejecución de la resolución presidencial (artículo 270).

El procedimiento de nuevos centros de población agrícola se iniciaba a petición de parte, con la salvedad que si los peticionarios habían solicitado dotación o ampliación, y no tenían la posesión provisional, ni resolución

presidencial; debían optar entre el procedimiento de nuevo centro o el dotatorio directo (artículo 271 y 273).

Se establece el procedimiento para "permuta de bienes ejidales", cuya conformidad de los permutantes se manifestaba en Asamblea General de Ejidatarios, que debía aprobar la permuta por un mínimo de las dos terceras partes de los asambleístas. El procedimiento culminaba con la resolución presidencial, previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario. Dichos lineamientos fueron válidos también, para la permuta de terrenos ejidales por terrenos particulares (artículos 278 a 281).

Donde no se introdujeron cambios era en el procedimiento de fusión y división de ejidos (artículos 282 a 285).

Procedimiento de "Expropiación de Bienes Ejidales", establecía como requisitos a cumplir por los promoventes (artículos 286):

- I. Los bienes concretos que se proponen como objeto expropiación;
- II. El destino que pretende dárseles;
- III. La tasa de utilidad pública que se invoca;
- IV. La indemnización que se proponga, y

- V. Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

Se tomaba como base el avalúo, para determinar el monto de la expropiación. Asegurándose por el Departamento Agrario, que la indemnización fuera debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, si fuere en dinero, y la aplicación del numerario (artículo 289).

El procedimiento de "propiedades inafectables", comprendía a los predios agrícolas y ganaderos. Se reafirmaba el de los propietarios de fincas afectables y se modificaba el de los dueños de predios, que por su extensión eran inafectables y los de aquellos que hubieren quedado reducidos a las extensiones inafectables; que debían instaurar su acción ante el Delegado Agrario, en tanto que el Código anterior establecía que se iniciaría el procedimiento ante el Jefe del Departamento Agrario (artículo 294).

El procedimiento para "Concesiones de inafectabilidad", se seguía fincando en los estudios tecno-jurídico-económico a cargo del Departamento Agrario, Secretaría de Agricultura y Fomento y de los Delegados Agrarios, para continuar con el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario y concluir con la resolución presidencial.

El decreto-concesión de inafectabilidad, protegía por un plazo de veinticinco años los predios ganaderos en cuestión. Para las concesiones provisionales válidas por un año, el Departamento Agrario las podía tramitar de oficio, para transformarlas en definitivas (artículo 300).

Procedimiento de "Nulidad de fraccionamientos". No sufre cambios importantes, excepto que descarta como alternativa la formación de cooperativas de producción, cuando se declaraba la nulidad de un fraccionamiento (artículo 305).

Los procedimientos para dirimir la propiedad de las comunidades agrarias y los conflictos por límites se dividían; titulación de bienes comunales y, conflictos por límites de bienes comunales, como primera instancia ante la magistratura agraria y segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Código Agrario de 1940 el procedimiento de titulación tenía como objeto, el titular correctamente las propiedades que no tuvieran conflictos de linderos. Pero el Código Agrario de 1942 ampliaba el procedimiento "... para reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales... así como los que correspondan individualmente a los comuneros" (artículo 306). Se continuaba separando los procedimientos respaldados con títulos, que los resolvía el Departamento Agrario. Y el procedimiento cuando no existieran títulos o no

podiera determinarse el área de la propiedad comunal, que culminaban con resolución presidencial.

“Primera Instancia para los Conflictos por Límites de Bienes Comunales”, se enfocaban a dirimir los conflictos de hecho o de derecho por límites entre terrenos comunales, o de éstos con los ejidos (artículo 314). No presentaba cambios la substanciación del procedimiento, en relación al Código de 1940, que terminaba con la resolución presidencial; si la aceptaban los pueblos era irrevocable. Por primera vez contemplaba la situación cuando los pueblos no aceptaban la resolución: “... pero aunque no estuvieran conformes se ejecutará por el Departamento de Asuntos Indígenas y se notificará a los ejecutivos locales” (artículo 320). Medida que complicaba los conflictos entre los comuneros, ya que no obstante que era ejecutada se tenía la posibilidad de inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“Segunda Instancia, para los conflictos por Límites de Bienes Comunales”, procedía cuando un poblado contendiente no aceptara la resolución de la primera instancia, e instauraba el juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No se presentan cambios en comparación con el Código anterior.

“Registro Agrario Nacional”, presenta mínimas modificaciones. Se reitera su carácter público, más el acceso a su documentación y el derecho a obtener copias

certificadas de sus constancias, estaban limitadas a los que tuvieran derechos sobre los predios inscritos y a sus representantes (artículo 336).

Para las modificaciones y rectificaciones de las inscripciones del Registro Agrario se incorpora el procedimiento para los errores debidamente comprobados, "... cuya corrección no modifique substancialmente el fondo de la inscripción, podrán corregirse por acuerdo del Jefe del Departamento Agrario y bajo su estricta responsabilidad" (artículo 340).

El Libro Quinto de "Sanciones en Materia Agraria", tipificaba los delitos conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, y los reservaba a la competencia federal (artículo 341). Quedaban encuadrados a la normatividad penal agraria, las siguientes autoridades y órganos agrarios:

- Ejecutivos Locales.
- Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios.
- Jefe del Departamento de Asuntos indígenas.
- Secretario de Agricultura y fomento.
- Miembros del Cuerpo Consultivo Agrario.
- Miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas.
- Delegados del Departamento.

- Personal Técnico y Administrativo Federal y de las Comisiones Agrarias Mixtas que intervengan en la aplicación del Código Agrario.
- Miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios.
- Miembros de los Comisariados Ejidales.
- Jefes de las Oficinas Rentísticas o Catastrales y del Registro Público de la Propiedad.

No se incluía la responsabilidad agraria del Presidente de la República, ni la suspensión y/o privación de los derechos agrarios de ejidatarios y comuneros¹³

Por último, 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, si contuvo formas, procedimientos e instituciones más delineadas y más perfeccionadas; y no obstante las deficiencias que contuvo, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria en nuestro país, cumpliendo con su función dentro del proceso histórico de su vigencia.

1.3 LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 1971.

El Código Agrario de 1942, tuvo una vigencia de cerca de 30 años; la experiencia acumulada de su aplicación, fue recogida en una nueva ley al ser

¹³ MEDINA CERVANTES, José Ramón, Op.Cit., p.262 y sigs.

sustituido por la Ley Federal de la Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971. Pues se hacia indispensable renovar a dicho Código de acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines constitucionales y los principios de la justicia social; para fortalecer la Reforma Agraria.

La denominación de ésta nueva legislación —dice Lucio Mendieta y Núñez— “acaso no sea del todo correcta desde el punto de vista académico. Se presta a disquisiciones teóricas sobre lo que es una Ley y un Código; pero desde el punto de vista político la sustitución del Código Agrario por una Ley Federal de Reforma Agraria, resultó atinada pues el Código Agrario había perdido prestigio, si alguno vez lo tuvo, después de su larga vigencia y sustituirlo por uno nuevo habría sido un Código más que a juzgar por los efectos del anterior se le habría recibido con pesimismo o cuando menos con indiferencia. En cambio la Ley Federal de la Reforma Agraria lleva en su propia denominación el signo de renovaciones fructíferas”.

Si bien es cierto —continúa el citado autor— que “tiene muchas deficiencias”, también es cierto que “ofrece cuatro innovaciones fundamentales que le hacen muy superior al Código Agrario de 1942 del que, sin embargo, conserva gran parte de su estructura y articulado; pero que cambian totalmente la orientación de la

Reforma Agraria, a las futuras dotaciones de tierras, a la organización del Ejido y a la planificación".¹⁴

Esta Ley estaba conformada por cuatrocientos ochenta artículos, divididos en siete libros: Primero, de las autoridades agrarias y cuerpo consultivo; Segundo, del ejido; Tercero, de la organización económica del ejido; Cuarto, de la redistribución de la propiedad agraria; Quinto, de los procedimientos agrarios; Sexto, del registro y planificación agraria; Séptimo, de la responsabilidad en materia agraria; y ocho transitorios.

Ahora bien, con el objeto de seguir con la temática de las anteriores legislaciones comentadas, se procede al estudio de las autoridades agrarias vertido en los libros primero, segundo y quinto de ésta Ley.

El artículo 2° de la Ley Federal de Reforma Agraria –después de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984- señaló como autoridades agrarias, a las siguientes:

- I. Presidente de la República.
- II. Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- III. Secretaría de la Reforma Agraria.
- IV. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

¹⁴ MENDIETA Y ÑÚÑEZ. Lucio, *Op.cit.*, pp. 291 y 305

- V. Cuerpo Consultivo Agrario.
- VI. Comisiones Agrarias Mixtas.

Estas autoridades tuvieron su fundamento en la fracción XI, XII y XIII del Artículo 27 Constitucional, hoy derogadas por la reforma Constitucional de 1992, quienes señalaban como autoridades, a las siguientes:

- a) Presidente de la República.
- b) Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- c) Secretaría de la Reforma Agraria.
- d) Cuerpo Consultivo Agrario.
- e) Comisión Mixta.
- f) Comités Particulares Ejecutivos.
- g) Comisariados Ejidales.

Como se observa, el artículo 2° de la Ley Federal cita como autoridad agraria a la Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos, más no así el artículo 27 constitucional; sin embargo, éste a su vez menciona a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Comisariados Ejidales como autoridades agrarias, situación que omite la Ley Federal. No obstante estas contradicciones, tales autoridades contribuyeron a la aplicación de las disposiciones agrarias correspondientes en la esfera de su competencia, que más adelante corroboraremos.

Las atribuciones de las citadas autoridades, respectivamente, se explican en lo subsecuente.

Como es sabido, al Presidente de la República se le consideró como autoridad agraria, desde la Ley del 6 de enero de 1915, pues en su artículo 9º, se dijo: "y en vista del dictamen que rinda el encargado del poder Ejecutivo de la unión, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos". No obstante, fue el Decreto del 19 de Septiembre de 1916 (que reformó la citada ley) el que se declara al Presidente de la República como autoridad agraria; ya que la resolución de los Gobernadores sería provisional "y deberá ser revisada por el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación". Desde entonces, la autoridad del Presidente de la República se mantuvo vigente hasta la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

Tanto en el Código Agrario de 1934, como en el de 1940, el Presidente de la República como suprema autoridad agraria, por medio de una resolución definitiva ponía fin a un expediente de restitución, dotación o ampliación de ejidos; de creación de un nuevo centro de población agrícola o de localización de la pequeña propiedad inafectable.

Bajo el Código Agrario de 1942 -afirma Martha Chávez Padrón- se siguió señalando al Presidente de la República como la máxima autoridad agraria

(artículo 33). Se dispuso que sus resoluciones no podían ser modificadas, considerándose resoluciones definitivas las que pusieran fin a un expediente agrario de: restitución, dotación de tierras o aguas; de ampliación; de creación de nuevos centros de población ejidal, de reconocimiento de la propiedad inafectable. Estas resoluciones deberían dictarse "de acuerdo con este Código", como lo señaló el artículo 33 citado en su fracción V, consideración que debía regir para todos los casos mencionados en el precepto número 33 del Código Agrario. Es de observarse que el Presidente de la República dictaba otras resoluciones que no se encontraban mencionadas en el citado artículo 33 de referencia, como son las relativas a: fusión de ejidos; división de ejidos; permutas ejidales o comunales; nulidad de fraccionamiento; de privación y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios individuales, colectivos y temporales; de modificación de derechos de usuarios sobre aguas de propiedad nacional (artículo 89); de modificación o de rectificación de las inscripciones en el Registro Agrario Nacional; y de todas aquéllas que se preveían en la legislación agraria; por lo que puede deducirse que el artículo 33 (Código Agrario, 1942), tuvo un carácter meramente enunciativo y no exhaustivo, y que no se refirió a las resoluciones presidenciales que son verdaderos juicios, pues no incluyó el de inafectabilidad. La definitividad de la cosa juzgada en materia agraria parece referirse sólo a los puntos que integraron la litis en un verdadero juicio agrario y no a la posibilidad de que dicha resolución presidencial pudiera ser modificada mediante el juicio de garantías".¹⁵

¹⁵ CHAVEZ PADRON, Martha , El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Editorial Porrúa, Sexta edición, México, 1989, p.5.

Posteriormente, el Presidente de la República "suprema autoridad agraria", instancia decisoria en los asuntos agrarios, como se sabe, tuvo su fundamento en la fracción XIII, hoy derogada, del artículo 27 de la Constitución; en relación con la fracción I, del artículo 2° y 8° de la Ley Federal de 1971, reformada el 17 de enero de 1984; los que, respectivamente, estipularon:

"XII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria".

"El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas".

De este último artículo se desprende que "las resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas"; no obstante, para entonces existía control jurisdiccional de los actos del encargado del Poder Ejecutivo Federal (resoluciones presidenciales), mediante el juicio de garantías.

Asimismo, especifican sus atribuciones señalándolo como suprema autoridad en materia agraria; facultado para tomar las medidas que fueran necesarias a fin de realizar los objetivos de la ley y dictar resoluciones definitivas inmodificables en los expedientes de restitución o dotación de tierras, bosques y aguas; ampliación de los ya concedidos; creación de nuevos centros de población, reconocimiento y titulación de bienes comunales; expropiación de bienes ejidales y comunales; establecimientos de zonas urbanas de ejidos y comunidades y las demás que señale la ley.

Comenta Martha Chávez padrón, que "la autoridad del Presidente de la República es tan grande en materia agraria, que no sólo se considera una especie de juez supremo que dicta la última resolución e interpretaba las leyes, sino que además tiene facultades legislativas en materia agraria; estas facultades se localizan en el artículo 480 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 (cuyo antecedente está en el artículo 363, Código Agrario de 1942, mediante el cual puede proveer reglamentando las cuestiones agrarias, desde el Decreto de las Bases de 1921, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal y los artículos 473 y 476 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyos antecedentes se encuentran en los artículos 361 y 357 del Código de 1942)".¹⁶

Por lo que hace a la fuerza de las resoluciones presidenciales que dirimían controversias agrarias, es pertinente tener presente el criterio sustentado por el

¹⁶ CHAVEZ PADRON, Martha; Op.Cit., p.61

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 859, tomo XIX, Quinta época, del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

"RESOLUCIONES AGRARIAS. Las resoluciones presidenciales en materia agraria, pone fin al procedimiento administrativo, porque dichas resoluciones tienen el carácter de irrevocables, ya que contra ellas no cabe más recurso que el de acudir ante los Tribunales, dentro del término de un año, que fija la Ley Agraria; siendo, por tanto, dichas resoluciones intocables y obligatorias, aun para el mismo Presidente de la República, quien podrá aplicarlas, pero no modificarlas, en sus términos substanciales, ni revocarlas, sea de oficio o a petición de parte; y si se deja pasar el término de un año, sin reclamarlas ante los Tribunales, ni aun por resolución judicial pueden ser nulificadas o modificadas, quedando, en consecuencia, con los efectos legales de la cosa juzgada; y es por tanto, inútil iniciar nuevos procedimientos para conceder restitución o dotación de tierras al pueblo, a quien le fueron negadas, pues en ningún caso le podrán ser concedidas, dentro de los estrictos términos de la Ley Agraria, por más que se diga que la admisión de la nueva solicitud no prejuzga sobre su resultado; y además, como la firmeza de la resolución presidencial que niega las tierras, crea derechos a favor de los propietarios cuyas fincas iban a ser afectadas, la nueva admisión, viola, en perjuicio de los mismos, las garantías del artículo 16 constitucional, porque se les molesta en sus derechos, sin orden de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, y, asimismo, se viola el artículo 27 constitucional,

porque una vez resuelto en definitiva un expediente agrario, las autoridades administrativas carecen de toda jurisdicción, como no sea para la ejecución o cumplimiento de la resolución presidencial que se haya dictado. No obstante que en la ley no exista prohibición se deriva de los términos de los artículos 10 de la Ley Agraria, preceptos que resultaría vulnerado y sin efecto alguno, si, para desvirtuar cualquiera resolución, se admitiese una nueva solicitud, aun después de transcurrido un año".

La intervención presidencial —manifiesta Sergio García Ramírez— "fue pensada" y sirvió a cierta "racionalidad política", cuando nos hallábamos en plena época de reparto agrario. El presidente que había concentrado las promesas y los poderes de la Revolución en este ámbito, podía y debía ser visto como el gran administrador de la justicia del Estado revolucionario ante los campesinos despojados o desvalidos. Estos eran los personajes fundamentales —con los obreros— en la formación de las "grandes mayorías nacionales", eje del Estado. La "alianza" entre campesinos y gobierno se hallaba fuertemente incluida por la promesa de tierra, que fue justamente lo que negó a aquéllos el régimen prerevolucionario". Tierra que se entregaba en nombre de la nación y a cargo de la primera autoridad del país.

El reparto agrario —prosigue el citado autor— "planteó severos problemas de ese modo de ver las cosas y de actuar en la continuación de la reforma agraria. Comenzó la transferencia de facultades del Presidente a otros órganos, que

ejercieran la ingrata misión de negar tierras, pues no las había disponibles, a los peticionarios esperanzados. Era evidente la necesidad de actuar de esa manera: habida cuenta de los factores que condujeron a depositar en el Presidente de la República la potestad de repartir –o devolver- la tierra, ¿qué sentido tenía, desde el punto de vista político, dominante en este orden de cosas, como es natural, convertirlo en el “negador” de la tierra, con base en una serie de consideraciones de hecho y jurídicas, que podían ser justísimas desde el ángulo normativo, pero que acaso no serían vistas como “justas” desde la perspectiva social, y que en todo caso no eran gratas para los sucesores de quienes “hicieron la Revolución”.¹⁷

De tal suerte, que con el tiempo la falta de tierras para proseguir el reparto agrario masivo y la no pertinente situación de hacer del Presidente el “negador” de la tierra, influyó de forma decisiva para el nacimiento de los Tribunales Agrarios. el relevo de las magistraturas ha sido el fruto de un relevo de etapas en la vida del campo, más que el resultado de las constantes recomendaciones de los juristas.

Actualmente el encargado del Poder Ejecutivo de la unión, ya no se le considera como máxima autoridad agraria, a raíz de la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992, que derogó la Ley Federal de 16 de marzo de 1971. Sin embargo, al proponer a los magistrados de los Tribunales Agrarios a la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta a la Comisión Permanente del Congreso de

¹⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Elementos de Derecho Procesal Agrario, Editorial porrua, Primera edición, México, 1993. Pp. 138 y 139.

la Unión, aún conserva facultades administrativas. Además, retiene la potestad expropiatoria para la materia agraria.

La autoridad agraria "Secretaría de la Reforma Agraria", que lo fue el Departamento Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y, últimamente, Secretaría de la Reforma Agraria, plantea lo siguiente:

Como ya es de nuestro conocimiento, el Departamento Agrario (y Cuerpo Consultivo), sustituyó a la antigua Comisión Nacional Agraria creada en la Ley del 6 de enero de 1915, en el Código Agrario de 1934; posteriormente, el denominado Departamento Agrario fue conocido como el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el cual cambió su nombre a "Secretaría de la Reforma Agraria" (denominación actual), en virtud del Decreto de 29 de Diciembre de 1974 por el que se reforma la Ley de Secretarías y Departamento de Estado.

"En la exposición de motivos del Código Agrario de 1942, se dijo que "el principio que ha regido la distribución de competencias, es el de reservar para el Departamento Agrario la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como son aquéllas en virtud de las cuales se reconocen, crean, modifican y destruyen derechos agrarios". Y en efecto, el artículo 25 del Código Agrario de 1942 y el precepto 10 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, al tratar del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria como autoridad, tienen como punto fundamental, el señalado por la

exposición de motivos: la creación, modificación, transmisión y extinción de los derechos agrarios, o sea, una actividad esencialmente jurídico-agraria”.

El fundamento constitucional de ésta autoridad se encontraba consignado en la fracción XI, hoy derogada, inciso a, del artículo 27 Constitucional, que decía: “Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución”. En relación con la fracción III, del artículo 2° de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

“Forman parte de la Secretaría de la reforma Agraria sus respectivas Delegaciones Agrarias en cada Entidad Federativa (al frente de las que se haya un Delegado Agrario). Pueden ser Delegados, las personas que no posean predios rústicos mayores de la superficie señalada a la propiedad inafectable; que no desempeñen cargos de elección popular; titulados en una profesión relacionadas con las cuestiones agrarias; contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República y que sean de reconocida honorabilidad; y son nombrados y removidos por el Presidente de la República (artículo 7 y 15, Ley Federal de Reforma Agraria).

La innovación que presenta esta ley es que en cada Entidad Federativa habrá por lo menos una Delegación Agraria y que el Delegado Agrario tendrá bajos sus órdenes a varios subdelegados. El subdelegado será nombrado y removido por el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria y deberá ser

profesionista titulado con experiencia en materia agraria. Son facultades de éstos Delegados, representar en el territorio de su jurisdicción al ejecutivo Federal y a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de dicha Secretaría; presidir y vigilar el buen funcionamiento de las Comisiones Agrarias Mixtas; tratar con el Ejecutivo Local los problemas específicos; y las demás que la ley les señalan (artículo 13, Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo antecedente fue el artículo 37 del Código Agrario de 1942). Sus responsabilidades acumulativas están especificadas por el artículo 466 de la Ley Federal de 1971, cuyo antecedente se encuentra en el artículo 350 del Código de 1942”.

Por lo que respecta al Secretario de la Reforma Agraria es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (artículo 3º, Ley Federal de Reforma Agraria). Sus facultades se prevén en el artículo 10 de la Ley Federal de 1971. Las cuales son:

- Acordar con el Presidente de República.
- Firmar juntamente con el Presidente las resoluciones y acuerdos que dicte en materia agraria y hacerlas ejecutar bajo su responsabilidad.
- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o señalamiento de las zonas de protección o por cualquier otra causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a cualquier otra autoridad.

- Informar al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de que se trata el artículo 471 de la Ley Federal, cuyo antecedente fue el artículo 344 del Código de 1942.
- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría de acuerdo con las leyes de la materia.
- Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la Ley, salvo en casos expresamente reservados por la ley a otra autoridad.
- Marcar lineamientos generales a las actividades de la Secretaría, acatando instrucciones del Presidente de la República.
- Las demás que la legislación agraria le señale.

Es pertinente decir, que las explicaciones relativas al titular de la Secretaría de la Reforma Agraria como autoridad, son aplicables a la Secretaría como órgano agrario.

El artículo 10 antes referido fue reformado el 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984; con la finalidad de que el Secretario de la Reforma Agraria pudiera "expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad", los que en adelante ya no serán expedidos, ni cancelados por el Presidente de la República. Cabe señalar, que en los artículos

4° y 5° transitorios del Decreto del 30 de diciembre de 1983, se dio la facultad al Secretario para expedir los títulos de lotes de las colonias agropecuarias y los títulos respectivos a los baldíos y nacionales.

Fundamentalmente las facultades del Secretario se relacionaron con la creación, tramitación, modificación y extinción de derechos agrarios, o sea con facultades jurídicos-agrarios. La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 prevé los casos en que el titular de la Secretaría incurre en responsabilidades (artículo 460, Ley Federal de Reforma Agraria, antecedente 343 del Código Agrario de 1942)".¹⁸

Sin embargo, actualmente al ser derogada la Ley Federal de la Reforma Agraria por la Ley Agraria; cuestión que incidió en el ámbito de las autoridades agrarias, entre ellas en la Secretaría de la Reforma Agraria, dicha autoridad subsiste en el marco transitorio de la Ley Agraria. Uno de los cambios dados a raíz de que el Presidente de la República ya no es autoridad agraria, es la de que el Secretario dejó de ser ejecutor de las resoluciones presidenciales en materia agraria; facultad que ahora es asumida por los Tribunales Agrarios.

El Cuerpo Consultivo Agrario, tiene su antecedente en la reforma al artículo 27 constitucional de 9 de enero de 1934 y, por tanto, en el Código Agrario de 1934; reforma que lo integró con esa denominación, pues en la Ley de 1915, su

equivalente lo fue la Comisión Nacional Agraria (tribunal revisor). En éste primer Código, como ya se dijo, el Cuerpo Consultivo Agrario estaba integrado por cinco miembros nombrados por el Presidente de la República; cuya responsabilidad estribó en el dictamen de los expedientes agrarios, a efecto de apoyar las resoluciones presidenciales; así como la revisión y autorización de los planos y proyectos de las resoluciones presidenciales, consultor del jefe del Departamento Agrario y de las iniciativas de las Leyes Agrarias del Presidente de la República (artículo 7º, Código Agrario, 1934).

En los Códigos posteriores (1940 y 1942) el Cuerpo Consultivo, se amplió de cinco a ocho miembros; sus funciones eran las mismas que en el Código de 1934, sólo se ampliaban para discutir y aprobar los planos y expedientes de ejecución de resoluciones presidenciales, que no hubieran sido ejecutadas en todos sus términos.

En la Ley Federal de 1971 —después de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de enero de 1984— la citada autoridad se señaló en la fracción V, del artículo 2º; y su fundamento constitucional en la fracción XI, hoy derogada, inciso b, del artículo 27 constitucional, que decía. “Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias se fijen”.

¹⁸ CHAVEZ PADRON, Martha, Op.Cit., pp.62 y 63.

Así, el Cuerpo Consultivo Agrario que menciona el inciso b se integrará por cinco titulares y por el número de supernumerarios que decida el Ejecutivo Federal; dos de los miembros titulares y la misma proporción en el caso de los supernumerarios, actúan como representantes de los campesinos. El secretario de la Reforma Agraria preside este cuerpo, contando con voto de calidad. Sus funciones principales consisten en dictaminar sobre los expedientes que deban resolverse por el Presidente de la República; revisar y autorizar los planos, proyectos relativos a sus dictámenes y opinar sobre los conflictos que se originen por la ejecución de las resoluciones presidenciales (artículos 14 y 16, Ley Federal de Reforma Agraria de 1971).

El Cuerpo Consultivo Agrario, hoy en día, aun subsiste desempeñando funciones administrativas; auxiliando a los Tribunales Agrarios, actuales órganos de la justicia agraria, a la substanciación de los expedientes, con el fin de concluir con el rezago agrario. Ello, en virtud de la última reforma hecha al artículo 27 de la Constitución y, por tanto, de la sustitución de la Ley Federal de 1971.

Otra de las autoridades agrarias que señaló la Ley Federal en cuestión, fue la Comisión Agraria Mixta (artículo 2º, fracción VI).

De las autoridades agrarias reglamentadas en la Ley del 6 de enero de 1915, como ya se sabe, se encontraba la Comisión Local Agraria (una por cada

Estado de la República), autoridad que cambia de denominación por Comisión Agraria Mixta a partir de 1934 con el primer Código. Tal Comisión se integró por cinco miembros, dos que representaban a la Federación, dos más a los gobiernos locales y uno a los campesinos; cuya función consistía en emitir un dictamen una vez que le era remitida la solicitud de dotación o restitución por el gobernador, el que a su vez emitía su resolución provisional.

En los Códigos de 1940 y 1942 las Comisiones Mixtas, quedan en aspectos más concretos, substanciar los expedientes de tierras y aguas; dictaminar la restitución, dotación, ampliación de tierras; opinar sobre la creación de los nuevos centros y expropiación de tierras y aguas.

Posteriormente, la fracción VI de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que consignó a las Comisiones Agrarias Mixtas, tuvo su fundamento en la fracción XI, hoy derogada, inciso c, del artículo 27 constitucional, en la que se decía: "Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas reglamentarias dictaminen".

Estas Comisiones se integraran por un Presidente, un Secretario, y tres vocales. El Presidente es el Delegado Agrario que reside en la capital del Estado y

el primer vocal, son los representantes del gobierno Federal y el Secretario y el segundo vocal, los del Gobierno del Estado. Sus funciones principales consisten en substanciar los expedientes (primera parte de la instrucción) de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; dictaminar en los expedientes que deban ser resueltos por los gobernadores y decidir sobre diversas controversias agrarias (artículo 13, Ley Federal de Reforma Agraria).

Esta autoridad, de igual forma, que el Cuerpo Consultivo Agrario, subsiste en el panorama agrario desempeñando tareas administrativas, tendientes en auxiliar a los Tribunales Agrarios en la substanciación de los expedientes, en vías de concluir con el rezago agrario.

Los Comités Particulares Ejecutivos, cabe recordar, existen desde el nacimiento de la Ley del 6 de enero de 1915; integrados por tres personas, designadas por el gobernador, cuya función consistía en ejecutar la resolución provisional; esto es, identificar, deslindar y medir los terrenos a fin de proceder a su entrega.

Durante la vigencia del Código de 1934 los Comités cambian de cierta forma en cuanto a sus funciones, pues representaban al núcleo de población solicitante desde el inicio de la acción agraria, hasta la ejecución de la posesión y la correspondiente entrega de las tierras y aguas al Comisariado Ejidal y la

documentación inherente a su gestión. Por lo que hace a su integración se compuso de igual forma por tres miembros (presidente, secretario y vocal) de los solicitantes de la tierra, nombrados por el gobernador.

En la vigencia de los códigos de 1940 y 1942, continuaban los Comités Ejecutivos, como cuerpos transitorios de gestión de las acciones ejidales, que culminaban con el mandamiento de posesión provisional, o en su caso con la posesión definitiva.

Encontraron su fundamento en la multicitada fracción XI, hoy derogada, inciso d. del artículo 27 de la Constitución; en relación con los artículos 2° y 17 al 21 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Los Comités Particulares Ejecutivos que menciona el inciso d, se constituyen con los miembros del núcleo de población o grupo de solicitantes (presidente, secretario y vocal, con sus respectivos suplentes, electos en asamblea general del núcleo) cuando se inicia un expediente de restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, y cesan en sus funciones al ejecutarse el mandamiento del gobernador o la resolución presidencial, en su caso.

Estos Comités Particulares -manifiesta Sergio García Ramírez- "han ejercido funciones administrativas de los núcleos o peticionarios correspondientes,

e intervinieron colegiadamente en los procedimientos respectivos. La jurisprudencia ha examinado el punto desde diversas perspectivas, entre ellas la relativa al delicado acto del emplazamiento. En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia, ha sostenido que para la eficacia del acto de emplazamiento es necesario acreditar que los representantes con quienes se entendió el emplazamiento efectivamente desempeñan los cargos de presidente, secretario y vocal del Comité Particular Ejecutivo del núcleo de interesado en el procedimiento del que se trata”¹⁹

Igualmente, la jurisprudencia del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera parte, Segunda Sala, A.R., 1918/70 y otros, ha considerado al respecto en el examen de la legislación agraria, que:

“La representación de un nuevo centro de población ejidal recae en su correspondiente Comité Ejecutivo Agrario, integrado por un presidente, un secretario y un vocal, actuando conjuntamente. De entenderse el emplazamiento al juicio de amparo con el presidente, que por si solo no constituye el Comité Ejecutivo Agrario respectivo, debe revocarse la sentencia a revisión y ordenarse la reposición del procedimiento para el efecto de que el juez de distrito provea lo conducente al correcto emplazamiento del núcleo de población.

¹⁹ GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Op.cit.*, p.98

Procede considerar aquí, igualmente que con las ya citadas autoridades agrarias, que éstas a pesar de haber salido de la escena constitucional, mantienen su presencia bajo las normas transitorias de la actual Ley Agraria, como auxiliares de los Tribunales Agrarios, en el rezago agrario.

La integración de los Comisariados Ejidales proviene de la reforma al artículo 27 constitucional del 9 de enero de 1934 y, como consecuencia del primer Código Agrario de ese mismo año, Estaban conformados, como ya sabemos, por ejidatarios del núcleo de población (presidente, secretario y tesorero), designados por la Asamblea General de Ejidatarios; cuya función era de mandatario del ejido.

En el Código Agrario de 1940 se amplió la función del Comisariado a: administrar los bienes comunales del ejido; convocar mensualmente a Asamblea General de Ejidatarios; administrar el aprovechamiento de aguas, entre otras. Situación que se mantuvo durante el Código de 1942.

Durante la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, tuvo su fundamento en la fracción XI, hoy derogada, inciso e, del artículo 27 de la Constitución, en relación con los artículos 2º, 22, 37 y 48 de la citada ley.

Los Comisariados Ejidales previstos en el inciso e, que también pueden ser de bienes comunales, tienen la calidad de autoridades internas de los núcleos agrarios, junto con las Asambleas Generales y los Consejos de Vigilancia (por eso

no aparecen como autoridades agrarias en el artículo 2° de la Ley Federal de la Reforma Agraria). Dicho Comisariado está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes; tienen la representación del ejido o comunidad y son responsables de ejecutar los acuerdos de las Asambleas Generales.

Es necesario recordar que al lado de los Comisariados Ejidales, los Códigos de 1940 y 1942, así como la Ley Federal de 1971, señalaron como órganos agrarios y como autoridades internas de los núcleos de población ejidal y de las comunidades, a la Asamblea General de Ejidatarios y al Consejo de Vigilancia Ejidal. Actualmente dichas autoridades (Asamblea, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia) ya no se consideran autoridades internas, sino órganos de representación y gestión administrativa del ejido, como se desprende de la sección tercera, capítulo primero, Título Tercero (artículos 21 al 42) de la Ley Agraria (Ley Vigente que derogó a la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971). De tal forma el artículo 21 de esta ley dice;

“Artículo 21.- Son órganos de los ejidos:

- I. La Asamblea.*
- II. El Comisariado Ejidal; y*
- III. El Consejo de Vigilancia”.*

A la luz de la Ley Agraria, se conserva la figura de los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, como representantes de ejido o de la comunidad, estrechamente subordinarios a la autoridad de la Asamblea (en la que participan todos los ejidatarios), órgano supremo del núcleo de población (artículos 22 y 23); y bajo la supervisión del Consejo de Vigilancia, integrado por un presidente y dos secretarios, propietarios y suplentes (artículos 35 y 36). Siendo los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, electos por la Asamblea (artículo 37).

El Comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un presidente, secretario y tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Entre sus facultades y obligaciones se encuentran, el representar al núcleo de población ejidal y administrar sus bienes comunes; el procurar que se respeten los derechos de los ejidatarios; convocar a la asamblea y dar cuenta a ésta de las labores efectuadas, tanto de las tierras como de los movimientos económicos (artículos 32, 33 y 99).

Estos Comisariados son partes formales en cuanto ostentan dicha representación, y son partes materiales cuando el conflicto es directamente contra ellos por parte de ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados, que es una de las hipótesis contempladas por la fracción VI del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Manifiesta Sergio García Ramírez, que “para la validez del emplazamiento - con sus consecuencias sustantivas y procesales – de un núcleo de población, es necesario que se acredite la personalidad de los integrantes del Comisariado Ejidal respectivo”; pues “debe practicarse con los tres miembros que integran el Comisariado Ejidal (presidente, secretario y tesorero) que lo representa. Ninguno de los miembros de éste tiene, aisladamente, la representación del núcleo, la que únicamente existe cuando concurren los tres miembros del Comisariado Ejidal correspondiente”.²⁰ Esto es, que para que sean eficaces los actos del comisariado, sus integrantes funcionarán conjuntamente, por regla general; y no por separado, ya que ninguno de esos miembros tiene, de forma aislada, la representación del núcleo. Salvo lo que se disponga en el Reglamento Interno del Ejido.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la tesis jurisprudencial visible a fojas 2973, tomo LIX, quinta época, del Semanario judicial de la Federación:

“COMISARIADOS EJIDALES, PERSONALIDAD DE LOS. EN EL AMPARO. A los Comisariados Ejidales corresponden la representación jurídica de los núcleos de población ante las autoridades administrativas y judiciales; pero para que tal representación se realice, es necesaria la concurrencia de los tres miembros componentes del Comisariado respectivo, de manera que si el juicio de amparo es interpuesto por uno o dos de ellos, debe desecharse la demanda por improcedente, por falta de instancia de parte legítima”.

²⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Op.cit.*, pp.100 a 102

ESTOY EN LA BIBLIOTECA

La fracción II del artículo 2° de la Ley Federal de la Reforma Agraria en comento, también señaló como una de las autoridades agrarias a los Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Dicha autoridad aparece desde la Ley del 6 de enero de 1915, hasta la Ley Federal de 1971. Con facultades para intervenir en la primera instancia del procedimiento de restitución o dotación de tierras o aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos, y para ejercer la muy importante atribución de ordenar que se diera posesión inmediata a los núcleos de población, de las superficies afectables, en concepto del mismo gobernador (fracción XII, hoy derogada, del artículo 27 constitucional), medida de carácter provisional o precautorio, que, sin embargo, determinaba consecuencias materiales y procesales relevantes (por ejemplo los plazos).

Las diversas atribuciones de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su condición de autoridades agrarias, quedaron previstas en el artículo 9° de la Ley Federal de la Reforma Agraria, de la forma siguientes.

- Dictar resolución para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución, dotación de tierras y aguas, dotación complementaria y ampliación de ejidos.

- Opinar en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales.
- Prever en lo administrativo lo necesario para la sustanciación de los expedientes y ejecuciones de las resoluciones.
- Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.
- Expedir los nombramientos a los integrantes de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes.
- Hacer del conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria, las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta. Y las demás que señale la ley.

Actualmente los Gobernadores de las Entidades Federativas y Jefe del Departamento del Distrito Federal, después de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, dejan de ser autoridades agrarias, para ser consideradas autoridades administrativas auxiliares de los Tribunales Agrarios.

Finalmente, según se observa de la fracción IV, del artículo 2º de la Ley Federal de 1971, fue considerada también como autoridad agraria a la Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos.

A través de la historia del país, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sufrió diversos cambios en su denominación. De esta forma –se refiere el maestro Miguel Acosta Romero– “por la Ley del 22 de Abril de 1853 se creó el ministerio de Fomento, Colonización e Industria, que estuvo encargado tanto de las funciones de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, como de aquellas que pertenecen a la Secretaría de Comercio. Dicho ministerio se subdividió, por decreto de 31 de marzo de 1917, en dos Secretarías, que fueron: la de Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo. La denominación de Secretaría de Fomento fue cambiada por la Ley de Secretarías de Estado de 25 de Diciembre de 1917, por la Secretaría de agricultura y Fomento. Este nombre lo conservó hasta el 31 de Diciembre de 1946, en que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 17 de Diciembre de ese año, y que entró en vigor el 1° de enero de 1947, le señaló el nombre de Agricultura y Ganadería. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976, une a las Secretarías de Recursos Hidráulicos y a la de Agricultura y Ganadería, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos”.²¹ Dando origen así a la denominación actual de la Secretaría que nos ocupa como autoridad agraria.

El antecedente más lejano que se tiene de ésta autoridad agraria como tal, se encuentra en el Código de 1942; en la exposición de motivos de ese Código, entre otras cosas, se encomendó a la entonces llamada Secretaría de Agricultura

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1988, p.153.

y fomento lo propiamente agrícola. Posteriormente, el artículo 2° del citado Código determinó que ésta Secretaría, ejercería sus funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal y el Departamento de Asuntos Indígenas.

El artículo 11 de la ley Federal de la Reforma Agraria, enumeró las atribuciones de la Secretaría en comento, de la siguiente manera:

- Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina.
- Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas, campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país.
- Intervenir en la fijación de las reglas generales o particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas.

- Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos que, en virtud de sus condiciones ecológicas, sean más apropiados o remunerativos, en colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas y el establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con algún ejido, comunidad o nuevo centro de población.
- Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de que concurran a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias.
- Sostener una política enérgica y sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de sistemas cuya aplicación se ha dispuesto en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, a efecto de establecer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en preservación y enriquecimiento de estos recursos.

En resumen las atribuciones de la Secretaría, fundamentalmente se orientaron, y se siguen orientando, al desarrollo de la producción en el agro mexicano.

De esta forma, se ha mostrado el panorama de las autoridades agrarias en la Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971, en relación con su necesaria vigencia en la nueva legislación agraria.

La Ley Federal que se comenta tuvo reformas y adiciones tendientes a perfeccionar su texto. La primera de ellas, - afirma Lucio Mendieta y Núñez - proviene del "decreto de 29 de diciembre de 1974, al ser reformada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y al de Turismo, en Secretarías. El primero cambio su denominación por la de Secretaría de la Reforma Agraria"; siendo necesario modificar la Ley de la Materia, mediante "Decreto de 30 de diciembre de 1974". Por lo tanto, la reforma consistió en cambiar "la denominación Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por la de Secretaría de la Reforma Agraria, en cada uno de los artículos de la Ley Federal que por su redacción ameritaban el cambio".²²

Con independencia de la reforma citada, para fines de la década de los setentas ya se mencionaban otros temas, de tal forma se detectó en el fondo del artículo 27 constitucional y del concepto de Reforma Agraria derivado de él, que había todavía otros conceptos que debían aclararse, entonces en febrero de 1983 se produjeron las reformas constitucionales al citado artículo 27 que consagraron el desarrollo rural integral y la justicia agraria expedita; - comenta David García Estrada - consagradas en las fracciones XIX y XX, "en las que se dispuso que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, promoviendo además, el Estado, las condiciones para el desarrollo rural integral, a efecto de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional".

Como consecuencia de lo antes expresado, fue reformada la Ley Reglamentaria en las disposiciones en lo que incidió tal reforma, como lo fue "la organización económica, registro agrario nacional, derechos agrarios individuales, etc. Entre los artículos que se reformaron se encuentran los siguientes: 2° fue adicionado con una fracción más para incluir al Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad; 8° fracción V, precisa la denominación de reconocimiento y titulación de bienes comunales; 10, fracción VIII, obliga al Comisariado y Consejo de Vigilancia

²² MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Op.cit., pp.306 a 308

a hacer que se respeten las tierras ejidales evitando su utilización para otros fines; 241, el trámite de las solicitudes se sujeta a examen previo de la capacidad colectiva del núcleo solicitante; 292, suprime la remisión del expediente al Delegado Agrario; 298, dispone la publicación de los mandamientos negativos del Gobernador; 326, 366, 431 y 432, superan las situaciones problemáticas que una pequeña parte en conflicto involucraban todo el expediente, lesionando a la totalidad de los comuneros; por último, los artículos cuarto y quinto transitorios facultaron al Secretario de la Reforma Agraria, a regularizar las colonias agrícolas y ganaderas".²³

Finalmente, la Ley Federal de 1971 tuvo una vigencia de poco más de veinte años, pues como es sabido fue derogada por la Ley Agraria del 23 de Febrero de 1992.

Desde el inicio de la gesta revolucionaria con la que surgió la reforma agraria, hasta nuestros días, la situación del suelo mexicano ha cambiado considerablemente. Tal fue como lo expuso el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari en su iniciativa de reformas de 1991, tendiente a modificar el artículo 27 constitucional y la ley reglamentaria del mismo (Ley Federal de la Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971); en las que se determinó que el Presidente de la República; ya no sería considerado como suprema autoridad agraria; por cuanto hace a las demás señaladas como autoridades agrarias, éstas salen de la escena

²³ La Evolución del Derecho Agrario en México, Obra Jurídica Mexicana, Op.Cit. pp.921 a 924.

constitucional, pero mantienen su presencia en el juicio agrario mientras perdure, bajo las normas transitorias de la nueva regulación constitucional y secundaria, el despacho de los asuntos que constituyen el llamado rezago agrario; consideradas como autoridades administrativas auxiliares de los Tribunales Agrarios, actuales órganos de la justicia agraria. De esta forma, el párrafo cuarto del artículo tercero transitorio, dice:

“La autoridad agraria deberá prestar a los tribunales la colaboración que le soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes, a fin de que se encuentren en aptitud de dictar la resolución que corresponda”.

No es óbice acentuar, que la Ley Agraria vigente respecto a la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, la Ley Agraria vigente, ya no se considera a éstas como autoridades internas, sino como órganos de representación y gestión administrativa del ejido.

CAPITULO 2

MARCO CONCEPTUAL

2.1 CONCEPTO DE DERECHO

2.2 CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO

2.3 CONCEPTO DE ASAMBLEA

2.4 CONCEPTO DE ASAMBLEAS EN DERECHO AGRARIO

2.1. CONCEPTO DE DERECHO

La palabra derecho se deriva, de dirigiere, e implica una regla de conducta. Considerado de éste modo, el derecho es el conjunto de reglas que rigen las relaciones sociales.

El derecho en sí, se le llama también DERECHO NATURAL. Esta expresión no está a cubierto de la crítica, porque el hombre, en el estado de naturaleza, no tiene una concepción muy imperfecta de lo justo; solamente es una civilización bastante adelantada es cuando la idea de lo justo se desprende más claramente. Pero sea cual fuere el nombre que se le dé, este derecho, que no se manifiesta por signos materiales, sería insuficiente para gobernar las relaciones sociales. Se necesitan reglas precisas, formuladas en textos. A la autoridad, a la cual los hombres han investido de este poder, pertenece el publicar en forma de edictos estas reglas, que constituyen las leyes. El conjunto de las leyes forma el derecho positivo, que, a diferencia del derecho natural, se ha hecho sensible por monumentos exteriores.

El derecho, considerado como derecho positivo, puede por consiguiente, definirse; el conjunto de reglas cuya observancia está prescrita y sancionada en los distintos pueblos.²⁴

Por su parte el autor MIGUEL VILLORIO TORANZO, menciona que, Etimología de la palabra "derecho" es:

La palabra derecho deriva del vocablo latino "directum", que en su sentido figurado, significa "lo que está conforme a la regla, a la ley, a la norma". "Derecho" es lo que no se desvía a un lado ni otro, lo que es recto, lo que se dirige sin oscilaciones a su propio fin.

"Derecho" se dice, en italiano, diritto; en rumano, dreptu. En las otras lenguas, el sentido de "rectitud", es todavía más explícito; en francés, se dice droit, en inglés right; en alemán, recht, en holandés, recht.²⁵

Al derecho también se le pueden atribuir diversos sentido como son:

Todos sabemos que tal cosa es Derecho. Así hablamos del Derecho Romano o del Derecho Mexicano, decimos que el propietario tiene "derecho" a usar de su propiedad, que "no hay derecho" a que las cosas ocurran de tal manera y reconocemos que hay una "ciencia del Derecho" que es diferente de las demás ciencias. Nos damos cuenta que, en los ejemplos citados, la palabra "derecho" es análoga, es decir, se aplica en sentido distinto pero desde un punto de vista

²⁴ PETIT, Eugene, DERECHO ROMANO, Porrúa, México, 1984, pp.15 y 16

semejante. "Indiscutiblemente, tenemos dos cosas firmemente asentadas: la primera, la mutua implicancia de los distintos sentidos de la palabra Derecho; la segunda, la validez de esta diferenciación de sentidos, la cual está condicionada por la circunstancia de que no vaya tan lejos que signifique una ruptura o un desconocimiento de aquella unidad más profunda que la sustenta".

La experiencia de nuestro modo de hablar y de pensar nos demuestra, por consiguiente, que todos reconocemos que determinados objetos de nuestro lenguaje o de nuestro pensamiento poseen en sí "algo" que le es común y por lo cual debidamente, aunque no exactamente en el mismo sentido, son llamados "derecho". Ese "algo" es la "esencia" del Derecho, que se halla presente en todos los sentidos que damos a la palabra "derecho", aunque no en la misma forma.

Cuatro son los sentidos en que se usa la palabra "derecho":

- 1) ***Derecho como Facultad: el derecho del propietario a usar de su propiedad;***
- 2) ***Derecho como ciencia; estudiante de Derecho;***
- 3) ***Derecho como ideal ético o moral de justicia; no hay derecho a que se comentan determinados abusos; y***
- 4) ***Derecho como norma o sistema de normas: el Derecho Mexicano.***

²⁵ VILLORIO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, porrua, México, 1984, Pp.4-5

A veces se usa la palabra "derecho" incluyendo dos o más sentidos. Así "Derecho Natural" implica a la vez un orden de carácter ético y un sistema de normas.

El derecho como facultad recibe el nombre de "derecho subjetivo", por atender al "sujeto" que tiene la facultad o poder (el derecho), bajo la protección de la ley, de usar y disponer de algo libremente y con exclusión de los demás. El derecho subjetivo por excelencia es el derecho de propiedad, pero también son derechos subjetivos el derecho de la patria potestad, que es la facultad que tiene un adulto de ejercer poder sobre un menor, el derecho de legítima defensa y los derechos de los trabajadores, por no citar más que algunos ejemplos. Los derechos subjetivos se dividen en derechos reales y personales, según que la facultad del sujeto se ejercite en primer término sobre una cosa (RES, en latín) o se dirija a una o varias personas.

El derecho como norma o sistema de normas recibe el nombre de Derecho Objetivo, porque es considerado en sí mismo, como objeto de estudio, independientemente del o de los sujetos en que recae su imperio. Para distinguirlo del derecho subjetivo, lo escribiremos siempre con Mayúsculas.

En cuanto a los otros dos sentidos (derecho como ciencia y derecho como ideal de justicia), veremos que fácilmente pueden ser reducidos a los dos primeros. En efecto, la ciencia del derecho tiene por objeto tanto el estudio de los

derechos subjetivos como el de los objetivos; y el derecho como ideal de justicia es ya un Derecho Objetivo, puesto que norma la conducta de los hombres en sus relaciones sociales.

Trataremos ahora de ordenar estos sentidos. Una cosa es evidente: para nuestro modo de pensar moderno, los tres primeros sentidos adquieren su significado por referencia al cuarto: la ciencia del Derecho estudia las normas jurídicas; las facultades o derechos subjetivos se fundan en normas jurídicas y los ideales de Justicia se expresan y dan origen al Derecho Objetivo. En cambio, el Derecho como norma puede ser entendido independientemente de los otros sentidos, aunque habrá discusión si esa norma de Derecho Objetivo tiene validez por sí sola o si deriva de su validez de principios éticos. En este último punto radica, en realidad, el problema de la definición. Pero, antes de abordarlo, dejemos como evidentes estas dos conclusiones:

- 1) *Los tres primeros sentidos (facultad, ciencia e ideales éticos) son analogados secundarios; y*
- 2) *El primer analogado o analogado principal de la palabra "derecho" corresponde al cuarto sentido, al Derecho Objetivo o Derecho como sistema de normas.*

Por su parte EDUARDO GARCIA MAYNEZ, manifiesta que: el derecho puede ser derecho objetivo y derecho subjetivo.- El derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátase de preceptos imperativo – atributivos, es decir, de

reglas que además de imponer deberes, conceden facultades. Al hablar de las relaciones entre derecho y moral explicamos ya estos términos. Frente al obligado por una norma jurídica descubrimos siempre a otra persona facultada para exigirle el cumplimiento de lo prescrito. La autorización concedida al pretensor por el precepto es el derecho en sentido subjetivo. El vocablo se usa en la acepción que acabamos de indicar, cuando se dice, por ejemplo, que todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad y a hacer o exigir que se haga el amojonamiento de la misma. En las frases: Pedro es estudiante de derecho, el derecho romano es formalista, las ramas del derecho público, la palabra se emplea en sentido objetivo.²⁶

El tecnicismo puede usarse para designar tanto un precepto aislado como un conjunto de normas, o incluso todo un sistema jurídico. Decimos, verbigracia: derecho sucesorio, derecho alemán, derecho italiano.

Entre las dos acepciones fundamentales del sustantivo derecho existe una correlación perfecta. El derecho subjetivo es una función del objetivo. Esta es la norma que permite o prohíbe; aquél, el permiso derivado de la norma. El derecho subjetivo no se concibe fuera del objetivo, pues siendo la posibilidad de hacer (o de omitir) lícitamente algo, supone lógicamente la existencia de la norma que imprime a la conducta facultada el sello positivo de la licitud.

²⁶ GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, México, 1991. P.36

El derecho subjetivo se apoya en el objetivo, pero sería erróneo creer que el primero es sólo un aspecto o faceta del segundo, como Kelsen lo afirma. Valiéndose de una ingeniosa imagen, Georges Gurvitch ha comprobado la relación que media entre ambos a la existencia entre la superficie convexa y cóncava de un cono hueco; la última encuéntrase determinada por la otra, que le imprime su forma peculiar, más no se confunde con ella.

Se ha discutido largamente si el derecho objetivo procede al subjetivo, o viceversa. Dejándose llevar por consideraciones de orden psicológico, algunos autores declaran que el subjetivo es lógicamente anterior, ya que el hombre adquiere, en primer término, la noción del derecho como facultad y sólo posteriormente, con ayuda de la reflexión, se eleva a la del derecho como norma. Otros sostienen que el subjetivo es una creación del objetivo y que, consecuentemente, la prioridad corresponde a éste. Los primeros confunden la prioridad psicológica con la de orden lógico; los segundos interpretan una simple correlación como sucesión de carácter temporal.

Creemos que la polémica gira alrededor de un problema mal planteado, pues a las ideas de que tratamos no cabe aplicarles las categorías de la temporalidad. Los conceptos se implican recíprocamente; no hay derecho objetivo que no conceda facultades, ni derechos subjetivos que no dependan de una norma.

En relación al derecho positivo y derecho vigente, Eduardo García Maynez dice que: LLAMAMOS ORDEN JURIDICO VIGENTE AL CONJUNTO DE NORMAS IMPERO – ATRIBUTIVAS, que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias. El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce, como por los preceptos que formula. La vigencia deriva siempre de una serie de supuestos. Tales supuestos cambian con las diversas legislaciones. En lo que toca al derecho legislado, su vigencia encuéntrase condicionada por la reunión de ciertos requisitos que la ley enumera. De acuerdo con nuestra Constitución, por ejemplo, son preceptos jurídicos y, por ende, repútanse obligatorios, los obligatorios, y los aprobados por ambas Cámaras, sancionados por el ejecutivo y publicados en el Diario Oficial, desde la fecha que en el acto de la publicación o en otra norma se indique. En lo que concierne al derecho consuetudinario el problema no es tan sencillo. Según la teoría romano-canónica, para que surja la costumbre es indispensable que a una práctica social más o menos constante, se halle unida la convicción de que dicha práctica es obligatoria (INVETERATA CONSUETUDO ET OPINIO JURIS SEU NECESITATIS). Pero la presencia de estos elementos no implica lógicamente el reconocimiento del derecho consuetudinario por la autoridad política, la inveterata consuetudo puede darse en una práctica colectiva. La inveterata consuetudo puede darse en una práctica colectiva, enlazada a la opinio necessitatis, sin que el hábito en cuestión sea sancionado por la autoridad como fuente de obligaciones y facultades. En tal hipótesis, las reglas consuetudinarias carecen de vigencia, a pesar de que en ellas concurren los dos

elementos de que habla la doctrina. Por ello estimamos que la costumbre sólo se convierte en derecho vigente cuando es reconocida por el Estado. La aceptación puede ser expresa o tácita; la primera aparece en los textos legales, como ocurre con algunos preceptos de nuestro derecho; prodúcese la segunda cuando los tribunales aplican la regla consuetudinaria a la solución de las controversias de que conocen.

El orden vigente no sólo está integrado por las normas legales y las reglas consuetudinarias que el poder público reconoce y aplica. A él pertenecen asimismo los preceptos de carácter genérico que integran la jurisprudencia obligatoria y las normas individualizadas (resoluciones judiciales y administrativas, contratos, testamentos, etc.) la validez de todas estas normas – sean generales o individuales depende siempre de un conjunto de requisitos extrínsecos, establecidos por otras del mismo sistema.

Las locuciones derecho vigente y derecho positivo suelen ser empleadas como sinónimos.

Tal equiparación nos parece indebida. No todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente. La vigencia es atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él. La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente, la costumbre no

aceptada por la autoridad política es derecho positivo, pero carece de validez formal. Y a la inversa: las disposiciones que el legislador crea tienen vigencia en todo caso, mas no siempre son acatadas. La circunstancia. Desde el punto de vista formal, el precepto que no se cumple sigue en vigor mientras otra ley no lo derogue. Tal principio ha sido consagrado por la ley mexicana, lo que viene a confirmar la conveniencia de distinguir con pulcritud los dos términos a que esta sección se refiere.

El artículo 10 del Código Civil del Distrito Federal establece que “contra la observancia de la Ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”. La lectura del precepto revela la posibilidad de que una disposición legal conserve su vigencia aún cuando no sea cumplida ni aplicada, y obligue a todos los sujetos a quienes se dirige, incluso en la hipótesis de que exista una práctica opuesta a lo que ordena, la Legislación Mexicana, pues, de modo expreso, la llamada costumbre derogatoria. La regla del artículo 10 es corolario del principio consagrado en el artículo anterior del propio Código. “la Ley – dice el artículo 9° - sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatible con la ley anterior”. Para que una ley pierda su vigencia (total o parcialmente) es indispensable que otra ulterior la abrogue o derogue, ya de manera expresa, ya en forma presunta.

La posibilidad de que exista un derecho dotado de vigencia, pero desprovisto de eficacia, sólo es admisible en los casos a que acabamos de aludir, o sea, cuando se trata de preceptos jurídicos aislados. Sin facultad puede aceptarse que una norma elaborada de acuerdo con todos los requisitos que estructuran el proceso legislativo, carezca por completo de positividad. Todo el mundo conoce ejemplos de preceptos formalmente válidos que nunca fueron cumplidos por los particulares ni aplicados por el poder público.

Esta separación entre positividad y validez formal no puede admitirse en relación con todo un sistema jurídico. Un ordenamiento que en ningún caso fuese obedecido ni aplicado no estaría en realidad dotado de vigencia. Pues está supone, por definición, la existencia del poder político. Derecho vigente es el políticamente reconocido, es decir, el que el estado crea o aplica por medio de sus órganos. No es posible admitir en lo que toca a todo un sistema jurídico el divorcio entre positividad y validez formal. La vigencia de cada ordenamiento tiene una serie de supuestos sociológicos. Y el primero y fundamental es la existencia del Estado.²⁷

En orden de ideas, el Diccionario de Sociología de HENRY PRATT FAIRCHILD dice que: Derecho es:

²⁷ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *op.cit.*, pp.37-40

1.- Aquello que cualquier unidad social, individuo o grupo, está autorizado para esperar de su medio social, de acuerdo con las normas de dicha sociedad. Filosófica o éticamente suele emplearse el término aplicándolo a los beneficios o privilegios que el individuo o grupo estima que debe recibir de la sociedad o del mundo en general. Sociológicamente, los derechos sólo tienen realidad cuando los garantiza y hacer valer algún órgano social. Todos los derechos prácticos los confiere y asegura la sociedad y no tienen existencia más allá de la medida en que hayan de ser protegidos socialmente.

2.- En armonía con cualesquiera normas o códigos socialmente aceptados. Conforme a las costumbres.²⁸

El Pequeño Larousse Ilustrado, dice que derecho es: recto, que no está doblado ni encorvado; línea derecha. Perpendicular, vertical: ese árbol no está derecho. Dícese de lo que está colocado en el cuerpo del hombre, del lado opuesto al corazón: la mano derecha es generalmente más hábil que la izquierda

29

Por nuestra parte, manifestamos que derecho es: el conjunto de normas jurídicas impero atributivas que rigen en un ámbito espacial y en un determinado tiempo, para una población.

²⁸ DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA. HENRY PRATT FAIRCHILD. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires. 1966. P.88.

²⁹ PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. RAMON GARCIA PELAYOA Y GROSS., México, Ediciones Larousse, 1983, p.327

2.2. CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO

Precisar el concepto de lo que es Derecho Agrario, procurando obtener la noción más general y valedera para todo sistema jurídico, constituye un empeño en el que se afrontan serios obstáculos si se consideran los diversos criterios para juzgar y caracterizar la disciplina jurídica, objeto de nuestro estudio. En efecto existen diversas corrientes del pensamiento contemporáneo. Para una está constituido por normas e instituciones de carácter prevalentemente privado; para otra, por instituciones y normas legales eminentemente públicas; una más, que postula la tesis de que constituye un derecho social STRICTU SENSU.

En la primera Convención internacional de Derecho Agrario, patrocinada por la Universidad de Florencia, Italia, reunida en la citada ciudad, los técnicos participantes sustentaron dos tesis respecto a la determinación de la base del Derecho Agrario; la primera, auspiciada por Barbero y Ascarelli afirmando que el objeto fundamental del Derecho Agrario es el fundo, o sea la tierra con sus elementos de producción; y la segunda encabezada por Rossi, que considera como base del Derecho Agrario la empresa agrícola, entendida como una unidad en la que participan la tierra, los instrumentos de labranza y la organización agraria. Esa diversidad de criterios al precisar la naturaleza del Derecho Agrario se manifiesta en la gran variedad de conceptos elaborados por los juristas, tanto en la

doctrina extranjera como en la mexicana, que adoptan alguna de las tesis aludidas con antelación, como lo comprobaremos a continuación transcribiendo el texto de los más importantes o típicos.

Concepto en la doctrina extranjera; entre las definiciones más importantes de la Doctrina Extranjera apuntaremos las siguientes, tomadas de autores de diversos países:

Para Giorgio de Semo, el Derecho Agrario; es la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura.

Campuzano y Horma, formula el siguiente precepto: El Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas relativas a la producción agrícola.

El doctor Bernardino C. Hornes define el Derecho Agrario expresando que: Es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones afines al trabajo, a la producción, a los bienes y a la vida en el campo.

El profesor Ramón Vicente Casanova de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes en Mérida, Venezuela indica que: El Derecho Agrario es el conjunto de normas y principios que regula las relaciones jurídicas nacidas del

aprovechamiento de la propiedad territorial y que orienta y asegura la función social de ésta.

El doctor Joaquín Luis Osorio expresa que: El Derecho Agrario es el conjunto de normas concernientes a las personas, a la propiedad y a las obligaciones rurales.

Para Giovanni Carrara: El Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad agraria, en sus sujetos, en los bienes que a ella se destinan y en las relaciones jurídicas constituidas para ejercerla.

Rabbeno: En la "Nueva Enciclopedia jurídica Española" se puntualiza el pensamiento de Rabbeno para quien el Derecho Agrario se define, como: Aquel conjunto de Reglas consagradas por las leyes o las costumbres, que determinen los derechos y los deberes del propietario rural, sea en sus relaciones con la sociedad.

El licenciado Miguel Mejía Fernández sostiene que: Derecho Agrario es el conjunto de normas que determinan el régimen de la sociedad rural, así como el de su racional aprovechamiento.

Por último, los doctores Manuel Dorta y Manuel Dorta Duque Ortiz sostienen que: El Derecho Agrario es la rama del derecho privado en que

predominan normas de orden público y el intervencionismo estatal, que regula la tenencia y disfrute de las tierras de propiedad privada, su producción, el crédito que requiera la misma, sus instituciones, la distribución de los productos agrícolas y sus mercados, con el propósito de incrementar las actividades agrícolas, asegurar un equitativo aprovechamiento de sus beneficios a todos los que en dichas actividades participan, lograr un adecuado y suficiente abastecimiento a los consumidores, y robustecer, expansionar y superar la economía nacional, y además con normas expresas de protección directa para los campesinos y trabajadores agrarios y sus familias.

Concepto en la doctrina mexicana. En México, autores distinguidos en la materia, han expresado su versión propia respecto al concepto de Derecho Agrario. Merecen referencia específica las siguientes concepciones: El doctor Lucio Mendieta y Núñez, uno de los pioneros en la Exposición Teórica del Derecho Agrario en México, afirma que:

El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola.

La doctora Chávez Padrón, catedrática por oposición de Derecho Agrario en la Facultad de Derecho de la UNAM, formula el siguiente concepto: Derecho Agrario en nuestro país, es la parte de su sistema jurídico que regula la

organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales y la mejor forma de llevarlas a cabo.

El licenciado Angel Alanís Fuentes expresa que el Derecho Agrario: Es una rama del derecho general formada por un conjunto de normas, leyes, reglamentos, principios, doctrina y jurisprudencia, que tienen por objeto la resolución del problema agrario de México, es decir, el de la satisfacción de las necesidades de la clase campesina, inspirándose en un espíritu de justicia y equidad.

Para el licenciado Angel Caso el Derecho Agrario es: En el aspecto objetivo, el conjunto de normas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas. En tanto que en el aspecto subjetivo es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas.

Las definiciones anteriores, en términos generales, se apoyan en las diferentes tesis que se han venido sustentando en torno a la naturaleza jurídica del Derecho Agrario, pero a nuestro juicio, en un concepto doctrinario de validez general, es pertinente y necesario aludir a los fines esenciales o últimos de la disciplina para caracterizar e integrar lo mejor posible su concepto. En virtud, apuntaremos nuestra noción particular.

Derecho Agrario. Para determinar el concepto de Derecho Agrario, conviene precisar, previamente, el alcance y contenido de los términos "Derecho", por una parte, y "Agrario", por la otra.

Derecho, etimológicamente, tiene diversas acepciones, significa: recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro; severo, rígido; justo, fundado, razonable, conjunto de leyes que regulan la convivencia social y que impone coactivamente el Estado. En el campo de la propia disciplina jurídica, el término admite diversas definiciones, según la concepción filosófica y el punto de vista que se adopte; así se habla de Derecho Objetivo, Subjetivo, Positivo, Vigente, Público, Internacional, etc. Nosotros adoptamos el criterio objetivo al exponer nuestro concepto del Derecho Agrario, por ser el más usual y general.

Agrario, deriva del latín, agrarius, ager, agri, campus, significado lo referente al campo, a la agricultura a su vez, procede de ager, agri, campo, y cultura cultivo, por lo que se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra. Las citadas derivaciones etimológicas, nos inducen a considerar que el término agrario en su acepción, tiene un significado más amplio que las palabras agrícolas y agricultura, cuyo campo específico queda subsumido en el primero de los conceptos. Esta indiferencia es particularmente importante, porque viene a justificar nuestro concepto respecto del Derecho Agrario y especialmente la noción relativa a la Reforma Agraria Mexicana, que una corriente de opinión,

erróneamente, reduce, apoyándose en un elemento meramente formal, a las leyes que reglamentan la distribución y tenencia de la propiedad rural.

El mérito a las nociones anteriores consideramos que en Derecho Agrario, en su sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica.³⁰

2.3. CONCEPTO DE ASAMBLEA.

ASAMBLEA.- Reunión de gran número de personas convocadas para un fin. (sinón. V. Reunión.) Cuerpo Político deliberante: asamblea de diputados.³¹

Definición etimológica de la Asamblea: DEFINICION.- "Asamblea. (del fr. assembleé, de assembler, y éste del latín "assiminstare, juntar) f. reunión numerosa de personas convocadas para algún fin. 2.- Cuerpo Político y deliberante, como el Congreso o el Senado. Tomase especialmente por el que es único y no se haya partido en dos cámaras. 3.- Tribunal peculiar de la orden de

³⁰ LEMUS GARCIA, Raúl "Derecho Agrario Mexicano". Porrúa.- México, 1958., pp.15-19

³¹ Pequeño Larousse. Op.cit., p.73

San Juan, compuesto de caballeros profesos y capellanes de justicia de la misma orden. 4.- Conjunto de los principales funcionarios de las órdenes de Carlos III, o de Isabel La Católica, o de la militar, de San Hermenegildo. 5.- Mil. Reunión numerosa de tropas para su instrucción o para entrar en campaña. 6.- Mil. Toque para que la tropa se una y forme sus cuerpos respectivos y lugares determinados".³²

ETIMOLOGIA.- "Asamblea: por su parte el maestro Rafael de Pina Vara, en su Diccionario de Derecho dice que la "Asamblea, reunión de personas, celebrada previa convocatoria, para tratar, discutir y resolver, en su caso, cuestiones de interés común a los asambleístas. Cuerpo Político Deliberante".³³

En orden de ideas, el autor antes señalado, hace referencia a la Asamblea Constituyente y la define así:

"ASAMBLEA CONSTITUYENTE".- Implica que la elección de los correspondientes parlamentarios de un poder creador del orden jurídico, capacitado para fijar principios y establecer sus instrumentos, se hace con la finalidad primordial de que éstos redacten una nueva Constitución. Y, en pura

³² DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Décimo octava Edición. Real Academia Española, Madrid, 1956. P.130

³³ DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, S.A., Décimo Tercera Edición. México, 1985. P.104

teoría al menos, que ésta sea su única misión, procediendo, por consiguiente, al finalizar, a su disposición³⁴

Nuestro Derecho Civil dice: La Legislación Civil establece en el artículo 2673, que las asociaciones se regirán por sus estatutos, en el artículo 2674 establece lo siguiente:

“El Poder Supremo de las Asociaciones reside en la Asamblea General. El director o directores de ellas tendrán las facultades que le conceden los estatutos y la Asamblea General, con sujeción a estos documentos”.³⁵

En cuanto a la época de reunión de las asambleas, el artículo 2675 del Código establece que:

“Asamblea General se reunirá en la época fijada en los estatutos o cuando sea convocada por la dirección. Esta deberá citar a la Asamblea cuando para ello fuere requerida por lo menos por el cinco por ciento de los asociados, o si no lo hiciere, en su lugar lo hará el Juez de lo Civil, a petición de dichos asociados”³⁶

El Código Civil en relación con las facultades de las asambleas estipula:

I.- Sobre la admisión y exclusión de los asociados;

³⁴ GIL ROBLES y PEREZ SERRANO, “Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios”. P.83.

³⁵ ob.cit. p.90

- II.- Sobre la disolución y exclusión de los asociados o sobre su prórroga por más tiempo del fijado en los estatutos;
- III.- Sobre el nombramiento del Director o Directores cuando hayan sido nombrados en la escritura constitutiva;
- IV.- Sobre la revocación de los nombramientos hechos;
- V.- Sobre los demás asuntos que le encomienden los estatutos.

En cuanto a requisitos de validez de las Asambleas y sus resoluciones deberán realizarse en los términos del artículo 2677. "Las asambleas Generales sólo se ocuparan de los asuntos contenidos en la respectiva orden del día.

Sus decisiones serán tomadas a mayoría de votos de los miembros presentes".

Cada asociado gozará de un voto en las Asambleas Generales de acuerdo al artículo 2678 del mismo ordenamiento.

Definición de Asamblea en Derecho Mercantil.- En el Derecho Mercantil se establecen las Asambleas, como uno de los órganos sociales y por medio de los cuales se integra y se manifiesta la voluntad de la sociedad frente a terceros; y en el ámbito mercantil, las Asambleas son Organos Colegiados que también

³⁶ ob.cit., p.97

reciben el nombramiento de Juntas o Consejos y que tienen que ver o decidir sobre la marcha y la administración de las sociedades.

En Artículo 77 del Código de Comercio establece que:

“La Asamblea de Socios es el Organó Supremo de la sociedad, que sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los socios que representen por lo menos la mitad del capital social, a no ser que el contrato social exija una mayoría elevada. Salvo estipulación en contrario, si esta cifra no se obtiene en la primera reunión, los socios serán convocados por segunda vez, tomándose las decisiones por mayoría de votos, cualquiera que sea la porción del capital representado”.

Por otra parte, el artículo 78 del mismo ordenamiento legal señala las facultades de las Asambleas, que entre otras tiene las de discutir, aprobar, modificar o reprobado el balance general correspondiente al ejercicio social clausurado y tomar, con estos motivos, las medidas que juzguen oportunas; proceder al reparto de utilidades; nombrar y remover a los gerentes; resolver sobre la división y amortización de las partes sociales; modificar el contrato social; decidir sobre los aumentos y reducciones del capital social; decidir sobre la disolución de la sociedad, etc.

En el Derecho Mercantil, la autoridad de las Asambleas radica en el derecho de cada socio a participar en las decisiones por medio de su voto, según lo establece el artículo 79 del mismo ordenamiento.

En el artículo 81, el Código de Comercio establece que las Asambleas serán convocadas por los Gerentes, por el Consejo de Vigilancia, o por los socios que representen más de la tercera parte del capital social; las convocatorias se harán por medio de Cartas Certificadas con acuse de recibo dirigidas a cada socio con ocho días de anticipación a la celebración de la Asamblea y deberá contener el orden del día.

Cabe destacar, que la fracción VI del artículo 91 del propio Código de Comercio exige como requisito indispensable que la escritura constitutiva de la Sociedad Anónima, contenga las facultades de la Asamblea General y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como para el ejercicio del derecho del voto, en cuanto a las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios.

Finalmente en el Derecho Mercantil, existe la Asamblea General, que puede ser Ordinaria o Extraordinaria; la Asamblea Ordinaria es la que se reúne en los plazos fijados por la Ley para tratar cualquier asunto relacionado con la marcha normal de la sociedad, artículo 181 del multicitado Código; y la Extraordinaria es la que se puede reunir en cualquier tiempo para tratar asuntos que tengan ese

carácter o para que los que la Ley o el contrato social exijan un Couorm Especial de acuerdo con el artículo 182 del mismo ordenamiento.³⁷

Por otra parte, en la Ley de Sociedades Mercantiles encontramos lo siguiente:

La Ley precisa las distintas clases de accionistas, distinguiendo las Generales de las Especiales, y entre aquellas las Ordinarias y Extraordinarias. La Ley General de Sociedades Mercantiles, establece que la Asamblea General de Accionistas es el Organo Supremo de la sociedad, y que dentro de sus facultades está acordar y ratificar todos los actos y operaciones de la Compañía, sin que su competencia pueda serle discutida por los otros órganos de la sociedad.

ARTICULO 178.- "La Asamblea General de Accionistas es el Organo Supremo de la Sociedad; podrá acordar y ratificar todos los actos y operaciones de ésta y sus resoluciones serán cumplidas por la persona que ella misma designe o a falta de designación, por el administrador o por el Consejo de Administración".³⁸

En esta Ley se distinguen las Asambleas Generales Ordinarias de las Extraordinarias, por los objetos de que se ocupan unas y otras.

³⁷ CERVANTES AHUMADA. Raúl. "Derecho Mercantil". Editorial Herrero, S.A., Segunda edición, 1978. P.46

ARTICULO 179.- "Las Asambleas Generales de Accionistas son Ordinarias y Extraordinarias. Unas y otras se reunirán en el domicilio social, y sin éste requisito serán nulas, salvo caso fortuito o de fuerza mayor".

ARTICULO 180.- "Son Asambleas Ordinarias las que se reúnan para tratar de cualquier asunto que no sea de los enumerados en el artículo 182".

ARTICULO 181.- "La Asamblea Ordinaria se reunirá por lo menos una vez al año dentro de los cuatro meses que sigan a la Clausura del Ejercicio Social y se ocupará, además de los asuntos incluidos en el orden del día, de los siguientes:

I.- Discutir, aprobar, o modificar el informe de los Administradores a que se refiere el enunciado general del artículo 172, tomando en cuenta el informe de los Comisarios, y tomar las medidas que juzgue oportunas;

II.- En su caso, nombrar al administrador o Consejo de Administración y a los Comisarios;

III.- Determinar los emolumentos correspondientes a los administradores y comisarios, cuando no hayan sido fijados en los estatutos".

³⁸ SOCIEDADES MERCANTILES – Cooperativas. Editorial Porrúa, S.A., Trigésima Octava Edición, 1984, México. Pp.62-66

ARTICULO 182.- "Son Asambleas Extraordinarias las que se reúnan para tratar de los siguientes asuntos:

- I.- Prorroga de la duración de la sociedad;*
- II.- Disolución anticipada de la sociedad;*
- III.- Aumento o reducción del capital social;*
- IV.- Cambio de objeto de la sociedad;*
- V.- Cambio de nacionalidad de la sociedad;*
- VI.- Transformación de la sociedad;*
- VII.- Fusión con otra sociedad;*
- VIII.- Emisión de acciones privilegiadas;*
- IX.- Amortización por la sociedad de sus propias acciones y emisión de bonos;*
- X.- Emisión de bonos;*
- XI.- Cualquiera otra modificación del contrato social; y*
- XII.- Los demás asuntos para que los de la Ley o el contrato social exija un Quórum social.*

Estas Asambleas podrán reunirse en cualquier tiempo".

El artículo 183 de la Ley antes citada, establece la facultad de convocar a las asambleas, primeramente por el administrador o el Consejo de Administración

o por los Comisarios y cuando éstos se rehusaren a convocar o no lo hicieren dentro del término de quince días, la convocatoria podrá ser hecha por la Autoridad Judicial del domicilio de la sociedad, a solicitud de los socios que representen por lo menos el treinta y tres por ciento del capital social, debiendo presentar su solicitud por escrito.

Las convocatorias para las Asambleas de Accionistas deberá establecerse el orden del día bajo el cual se desarrollará la Asamblea, debiendo presentar su solicitud por escrito.

Las convocatorias para las Asambleas de Accionistas deberá establecerse el orden del día bajo el cual se desarrollará la Asamblea, debiendo ser firmada dicha convocatoria por quien se haga; artículo 187 de la Ley.

ARTICULO 189.- "Para que una Asamblea ordinaria se considere legalmente reunida, deberá estar representada, por lo menos, la mitad del capital social, y las resoluciones sólo serán validas cuando se tomen por mayoría de los votos presentes".

ARTICULO 190.- "Salvo que en el contrato social se fije una mayoría más elevada, en las Asambleas Extraordinarias deberán estar representadas, por lo menos, las tres cuartas partes del capital y las resoluciones se tomarán por el voto de las acciones que representen la mitad del capital social".

ARTÍCULO 191.- Este artículo contempla la celebración de la Asamblea por segunda convocatoria cuando en la primera no pudiese celebrarse el día señalado para su reunión; en este caso las resoluciones se tomarán cualquiera que sea el número de acciones representadas, a excepción de las Asambleas Extraordinarias, que se ajustará a lo que indica el artículo 190.

En las Asambleas de Accionistas, estos podrán hacerse representar por mandatarios que pertenezcan o no a la sociedad, en la forma que prescriban los propios estatutos.

ARTÍCULO 194.- La Ley General de Sociedades Mercantiles estipula que las actas de las Asambleas Generales de Accionistas se asentarán en el libro respectivo y deberán ser firmadas por el Presidente y por el Secretario de la Asamblea, así como por los Comisarios que concurren. "Deberán agregarle a cada acta las convocatorias respectivas hechas conforme a la Ley, cuando un acta de Asamblea no pueda ser asentada en el libro respectivo, deberá ser protocolizada ante Notario Público; asimismo "las actas de las Asambleas Extraordinarias en el Registro Público de la Propiedad".

2.4 CONCEPTO DE ASAMBLEAS EN DERECHO AGRARIO.

Como antecedentes tenemos que: La legislación agraria mexicana, desde 1934 hasta 1992, daba categoría de autoridades internas a quienes ejecutaban los acuerdos de la Asamblea General, así como las disposiciones legales y administrativas de contenido agrario y que representaban al grupo ejidal o comunal en todos los actos de su esfera. Se reconocía como autoridades internas a las siguientes:

- I.- Las Asambleas Generales;
- II.- Los Comisariados Ejidales y de bienes comunales; y
- III.- Los Consejos de Vigilancia.

Además, la fracción XI del artículo 27 Constitucional recientemente reformado, reconocía al Comité Particular Ejecutivo como un órgano de representación de los diversos grupos solicitantes de tierras, bosques y aguas. Este comité estaba constituido por un Presidente, un Secretario y un Vocal con sus respectivos suplentes. Las funciones que se atribuían a este órgano, eran obviamente de mera representación y de gestión a favor de sus representados, los campesinos de un grupo petionario ante las autoridades competentes. Sus funciones concluían en el momento en que se ejecutaba la acción agraria

intentada. También podía terminar su gestoría cuando fueran removidos por sus compañeros.

Las Asambleas de Balances y Programación fueron una invocación de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971. En ellas se trataban los problemas técnicos, de producción, de comercialización y de créditos. Había obligación de celebrar este tipo de asambleas al finalizar cada ciclo agrícola o bien anualmente.³⁹

El Consejo de Vigilancia, que constituía por un Presidente, un Secretario, y un Tesorero, además de sus respectivos suplentes, duraban en su cargo tres años y sus principales funciones eran las de vigilancia, revisión de información de los actos del comisariado ejidal o comunal.⁴⁰

Así tenemos que los órganos ejidales y comunales en la Ley Agraria vigente, modificó la naturaleza de la organización interna del ejido, al dejar de concebir a la asamblea, al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia como autoridades internas y los convirtió en órganos de representación y gestión.

³⁹ HINOJOSA ORTIZ, José "El ejido en México". Editorial Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1ª. Edición, México, 1983. P.23.

⁴⁰ ZARAGOZA, José Luis, "El Desarrollo Agrario de México". Editorial Centro Nacional de investigaciones Agrarias. 1ª. Edición, México, 1980. P.131.

La legislación agraria actualmente en vigor, conservando las denominaciones contenidas en los Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942 y la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, señala como órganos agrarios a los siguientes:

La Asamblea;

El Comisariado Ejidal; y

El Consejo de Vigilancia.

Es precisamente en la sección tercera del capítulo primero de la nueva Ley Agraria, donde por primera vez en la historia legislativa agraria de nuestro país, se regulan los órganos de representación y gestión de manera clara y accesible para lograr una mejor complementación de las disposiciones que tratan sobre estas figuras jurídicas.

A continuación, y para efectos de estudio del presente trabajo, analizaremos la estructura de los órganos agrarios señalados por la ley, abocándonos exclusivamente a la "ASAMBLEA".

La Asamblea: adoptando el principio generalmente aceptado en la doctrina y en las diversas legislaciones en relación a la naturaleza jurídica de las asambleas, la nueva Ley Agraria dispone que el órgano supremo del ejido es la asamblea de ejidatarios (artículo 22 de la Ley Agraria). Las personas con derechos agrarios debidamente constituidos, mediante cualquiera de los medios

instituidos en el artículo 16 de la esta ley, tienen derecho a participar en las mismas.

Como una invocación , actualmente se dispone la obligación, de parte del Comisariado Ejidal, de llevar un libro de registro, el cual deberá contener los nombres y datos de identificación de los integrantes del ejido del que se trate. El acto de registro debe ser vigilado por la asamblea para exigir su cabal cumplimiento.⁴¹

Por disposición de la ley, la asamblea de ejidatarios deberá reunirse por lo menos una vez cada seis meses. O bien en el lapso de tiempo que el reglamento o la costumbre del núcleo ejidal así lo disponga.

Por considerar de gran trascendencia las facultades que la ley otorga a la asamblea, a continuación transcribiremos textualmente las quince fracciones del artículo 23 de la ley agraria vigente:

I.- Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;

II.- Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;

⁴¹ RUIZ AVILA, Emilio; Ley Agraria Edición del autor. 1ª. Edición. México, 1992. P.9

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 y disfrute por terceros de las tierras de uso común;

VI.- Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;

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.- Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de 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 o fusión con otros ejidos;

XII.- Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población para su permanencia;

XIV.- Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y

XV.- Los demás que establezca la Ley y el Reglamento interno del Ejido.⁴²

La asamblea debe ser convocada por el Comisariado o por el Consejo de Vigilancia, y a petición de cuando menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de los integrantes del núcleo ejidal. En el supuesto de que el Comisariado o el Consejo no convoquen a asamblea, no obstante la solicitud en forma que se les haya presentado por parte legitimada para ello, los solicitantes de la asamblea, después de transcurrido un plazo de cinco días a partir de la fecha de solicitud, están facultados para acudir ante la Procuraduría Agraria, para que sea esta dependencia la que convoque a asamblea.

En caso de que la asamblea no llegara a verificarse por falta de quórum requerido para su validez, se expedirá una segunda convocatoria, para que la asamblea se lleve a cabo no antes de ocho ni después de quince días de haber sido convocada.

⁴² RUIZ AVILA, Emilio. Op.cit. p.4.

El quórum mínimo para que sea válida una asamblea de ejidatarios, cuando haya sido convocada para tratar algunos de los asuntos comprendidos en las seis primeras fracciones del artículo 23 de la ley de la materia, será la mitad más uno de los ejidatarios cuando se trate de cualquier otro asunto incluido en las siguientes fracciones del artículo en cita, se requerirá de la asistencia de cuando menos las tres cuartas partes de los ejidatarios.

Si se trata de la celebración de una asamblea ejidal en segunda convocatoria, para el cumplimiento de los casos citados, es decir cuando vayan a tratar uno o varios asuntos contenidos en las seis primeras fracciones del mencionado artículo 23, será válida con cualquier número de asistentes a ella, pero si la asamblea va a tratar algún asunto relacionado con alguna de las siete últimas fracciones, entonces se requerirá la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del núcleo ejidal.

De igual manera, en una asamblea de ejidatarios, alguno de sus miembros puede hacerse representar mediante un mandatario, con carta poder firmada ante dos testigos que sean ejidatarios o avecindados, sin embargo, para las asambleas en las que se vaya a tratar asuntos agrarios contenidos en las fracciones VI a XIV del mencionado artículo 23 de la nueva Ley Agraria, el ejidatario no podrá hacerse representar por un mandatario.

Los acuerdos que se tomen en las asambleas de ejidatarios se harán constar en el acta correspondiente que para tal efecto se levante, y deberán ser firmadas por los que participaron en ella, así como por el representante de la Procuraduría y por el Notario Público que haya dado fe del acto.⁴³

Así también, tenemos como primera autoridad a la Asamblea General.- Y por ésta debemos entender, la reunión de los miembros capacitados a los núcleos de población ejidales o comunales, convocada para determinado fin, con funciones claramente definidas en la Ley Federal de la Reforma Agraria y sus Reglamentos.

Todas las Leyes Agrarias anteriores a la Ley Federal de la Reforma Agraria de fecha 22 de marzo de 1971, hablaron de una manera muy general de las Asambleas de ejidatarios y comuneros, siempre considerándola como autoridad máxima en materia agraria de los núcleos ejidales y comunales, concediéndoles facultades absolutas dentro de sus propios núcleos, pero sujetando sus acuerdos trascendentales a la aprobación de la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de los asuntos agrarios.

Al respecto la actual Ley se manifiesta en su artículo 23 de la forma siguiente: "Los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica; la Asamblea General es su máxima autoridad interna y se integrará con todos los ejidatarios en

⁴³ RUIZ AVILA, Emilio, Op.Cit., p.6

pleno goce de sus derechos, quedarán claramente definida en la Ley Federal de la Reforma Agraria y su Reglamentos.

Abundando a lo anterior, nuestra Ley Agraria vigente en su artículo 21 dice que son órganos de los ejidos: la Asamblea; y así también tenemos que el artículo 22 de la misma Ley dice que el órgano supremo del ejido es la Asamblea, en la que participan todos los ejidatarios.

CAPITULO 3

ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 23 DE LA LEY AGRARIA

**3.1. ANALISIS DEL ARTICULO 23 DE LA LEY
AGRARIA**

3.2. IMPORTANCIA DE LAS ASAMBLEAS

3.3. PUNTO DE VISTA DE LAS ASAMBLEAS

**3.4 LO POSITIVO Y NEGATIVO DE LAS
ASAMBLEAS**

3.1 ANALISIS DEL ARTICULO 23 DE LA LEY AGRARIA.

La vigente Ley agraria plasma dentro de su artículo 23, a través de XV fracciones la competencia de la asamblea entre las cuales procederemos a un sencillo estudio de ellas, sin perder de vista los requisitos de validez de cada una, esto es. los plazos para convocar a la asamblea y el quórum de asistencia en cada caso en concreto.

ARTICULO 23.- 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; esto es, que la asamblea tiene facultades y atribuciones para modificar el reglamento interno del ejido en beneficio de sus agremiados, así como, para formular nuevas propuestas, previa convocatoria, como lo dispone el artículo 24 de la Ley Agraria.

II.- Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones; el artículo 10 de la Ley en mención ratifica que los ejidos operan de acuerdo con su

reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que la que dispone la Ley, además puede decidir libremente sobre los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, lo anterior se complementa con el artículo 15 de esta misma Ley, el cual se manifiesta que podrán adquirir la calidad de ejidatarios los mexicanos mayores de edad, avecindados.

III.- Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros, esto es que el comisariado ejidal debe llevar un libro de registro en el que se asienta los nombres y datos más elementales de cada uno de los ejidatarios que integren el núcleo de población, como lo dispone el artículo 22 de ésta misma Ley.

Además puede remover o elegir a ejidatarios, de acuerdo a su calidad de los mismos.

El consejo de vigilancia tiene la obligación de vigilar los actos del comisariado ejidal, revisar las cuentas y operaciones, convocar a asamblea, y las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

IV.- Cuentas o Balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos; en esta fracción entendemos que la asamblea tiene las facultades y atribuciones para realizar las cuentas y balances

necesarios para la correcta aplicación de los recursos económicos del ejido, así como la facultad de otorgar 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, además la asamblea puede otorgarse su aprobación para la celebración de contratos o convenios que tengan por objeto el uso o disfrute de las tierras de uso común, con terceras personas.

VI.- Distribución de ganancias que arrojan las actividades del ejido; también la asamblea tiene las facultades y obligaciones que se obtengan por las actividades que realiza el ejido, entre sus agremiados.

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; al respecto nos apoyamos en el artículo 44 para efectos de esta Ley, las tierras ejidales, por su destino se dividen en:

I.- Tierras para el asentamiento humano;

II.- Tierras de uso común; y

III.- Tierras parceladas.

Ahora bien, el procedimiento a la explotación de cada una de ellas es de la siguiente manera:

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que esta compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su Fundo Legal, dichas tierras conforman el área irreductible del ejido, por lo que serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, como lo establece el artículo 63 de ésta Ley.

Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas, artículo 73 de la Ley.

VIII.- Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesiones, quien hubiere poseído tierras ejidales en concepto de titular de derechos de ejidatarios, que no sean los destinados al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años si la posesión es de buena fe, o de diez años si fuere de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, el poseedor podrá acudir ante el Tribunal Agrario para que, previa audiencia de los interesados, del Comisariado Ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante desahogo del juicio correspondientes, que amerita la resolución sobre la adquisición de los derechos de la parcela o tierras de que se trate, lo que se

comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

Los núcleos de población ejidales y comunales que hayan sido ilegalmente de sus tierras o aguas podrán acudir directamente al Tribunal Agrario, o a través de la Procuraduría Agraria, para solicitar la resolución en la que se restituya su propiedad. Además para proceder a la designación de Derechos sobre tierra, la Asamblea se apegará salvo causa justificada y expresa, al siguiente orden de preferencia:

i.- Posesionarios reconocidos por la Asamblea.

IX.- Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta Ley; cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, en los términos del artículo 56 de la Ley, la Asamblea, con las formalidades previstas para tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley en cita, resolverán que los ejidatarios pueden a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas. Una vez que la Asamblea hubiere adoptado la resolución anterior, los ejidatarios interesados podrán en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, y en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional las dé de baja, el cual expedirá el título de propiedad respectivo.

A partir de la cancelación de la inscripción correspondientes en el Registro Agrario, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

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 régimen ejidal estatutario o de organización del ejido.

La enajenación a terceros no ejidatarios tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otras parcelas ejidales o sobre tierras de uso común, en cuyo caso, el Comisariado Ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional, el cual efectuará las cancelaciones correspondientes.

X.- Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación; así también la Asamblea goza de facultades y atribuciones para que en su caso, poder delimitar, otorgar asignaciones y darles un destino a las tierras de uso común en beneficio siempre de los ejidatarios y controlar su régimen de explotación.

XI.- División del ejido o su fusión con otros ejidos, por fusión debemos entender al procedimiento mediante el cual dos o más núcleos de población ejidal se unen para formar uno solo. Y división es la separación que se realiza de una

parte de los bienes concedidos al núcleo de población por dotación de tierras, para formar dos o más núcleos de población ejidal.

La Ley Agraria y su Reglamento interno son omisos al regular el presente tema, por lo que es notoria una laguna de la Ley. es por lo que nos auxiliamos de la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria, en sus artículos 109, 110 y 111 y el capítulo II, del Título Segundo, en sus artículos 339 al 342, indicaban que los expedientes para resolver sobre la fusión o la división de ejidos, se iniciara de oficio por el Delegado Agrario o a petición de los interesados ante el mismo a solicitud de los interesados podrán seguirse simultáneamente los procedimientos de división y fusión de ejidos.

XII.- Terminación del régimen ejidal cuando previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia; en orden de ideas, cuando la Asamblea resuelva terminar el régimen ejidal, el acuerdo respectivo será publicado en el Diario oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en la localidad en la que se ubique el ejido.

Previa la liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido, a las tierras ejidales, con excepción de las que constituyan el área necesaria para el asentamiento humano, serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo a los derechos que les correspondan, excepto cuando se trate de

bosques o selvas tropicales. La superficie de tierra asignada por este concepto a cada ejidatario no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad. Si después de la asignación hubiere excedentes de tierra o se trate de bosques o selvas tropicales, pasarán a propiedad de la Nación.

Lo anterior determinará la obligación de rescatar las modalidades de la propiedad consagrada en nuestra Ley Suprema, tratándose de acuerdos de la Asamblea que decidan terminar con el régimen ejidal al expresar que la superficie asignada a los ejidatarios deberá respetar los límites señalados para la pequeña propiedad.

XIII.- Conversión del régimen ejidal al régimen comunal; el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

a).- El procedimiento de conversión de ejido a comunidad. Ahora bien, los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

1.- La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;

2.- La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre.

3.- *La protección especial a las tierras comunales que las hacen inalienables, imprescriptibles e inembargables. Salvo que se aporten a una sociedad; y*

4.- *Los derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la Ley y al estatuto comunal.*

La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas proporciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituirse en sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstas en la fracción IX del artículo 23 podrá decidir ceder el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo.

Los ejidos que decidan adoptar el régimen de comunidad podrán hacerlo con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción XIII del artículo 23 de esta Ley. la asignación parcelaria de los ejidos que opten por la calidad comunal será reconocida como legítima.

XIV.- *instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva, de nueva cuenta observamos que la Asamblea tiene las facultades*

necesarias e inherentes para determinar o establecer la explotación colectiva de los terrenos ejidales o de uso común, así como la modificación a esa explotación colectiva, y más aún la facultad de cancelar el régimen de explotación colectiva.

Abundando a lo anterior, tenemos que, la asamblea deberá reunir en primera convocatoria, debiendo estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, y las resoluciones que tome la asamblea serán validas por mayoría de votos de los ejidatarios.

XV.- Los demás que establezca la Ley y el régimen interno del ejido; por último esta fracción hace mención a que la Asamblea goza de plenas facultades y atribuciones para tomar determinaciones en cuanto al uso y destino de tierras ejidales o de uso común, tomando en consideración que previa determinación se convocará a los ejidatarios,

De acuerdo con la fracción XV del artículo en cita, se otorgan a la asamblea todas las facultades que la misma haya establecido en el reglamento interno del ejido, con lo cual deja abierto un panorama enorme para la competencia de la asamblea, a fin de detallar todas las actividades que tengan que ver con los intereses de los miembros del ejido, siempre y cuando corresponda a su ámbito y que no se opongan a la Ley.

3.2. IMPORTANCIA DE LAS ASAMBLEAS.

Para hacer un análisis de la Ley Agraria, y concretamente del Título Tercero, sección tercera que contiene y estructura los órganos del ejido, y para entrar de lleno al análisis de uno de los órganos del ejido, que es precisamente la asamblea, tenemos que remitirnos necesariamente a lo que establece la ley de la materia.

A diferencia de la Ley anterior, que establecía la Asamblea General como autoridad máxima interna de los ejidos, la Ley Agraria vigente la define como un órgano del ejido, dándole supremacía sobre el resto de los órganos que componen a los ejidos, y ésta categoría se plasma en la fracción primera del artículo 21 de la Ley Agraria.

Si la asamblea, es el primer órgano con que se integra el ejido por estar contemplada precisamente en la primera fracción del artículo 21 de la Ley, es lógico pensar que es la base de la organización de los ejidatarios o del núcleo de población que le da existencia al ejido. Y considerando que el ejido constituye la agrupación legal con personalidad jurídica y patrimonio propio que ostenta la propiedad colectiva de las tierras de que ha sido dotado, de acuerdo como establece el artículo noveno de la Ley Agraria, es la asamblea el órgano que en su

interior determina lo que conviene a los intereses de los ejidatarios, es decir, que la asamblea es la expresión de la voluntad de los propios campesinos.

De lo anterior se puede deducir que la asamblea sigue siendo el órgano que decide la suerte del ejido, porque la Ley establece que los ejidos operan de acuerdo a su reglamento interno como lo instituye el artículo décimo.

Para establecer con mayor claridad la naturaleza de la asamblea en el Derecho Agrario, tenemos que remitirnos forzosamente al contenido del artículo 22 de la Ley en cita, el que a la letra dice:

“El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios.

El comisariado ejidal llevará un libro de registro en el que se asentará los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente. La asamblea revisará los asientos que el comisariado realice conforme a lo que dispone éste párrafo”.⁴⁴

Así tenemos que, el artículo 22 de la ley, eleva expresamente a la asamblea como el órgano supremo del ejido, estableciendo las obligaciones que el

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación, Órgano del gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXI, miércoles 23 de febrero de 1992, P.13

comisariado ejidal como segundo órgano de integración del ejido deberá cumplir, registrando en un libro a la membresía del núcleo de población correspondiente, y también expresamente faculta a la asamblea para revisar los asientos que realice el comisariado sobre los datos básicos de identificación de los ejidatarios. La calidad de órgano supremo que la Ley le da a la asamblea se requiere la reunión de varias voluntades de personas que reúnan los requisitos que la ley establece para ser ejidatario; pero también se entiende que solamente a través de una asamblea se puede dar nacimiento a un ejido u organizar los intereses de un núcleo de población que es por medio de la asamblea el reconocimiento de la personalidad jurídica que establece la Ley Agraria.

Por lo que respecta a las facultades de la asamblea, y a la periodicidad con que ésta debe celebrarse, la ley antes invocada señala:

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.

El artículo 23 señala un plazo de seis meses para la realización de la asamblea dentro del ejido, dejando abierta la posibilidad de que dicha asamblea se reúna con mayor frecuencia, de acuerdo a lo que la misma haya establecido en el reglamento interno o inclusive, abre la posibilidad de que se realice dicha asamblea con la frecuencia que se acostumbra en cada ejido. Naturalmente que

para la realización de la asamblea se deben de observar los lineamientos que la propia ley establece, sin importar la frecuencia con que tenga que realizarse.

También es necesario destacar que el plazo de seis meses que establece la ley, para que se realice cuando menos una asamblea, es acertado, ya que se podría dar el caso de que la celebración de la asamblea quedará al arbitrio de la representación legal del ejido; aunque en la práctica no sucede así, ya que la propia ley en el artículo 24, faculta al comisariado ejidal, al consejo de vigilancia, a un grupo de 20 ejidatarios o al 20% de los integrantes del ejido, para solicitar que se convoque a asamblea.

En relación con la competencia de la asamblea, la ley delimita un campo exclusivo en el que la propia asamblea debe decidir sobre los intereses del núcleo de población ejidal. El artículo 23 de la Ley Agraria otorga las facultades de dicha asamblea; desde la elaboración, aprobación y modificación de las normas, y como se rige internamente el ejido, así como, la facultad de aumentar o de disminuir el número de ejidatarios, o de las aportaciones que estos tienen que hacer al ejido, lo mismo recibir, sancionar los informes que los demás órganos del ejido deben presentar cuando lo determine su reglamento interno, de igual manera es facultad exclusiva de la asamblea elegir y cambiar a los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, esta facultad es una de las más importantes que le otorga la ley a la asamblea para el ejercicio de la democracia en su ámbito; una facultad novedosa es la que establece en la fracción quinta del mismo artículo,

relativa al uso y disfrute de las tierras de uso común por terceros, cuyos convenios y contratos deben ser aprobados por el órgano supremo del ejido; también es de la competencia exclusiva de la asamblea, decidir sobre la forma de aplicar los recursos económicos y distribuir las ganancias, así como, otorgar poderes y mandatos; así como, decidir sobre el asentamiento humano determinando las zonas; lo mismo reconocer y regularizar la posesión de las tierras; encontramos también en la fracción que es de competencia exclusiva de la asamblea autorizar a los miembros del ejido para que se conviertan en propietarios de sus parcelas y la participación de una sociedad mercantil o civil para adquirir el dominio sobre tierras de uso común que beneficie al núcleo ejidal; asimismo, las nuevas facultades de la asamblea le permiten dividir o fusionar al ejido con otros ejidos, y en la fracción XII del citado artículo 23, la ley le otorga a este órgano supremo del ejido una de las más trascendentes facultades consistentes en terminar con el régimen ejidal, aunque aquí se pone una traba legal a la facultad de la asamblea, ya que la misma fracción establece que para la terminación del régimen ejidal, se requiere un dictamen previo de la Procuraduría Agraria que debe de determinar la ausencia de condiciones para la permanencia del ejido; entre las nuevas facultades que la ley le da a la asamblea, se encuentran las que permiten cambiar del régimen ejidal al comunal y establecer dentro del núcleo de población un régimen de explotación colectiva, en el cual puede establecer modificaciones o terminarlo conforme a los intereses de sus integrantes; de acuerdo con la fracción quince del artículo 23 de ésta Ley, se otorgan a la asamblea todas las facultades que la misma haya establecido en el reglamento interno del ejido, con lo cual deja

abierto un panorama enorme para la competencia de la asamblea, a fin de detallar todas las actividades que tengan que ver con los intereses de los miembros del ejido, siempre y cuando corresponda a su ámbito y que no se opongan a la Ley.

En cuanto a la forma de convocar y las formalidades que se deben cubrir para la celebración de las asambleas, la Ley Agraria establece requisitos y procedimientos en sus artículos 24 y 25, que a la letra dicen:

“ARTICULO 24.- La asamblea podrá ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo soliciten al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal. Si el comisariado o el consejo no lo hicieren 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”.

En cuanto al procedimiento para convocar a asamblea, el artículo 24 de la Ley, establece varias opciones, en primer lugar faculta al comisariado ejidal; en segundo lugar faculta al consejo de vigilancia y en tercero a la procuraduría Agraria. La convocatoria respectiva para la celebración de la asamblea deberá apearse a los plazos de periodicidad que se hayan establecido en el propio reglamento interno del ejido, sin rebasar el plazo de seis meses que establece la ley, para la celebración de cuando menos una asamblea; y aún el propio reglamento deberá establecer la realización de asambleas extraordinarias cuando

los asuntos urgentes que deban de conocer y resolver sobre ellos los ejidatarios, toda vez que la ley Agraria ya no contempla expresamente la realización de asambleas extraordinarias, la cual queda bajo la determinación del principal órgano del ejido que es la asamblea. El mismo artículo 24 de la Ley Agraria establece que podrán convocar a asamblea cualquiera de los otros dos órganos colegiados, los cuales pueden convocar por propia iniciativa, de acuerdo con su reglamento interno, se entiende también que, pueden convocar los mismos órganos colegiados a petición de un grupo de veinte ejidatarios, o el veinte por ciento del total de los integrantes del ejido, el mismo artículo determina que en el caso de que los órganos internos del ejido no convocaren por su iniciativa o a solicitud de los ejidatarios en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, es la Procuraduría Agraria la que en última instancia puede convocar para la celebración de la asamblea, previa solicitud de los ejidatarios.

“ARTICULO 25.- La asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual, salvo causa justificada. Para ello, deberá expedirse convocatoria con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince, por medio de cédulas fijadas en los lugares visibles del ejido. En la cédula se expresarán los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión. El comisariado ejidal será responsable de la permanencia de dichas cédulas en los lugares fijados para los efectos de su publicidad hasta el día de la celebración de la asamblea”.

La convocatoria que se expida para tratar cualesquiera de los asuntos señalados en las fracciones 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 las asambleas.

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

3.3 PUNTO DE VISTA DE LAS ASAMBLEAS

Por nuestra parte observamos que el artículo 23 de la Ley Agraria vigente, manifiesta que la asamblea como el principal órgano de los ejidos, ésta obligada a respetar las disposiciones de la Ley Agraria que la regula, y aunque dicha ley no establece específicamente las obligaciones de la asamblea, se entiende que sus obligaciones se derivan como reflejo de sus propias facultades. Sin embargo, podemos referirnos a algunos casos en que se deduce la obligación de la asamblea para respetar lo que dispone la ley, por ejemplo: El artículo 30 de la misma que faculta a los ejidatarios para otorgar mandato por medio de carta poder

firmada ante dos testigos y cuyo mandatario podrá asistir válidamente y formar parte de la asamblea, la que tiene la obligación de respetar y validar dicho mandato; por ejemplo de obligaciones que debe cumplir la asamblea, es respetar el consentimiento de los titulares de las parcelas para determinar la explotación colectiva de las tierras en los términos del artículo 77 de la Ley Agraria. En el artículo 88 de la misma ley queda de manifiesto la obligación de la asamblea de respetar las zonas de preservación ecológica de los centros de población, ya que dicho artículo prohíbe la urbanización de las tierras ejidales en ese caso.

El problema ecológico que resulta de la situación del campo mexicano, es preocupante, este abarca la erosión de los suelos por faltas de técnicas de conservación y uso; la contaminación y agotamiento de los mantos acuíferos derivados de la sobre explotación del recurso; la deforestación por los problemas derivados de la regulación; la falta de infraestructura; la escasa competitividad y rentabilidad de la actividad forestal y la falta de oportunidades económicas de sus poseedores, además de que, aproximadamente el ochenta por ciento de las tierras existentes en México, están afectadas por la erosión.

Como expresamos anteriormente, las obligaciones de la asamblea se derivan de la ley y de su norma interna llamada Reglamento Interno del Ejido, en consecuencia una de las principales obligaciones de la asamblea es formular dicho reglamento, el cual debe ser aprobado por este mismo órgano del ejido, a fin de que tenga plena validez y obligatoriedad, aunque la ley no establece la

necesidad de que dicho reglamento sea aprobado y solamente alude a su formulación y a la facultad de modificarlo que tiene la propia asamblea. Queremos insistir en que el Reglamento Interno del Ejido cuya facultad de formularlo y modificarlo es exclusiva de la asamblea de ejidatarios, éste reglamento requiere ser aprobado por la propia asamblea para que pueda tener vigencia; en otras circunstancias un reglamento que carezca de aprobación naturalmente que quedan obligados en la opción de cumplirlo o no y en estos aspectos la ley guarda total silencio.

Por otra parte, las obligaciones de la asamblea se derivan de sus propias decisiones, es decir, que si de acuerdo con los asuntos que son de la competencia exclusiva de la misma, los ejidatarios deciden en determinado sentido sobre la distribución de las ganancias del ejido o sobre las tierras que se destinen para el asentamiento humano, sobre la posesión de tierras, sobre la tenencia de las mismas, sobre la terminación del régimen ejidal o la explotación colectiva, es la propia asamblea la que queda obligada a respetar y en su caso a hacer cumplir acuerdos en el sentido de que hayan sido tomados.

Otra de las obligaciones trascendentes e ineludibles de la asamblea, por estar ligada por su propia naturaleza, es elegir a los demás órganos del ejido en los términos del artículo 37 de la Ley Agraria; también queda obligada como ya se dijo antes, a observar los requisitos que se deben cumplir para ser miembro del

comisariado ejidal y del consejo de vigilancia en los términos del artículo 38 de la Ley Agraria.

Además de las obligaciones antes mencionadas, la asamblea dentro de la propia ley y precisamente en el artículo 57, es la de respetar el orden que tiene de preferencia para la asignación de derechos sobre tierras de uso común y también la obligación que tiene la asamblea de apegarse a las normas técnicas emitidas por el Registro Agrario Nacional para delimitar las tierras hacia el interior del ejido, esta obligación se deduce del último párrafo del artículo 56 de la Ley.

Por otro lado la asamblea queda obligada a proteger la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo de la juventud y las áreas reservadas para el asentamiento humano. Cabe decir que estos tipos de tierras solo se manejan teóricamente, ya que en la práctica podemos encontrar que no existen.

En orden de ideas, la asamblea deberá resolver los asuntos que se le hayan planteado y para los cuales haya sido convocada, dichos acuerdos reunirán los requisitos de validez según su naturaleza, atento a lo que establece el artículo 27 de la Ley Agraria, el cual señala que:

“Las resoluciones de la asamblea se tomarán validamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y

disidentes. En caso de empate el Presidente del Comisariado Ejidal tendrá voto de calidad.

Quando se trate alguno de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta Ley, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea".⁴⁵

La Ley Agraria vigente, establece que las resoluciones de la asamblea serán válidas cuando sean tomadas por mayoría de votos de los ejidatarios presentes, como quedó asentado anteriormente en la transcripción hecha del artículo 27 de la ley, también podemos considerar que la asamblea, para decidir o resolver los asuntos que se le han planteado, deberá hacerlo con estricto apego a las disposiciones de la ley y principalmente cuando se trate de los asuntos comprendidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, en cuyo caso, para que los acuerdos tengan validez además del voto de los ejidatarios presentes, se requiere la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y asimismo, la presencia de un fedatario público, en los términos del artículo 28 de ésta ley. y una vez que la asamblea a tomado los acuerdos correspondientes a los asuntos de su competencia, corresponde al Comisariado Ejidal realizar la ejecución de los mismos, por ser el órgano señalado para ello en el artículo 32 de la misma ley.

⁴⁵ Op. Cit. p.14

No obstante que en la ley se utiliza el término "resoluciones de la asamblea", no es necesario diferenciarlo del término "acuerdos", al señalar que cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta de decir verdad, cuando exista inconformidad sobre cualquiera de los acuerdos asentados en el acta, asimismo, utiliza este término en el artículo 32 cuando señala que "El Comisariado Ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea", de lo anterior podemos deducir que en esta materia para la ley tiene el mismo significado "Resoluciones" y "Acuerdos".

También debemos comprender que las resoluciones o acuerdos de la asamblea, se asentarán en el acta correspondiente que se levantará al terminar la misma, en los términos del artículo 31 de la Ley Agraria. Naturalmente que las deficiencias de la ley, como ya se ha venido señalando en los incisos anteriores, las resoluciones o acuerdos de la asamblea, se verán afectados por tales diferencias, por ejemplo en el artículo 27, transcrito con anterioridad, establece que para que tengan validez las resoluciones de la asamblea, deberán de tomarse por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y que serán obligatorias tanto para los ausentes como para los disidentes; aquí se presenta un grave problema cuando se trate de asamblea por segunda o ulterior convocatoria como lo autoriza la ley, ya que, al celebrarse dicha asamblea con los ejidatarios que concurren, para el primer caso, y al tomarse los acuerdos por mayoría de votos de los ejidatarios, que puede ser como ya dijimos un número muy reducido y con posibilidad de que aún en este existan disidentes, resulta injusto y complicado la

obligatoriedad que la ley señala de dichos acuerdos y a su vez creará conflictos para la aplicación o ejecución de los acuerdos que se den en estas circunstancias.

Como se han venido señalando, todo lo anterior proyecta serios conflictos hacia el interior de los ejidos, principalmente si nos remitimos a lo que establece la ley respectiva de las actas de la asamblea, ya que, en su artículo 31, faculta para que las firmen los miembros de los órganos que asientan y los ejidatarios presentes que deseen hacerlo; esto es incongruente con la validez que se supone deben tener los acuerdos de la asamblea ya que quienes resolvieron determinado asunto deben avalar precisamente con su firma lo resuelto y no quedar en la opción que da la ley de firmar o no las actas de asamblea. También resulta ocioso la opción que la ley otorga en el segundo párrafo del artículo 31, al decir que "cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho", pero no establece que efectos o que tratamiento deberá tener una firma en tales circunstancias. Lo mismo puede ocurrir en la asamblea en que se traten los asuntos de las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, ya que, si ninguno de los ejidatarios asistentes desea firmar el acta correspondiente, deberá ser firmada por los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de vigilancia si hubieren asistido y por Fedatario Público y el representante de la Procuraduría Agraria, para quienes la ley establece la obligación de firmar el acta, la cual se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, sin las firmas de los ejidatarios que integraron en este caso. Y al analizar la Ley Agraria, nos encontramos el espíritu democrático que el legislador le atribuye el aprobarla, considerando que la

organización campesina y los acuerdos que decidan sobre sus intereses, deben de caracterizarse por emanar siempre de la asamblea.

Por último la ley impone a la asamblea la obligación de ser equitativa en la asignación de solares a los ejidatarios dicha obligación se deduce del segundo párrafo del artículo 68 de la propia ley.

3.4 LO POSITIVO Y NEGATIVO DE LAS ASAMBLEAS

Antes de iniciar al presente punto, consideramos que es importante analizar que la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, perseguía como finalidad proteger a la clase campesina de esa época, más sin embargo, conforme transcurre el tiempo las disposiciones legales se vuelven obsoletas e incluso perjudican a los ejidatarios, motivo por el cual, el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió la Ley Agraria de fecha 27 de febrero de 1992, por lo que queda sin efectos legales la Ley anterior (se deroga la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971), sin embargo, estas dos disposiciones legales consagran algunos principios que coinciden en cuanto a contenido y forma.

Lo positivo en ambas leyes, es que unifican sus criterios al establecer como autoridades u órganos de los ejidos a la Asamblea, al Comisariado Ejidal y al

Consejo de Vigilancia; siendo la primera, considerada como Organismo Supremo, asimismo, será requisito esencial la expedición de la Convocatoria para que tenga verificativo la asamblea, la cual estará a cargo del Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia, la que expedirá con no menos de ocho días de anticipación, ni más de quince días, cédulas, las cuales contendrán los asuntos a tratar, el lugar y la fecha de la reunión, asimismo, el quórum de asistencia a la asamblea se encontrará regido del igual manera, por lo que a falta de asistencia se convocará a la segunda convocatoria, tal y como lo consagraba la Ley derogada, y será obligatorio el levantar un acta de la Convocatoria, la cual será firmada por los miembros del Consejo de Vigilancia y el Comisariado Ejidal, así como, los ejidatarios que deseen hacerlo.

En términos generales se puede concluir que las dos leyes en estudio en el presente punto, regulan el mismo procedimiento de las asambleas, así como, de los miembros del Consejo de Vigilancia y Comisariado Ejidal.

Así tenemos que, la asamblea deja de ser General, desaparece la clasificación de esta, es decir, de Asamblea Ordinaria y Extraordinaria, se le otorgan diferentes facultades de mayor a menor importancia, las cuales tendrán diferentes procedimientos en cuanto a la expedición de la Convocatoria y el número de asistentes a la misma, de lo que se deduce que el artículo 23 de la Ley Agraria concibe en cuanto a la redacción, la existencia de diversas formas de asamblea.

La Ley Agraria consagra en los artículos 21 al 31, la regulación de las asambleas en cuanto a su desarrollo y plazos para que tengan efecto, así como, el número de ejidatarios que deberán acudir a las mismas, por lo que respecta a la Ley Federal de la Reforma Agraria (DEROGADA), ésta regulaba a las asambleas en los artículos 32 al 36, de donde se desprende que la reciente Ley no aporta nada nuevo, sino que, solamente distinguen o establece la clasificación de los asuntos que conoce la asamblea a los que se les dará diferente trámite, dada su importancia, según creemos, y por lo que podemos concluir que involuntariamente se está en presencia de la Asamblea Ordinaria y Extraordinaria.

Además se puede decir que, en términos generales se reproducen los principios que sustentaba la validez de las diferentes asambleas que reglamentaba la derogada Ley de la materia.

Así concluimos manifestando que los acuerdos o resoluciones de la asamblea deberán asentarse en actas, cuyos requisitos para su validez se estipulan en el artículo 31 de la Ley Agraria, en los términos siguientes:

“De toda asamblea se levantará el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia que asistan, así como los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. En caso de que quien deba firmar no pueda hacerlo, imprimirá su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre.

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

Cuando se trata 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 la fe del Fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asistan a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional. ⁴⁶

Como hemos venido comentando, y por lo que se refiere al aspecto negativo de las asambleas, valoramos que algunos de los requisitos que la ley establece (LEY AGRARIA), para las actas de asambleas, son imprecisos y carecen de formalidad, ya que si bien tratándose de asambleas que conozcan de los asuntos relacionados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la misma ley, se establece que las actas de dicha asamblea deberán ser pasadas ante la fé del Notario Público que asista y firmadas por el representante de la Procuraduría Agraria, asimismo, deberán ser inscritas en el Registro Agrario Nacional; estos requisitos de validez de las actas, se encuentran formalmente establecidos en el artículo 31, pero por lo que respecta a otro tipo de asambleas, no hay formalidad en los requisitos que deben reunir las actas de las mismas, ya que en el mismo artículo antes mencionado se estipula que toda asamblea se levantará acta.

46. Ob.Cit. p.14

debiendo firmar los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia que asistan a la asamblea, pero en cuanto a la firma de los ejidatarios que son quienes realmente con su presencia y participación le dan existencia a la asamblea, en el mencionado artículo se establece que firmarán los ejidatarios presentes que deseen hacerlo, de tal manera que si en un caso extremo ningún ejidatario deseara firmar estaríamos ante la presencia de un acta sin las firmas de quienes realmente representan la voluntad y los intereses del núcleo ejidal que son los ejidatarios; en un caso como éste podemos aseverar que un acta sin firmas es un documento sin valor y resultaría totalmente inútil todo el procedimiento llevado a cabo para la realización de una asamblea cuyas resoluciones o acuerdos no tendrán ninguna consecuencia.

En el caso que acabamos de comentar, como ya lo dijimos antes, la ley debe ser más precisa y obligar a que las actas de la asamblea sean firmadas por todos los asistentes que forman parte de dicha asamblea, aún por los disidentes quienes si podrían firmar bajo protesta, y quienes no sepan firmar, deben imprimir su huella y además debe firmar a su ruego cualquiera que sepa hacerlo preferentemente un miembro del Comisariado Ejidal y en todos los casos en que un integrante de la asamblea se negara a firmar, el propio Comisariado Ejidal así debe de asentarlo para constancia; de ésta manera un acta de asamblea que contiene las firmas y con ello el respaldo de todos sus integrantes se convierte en un documento eficaz que podrá surtir todos sus efectos y consecuencias de los

acuerdos asentados, y por lo tanto estaríamos hablando de un acta con validez plena.

En orden de ideas, en el caso de las actas que deberán ser inscritas en el Registro Agrario nacional, la ley no señala procedimiento para hacerlo, ni el órgano facultado u obligado para inscribirlas. En este caso también podría suceder que el acta de asamblea solamente fuera firmada por el representante de la Procuraduría Agraria y el Fedatario Público que hubiera asistido a dicha asamblea, y un acta en tales condiciones, no obstante su inscripción en el Registro Agrario Nacional, sería seriamente cuestionable y muy dudosa la ejecución o aplicación de los acuerdos. Aunque el legislador quiso simplificar y concretizar las disposiciones relativas a la asamblea dentro del ejido y de las comunidades, en ese afán se dieron muchos brincos dejando en la ambigüedad muchos aspectos importantes en la reunión de los integrantes del núcleo de población en torno a sus intereses. En términos generales la Ley anterior (Ley Federal de la Reforma Agraria) era más detallista y precisa en relación con la asamblea y concretamente en lo que respecta a las actas, ya que en el artículo 31 se establece la obligación, que de toda asamblea deberá levantarse acta, misma que deberá ser firmada por los representantes de las autoridades agrarias superiores que concurran, así como también deberán firmar las autoridades del ejido y los ejidatarios o comuneros que asistan a dicha asamblea; y además, establece la obligación de que los ejidatarios pongan su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre. En esta disposición de la ley anterior, observamos

que una acta de asamblea que contiene no solamente las firmas de los asistentes, sino también su huella digital, con lo cual estamos ante un documento que pueda surtir todos sus efectos y tener plena validez. Aquí cabe destacar que además la ley anterior establece la obligación de todos los miembros de un ejido o comunidad, de asistir a las asambleas que hayan sido convocadas legalmente, so pena de recibir la sanción que la propia asamblea determine, de acuerdo con el artículo 33 de la derogada ley.

CONCLUSIONES

1.- El Decreto del seis de enero de 1915, constituye el primer paso en materia agraria, que marca el principio de la Reforma Agraria, cumpliendo así con uno de los postulados revolucionarios.

2.- A partir de la promulgación del decreto del seis de enero de 1915, se han llevado a efecto en diversos momentos históricos de México, reformas tendientes a la vanguardia de la legislación agraria, en virtud del desarrollo del Estado y la sociedad mexicana.

3.- Los resultados del primer Código Agrario son positivos, y que, unifica importantes disposiciones de varios ordenamientos jurídicos y mediante su aplicación se logra distribuir las mejores tierras entre los ejidatarios, logrando a su vez, consolidar y unificar la organización político social de los campesinos.

4.- El Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, también conlleva efectos positivos, ya que, entre otras cosas introduce en las instituciones agrarias un alto grado de perfeccionamiento y de técnica jurídica.

5.- Por asamblea, entendemos al conjunto de personas capaces para reunirse en un determinado lugar, para tratar, discutir, y resolver asuntos que les afecten a sus intereses comunes.

6.- En nuestra Ley Agraria vigente, a diferencia de la anterior, considera a la asamblea y la define como un órgano, ya no como una autoridad, y se establece que la asamblea es el órgano supremo del ejido.

7.- Las funciones que desempeña la asamblea, son de responsabilidad organizativa, de carácter legal y de decisión interna dentro de los ejidos.

8.- Es requisito indispensable el concurso de todos aquellos sujetos agrarios en pleno goce de sus facultades y derechos, para integrar las asambleas, ya que en ellos se sustenta la personalidad jurídica del ejido o comunidad. Alcanzando legitimación la expresión de las voluntades de la colectividad o individuos de los miembros del ejido.

9.- La ley prevee facultades importantes para la asamblea, entre las que podemos considerar: a) La de elaborar y aprobar el reglamento interno del ejido;

b) La de elegir al resto de las autoridades internas, al comisariado ejidal o comunal y al consejo de vigilancia.

10.- Para las asambleas que requieren de convocatoria, se deberán de expedir cédulas, las que se fijarán en los lugares más visibles del poblado, en la que se expresarán los asuntos a tratar, el lugar y la fecha, las cuales se expedirán con no menos ocho días de anticipación ni más de los ejidatarios beneficiados se expedirá una segunda convocatoria, la cual tendrá verificativo con los ejidatarios que concurran y los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes.

11.- En relación a los ausentes contenidos en las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, se establecen diferentes quórumos, diferentes o mayores plazos de anticipación para convocar, y también es diferente su integración porque requiere de la representación tanto como de la Procuraduría Agraria, como la de un Fedatario Público.

12.- Así observamos que tan importantes son los asuntos especificados en las fracciones VII a la XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, como de los

fracciones I a la VI, y la formulación y modificación del reglamento interno del ejido o comunidad, así como la elección y remoción de sus miembros.

13.- La privación de derechos agrarios, es competencia de autoridades agrarias, es decir, del Tribunal Superior Agrario, no de un órgano como es el caso de la Asamblea de ejidatarios. En virtud de lo establecido en los artículos 14, y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que son la garantía de audiencia y la garantía de legalidad constitucional.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Octava Edición, México. 1988.

CERVANTES AHUMADA, Raúl. Derecho Mercantil. Editorial Herrero, S.A.

CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1991.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A.

GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, México, 1991.

GARCIA RAMIREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario. Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1993.

GIL ROBLES y PEREZ SERRANO. Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios.

HINOJOSA ORTIZ, José. Las Garantías individuales y su Aplicación en el Proceso Penal. Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 1988.

LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Limusa, México, 1973.

MEDINA CERVANTES, José Ramón. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Problema Agrario en México, Editorial Porrúa.

PETIT, Eugene. Derecho Romano. Editorial Porrúa, México, 1984.

RUIZ AVILA, Emilio. Ley Agraria. Edición del Autor. Primera Edición. México, 1992.

SILVA HERZOG, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión, México, 1980.

VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, México, 1984.

ZARAGOZA, José Luis. El Desarrollo Agrario de México. Editorial Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. Primera Edición. México, 1980.

La Evolución del Derecho Agrario en México, varios autores, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, Segunda Edición, México, 1987.

La Procuración Agraria en México, varios autores, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de Guerrero, Primera Edición, México, 1988.

LEGISLACION

Ley Agraria, Editorial Porrúa, México, 1997.

DICCIONARIOS

Diccionario de la Lengua Española. Décimo Octava Edición. Real Academia Española, Madrid, 1956.

Diccionario de Sociología, Henry Pratt Fairchild, Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires, 1966.

Pequeño Larousse Ilustrado. Ramón García Pelayos y Gross, México, Ediciones Larousse, 1983.

Sociedades Mercantiles-Cooperativas. Editorial Porrúa, S.A., Trigésima Octava Edición, México, 1984.

Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXI, Miércoles 23 de febrero de 1992.