



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"LA FALTA DE REGULACION JURIDICA EN LA LEY AGRARIA DE 1992 PARA LA ELECCION DEL COMISARIADO EJIDAL Y CONSEJO DE VIGILANCIA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA: IRMA BEATRIZ SANCHEZ VELAZQUEZ

ASESOR: LIC. TERTULIANO FRANCISCO CLARA GARCIA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO, NOVIEMBRE DEL 2000



280560



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

*Dedico esta Tesis  
A mi madre y amiga:  
Catalina Velázquez Morales.*

*Como muestra de gratitud por tu apoyo  
y comprensión; la presente Tesis es  
resultado de tu valor, de tu esfuerzo  
y del gran amor que nos has dado.*

*Es por demás decirte que esta meta al  
fin lograda es nuestra, como nuestras  
han sido y serán las ilusiones y  
esperanzas que siempre hemos compartido.*

*Con todo mi amor, respeto y admiración.*

## *AGRADECIMIENTOS*

*A mi hija*

*Ana Beatriz*

*Motivación fundamental en mi vida.*

*A mi esposo Rafael, por tu apoyo*

*Incondicional y los gratos momentos*

*Compartidos.*

*Te amo.*

*A mis hermanos:*

*Jaime, Pascual, Ricardo y Guillermo*

*Reiterándoles lo mucho que los quiero.*

*A mi suegro:  
Antonio Carrillo Peña*

*Gracias por su apoyo.*

*A Papá Andrés afectuosamente.*

*A la memoria de Mamá Sofia,  
de mi Tío Enrique, Enriquito y  
Andrés Alejandro.*

*Con el cariño de siempre y el perenne  
recuerdo de los momentos compartidos.*

*A la memoria de la  
Dra. Marnay De León Aldaba*

*Con mi eterno agradecimiento y  
admiración.*

*Al Lic. Tertuliano Francisco Clara García.*

*Sinceramente agradecida por su  
participación en la culminación  
de esta Tesis.*

## INDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	<b>1</b>
Objetivo.....	<b>3</b>
<b>Capítulo 1. Antecedentes Históricos</b>	
1.1 Ley Agraria del 6 de enero de 1915.....	<b>4</b>
1.2 Ley General Agraria del 24 de mayo de 1915.....	<b>11</b>
1.3 Ley Agraria del 25 de octubre de 1915.....	<b>13</b>
1.4 Artículo 27 Constitucional de 1917.....	<b>15</b>
1.5 Ley de Ejidos de 1920.....	<b>22</b>
1.6 Decreto del 22 de noviembre de 1921.....	<b>28</b>
1.7 Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922.....	<b>31</b>
1.8 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.....	<b>35</b>
1.9 Leyes Reglamentarias sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución de Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925 y 25 de agosto de 1927.....	<b>38</b>
1.10 Decreto del 19 de enero de 1928.....	<b>48</b>
1.11 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929. Sus Reformas.....	<b>49</b>
1.12 Reformas al Artículo 27 Constitucional por Decreto del 9 de enero de 1934.....	<b>50</b>
1.13 Código Agrario del 22 de marzo de 1934.....	<b>53</b>
1.14 Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.....	<b>57</b>
<b>Capítulo 2. Código Agrario de 1942</b>	
2.1 Concepto de Ejido.....	<b>61</b>

	<b>Pág.</b>
2.2 Organización Formal del Ejido.....	<b>64</b>
2.3 La Asamblea General de Ejidatarios.....	<b>65</b>
2.4 Requisitos para ser Electo como Miembro del Comisariado Ejidal o del Consejo de Vigilancia.....	<b>68</b>
2.5 Atribuciones, funciones y Obligaciones del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia.....	<b>69</b>
2.6 Reglamentos por parte del Departamento Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.....	<b>75</b>
 <b>Capítulo 3. Ley Federal de Reforma Agraria.</b>	
3.1 Organización Interna del Núcleo Ejidal.....	<b>78</b>
3.2 La Asamblea General de Ejidatarios.....	<b>79</b>
3.3 Requisitos para ocupar un Cargo como Autoridad Interna del Ejido....	<b>83</b>
3.4 Atribuciones, Funciones y Obligaciones del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia.....	<b>86</b>
 <b>Capítulo 4. Ley Agraria Vigente.</b>	
4.1 Reformas Constitucionales del Artículo 27 Constitucional.....	<b>91</b>
4.2 Ley Agraria de 1992.....	<b>100</b>
4.3 Organización Interna del Ejido.....	<b>113</b>
4.4 Asamblea de Ejidatarios.....	<b>115</b>
4.5 Requisitos para ser electo como Miembro del Comisariado Ejidal o del Consejo de Vigilancia.....	<b>120</b>
4.6 Atribuciones, Funciones y Obligaciones del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia.....	<b>122</b>
4.7 Duración del Cargo en el Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia y asimismo posible duración de un Procedimiento ante el Tribunal Unitario Agrario, en caso de no cubrirse los requisitos para poder ser electo.....	<b>124</b>



	<b>Pág.</b>
4.8 La Procuraduría Agraria y su normatividad al constituirse el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.....	<b>131</b>
Conclusiones.....	<b>137</b>
Propuestas.....	<b>142</b>
Bibliografía.....	<b>144</b>

## INTRODUCCION.

El trabajo de Tesis que da inicio con estas líneas, presentará específicamente el proceso formativo de la Legislación de la Reforma Agraria a partir de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 integrada en todas sus disposiciones al artículo 27 Constitucional, hoy vigente con la serie de reformas que lo han ido actualizando, así también la Ley Agraria Villista en donde su autor exponía los principios rectores de su sistema agrario; Leyes Agrarias que reflejan causas profundas de la Revolución en nuestro país, siendo un buen inicio para comprender lo que, consecuentemente implica la historia Legislativa Agraria.

Se estudiarán la Ley de Ejidos de 1920, el decreto del 22 de noviembre de 1921, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 28 de abril de 1927, en donde se instaura por primera vez un procedimiento agrario como juicio ante Autoridades Administrativas; La Ley Reglamentaria sobre repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925, en donde por primera vez se instituye al Comisariado Ejidal como órgano representativo y los Inspectores de Vigilancia en un núcleo de población agrario. El Reglamento de Patrimonio Ejidal del 4 de marzo de 1926, que dispone las formalidades y requisitos para la postulación por planillas a los cargos referidos, constituyendo ambos ordenamientos legales el antecedente histórico del tema tratado en este trabajo de tesis.

Se incluye en detalle la serie de Reformas que se han venido realizando al artículo 27 constitucional.

Además, otras Leyes y Reglamentos, no menos importantes, entre reformas a diversos preceptos y circulares. También se comentarán los tres Códigos Agrarios que han tenido vigencia, en sus respectivos tiempos, en nuestro país. La Ley Federal de Reforma Agraria abrogada en 1992 por la Ley Agraria, hoy vigente; Instrumentos Legales, todos comentados por cuanto hace a las figuras que integran un Ejido o Comunidad, sin omitir aspectos trascendentales de cada una.

Y después de esa experiencia histórica, se observarán los aspectos relevantes de la etapa modernizadora del agro mexicano que a principios de década dio inicio con la reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional y como consecuencia de ésta, además de la Ley Agraria, el nacimiento de Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria, como tal, incluyendo las nuevas características del Ejido.

Mostrándose el desarrollo del tema, materia de este trabajo de tesis, en lo referente a los requisitos que en cada instrumento legal, de los ya mencionados, se

---

establecieron para poder ser electos como miembros del Comisariado y Consejo de Vigilancia de los núcleos agrarios y las graves lagunas existentes en la Ley Agraria al respecto, pues si bien es cierto, que la Ley de la materia debe ser, como lo es, sencilla y concisa también es verdad que no pueden ni deben omitirse preceptos reguladores de actos de la relevancia que implica una elección de este tipo, pues es de recordarse la función Política, Económica y Social del Comisariado Ejidal, eslabón clave para el buen funcionamiento del sistema político nacional y del núcleo que representa, radicando lo anterior en la calidad moral y capacidades administrativa y política. Cualidades también necesarias para el Consejo de Vigilancia.

Se presenta explícitamente un "supuesto" que de manera clara advierte la omisión, que resulta causa propia de que la Ley Agraria pueda o sea violada en algunas de sus disposiciones, sin que tampoco se prevean en las mismas soluciones prontas y expeditas para evitar la continúa violación al ordenamiento multicitado, por lo que hace al supuesto que se plantea.

También se exponen las conclusiones, que de manera breve ofrecen un amplio panorama histórico y actual del tema tratado.

Dada la importancia de las elecciones al interior del núcleo agrario, y la magnitud de los intereses y alcances de los órganos de representación y vigilancia, se considera necesario poner atención a las propuestas que se exponen como parte final del trabajo. Con la finalidad de que lo expuesto, aporte elementos que puedan ser considerados para valorarse y tomarse en cuenta.

### **OBJETIVO.**

Analizar la falta de regulación legal existente en la Ley Agraria vigente en nuestro país, al no cubrirse alguno de los requisitos establecidos en la misma Ley, para poder ser electo como autoridad interna del núcleo ejidal.

## CAPITULO I

### **1. ANTECEDENTES HISTORICOS.**

#### **1.1 LEY AGRARIA DEL 6 DE ENERO DE 1915.**

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue emitida por Don Venustiano Carranza en el Estado de Veracruz.

El Lic. Luis Cabrera, como precursor de la Reforma Agraria tuvo el mérito de haber redactado ésta importante disposición legal, la cual fue cien por ciento ejidal, aún en su preámbulo ésta constituyó la base de la nueva edificación agraria de México; años atrás el Lic. Luis Cabrera expuso la conveniencia de reconstituir los ejidos de los pueblos como medio para suprimir la esclavitud del jornalero mexicano, el resultado de ésta inquietud se vería plasmado formalmente en la Ley Agraria en estudio, teniendo como antecedente inmediato el decreto del día 12 de diciembre de 1914, el cual declaraba subsistente y adicionaba el Plan de Guadalupe, que no había abordado el problema agrario pues su espíritu fue exclusivamente político, y entre dichas adiciones que sobre todo contienen ya diversos puntos sobre la problemática agraria, entre una serie de reformas sociales, se encuentra la obligación a que se comprometió Don Venustiano Carranza, la de dictar leyes agrarias, entre otras, así pues se encargó a Don Luis Cabrera tan importante tarea, quien plasmó en la Ley todos los anhelos y esperanzas que principalmente los campesinos, los protagonistas de la Revolución Mexicana, necesitaban y esperaban con fervor. La exposición de motivos de ésta Ley es muy interesante y contundente porque sintetiza la historia del "problema agrario en México", señalando entre otras cosas:

"Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de éste país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley del 25 de junio de 1856 (Ley de Desamortización) y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores. Que el despojo de los referidos terrenos se hizo, no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las Autoridades Políticas en contravención abierta de las Leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministerios de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas éstas maneras se invadieron los terrenos que durante

largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia; que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, y por otra parte, fue totalmente ilusoria la protección que la Ley de Terrenos Baldíos vigente, quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto por falta de interés como porque los Jefes Políticos y los Gobernadores de los Estados estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las expoliaciones de los terrenos de que se trata".

Todo lo anterior orillaba a la gran masa de la población del campo a alquilar su trabajo a los poderosos terratenientes para cubrir algunas necesidades. "Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque estos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes. Para esto se debe facultar a las Autoridades Militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carezcan de ellas, realizando de ésta manera uno de los grandes principios inscritos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre la cual debe apoyarse la reorganización del país. Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida".

De ésta manera Don Luis Cabrera planteó en breves párrafos la grave problemática agraria que padecían los campesinos mexicanos. Los puntos esenciales de la Ley del 6 de enero de 1915 se tratan a continuación; y se transcriben, dada la relevancia que implica la misma.

**ARTICULO 1°.** Se declaran nulas:

- I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- II. Todas las concesiones, composiciones y ventas de tierras aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y
- III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, practicadas por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

**ARTICULO 2°.** La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

**ARTICULO 3°.** Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

**ARTICULO 4°.** Para 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, constituida de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que ésta ley y las sucesivas le señalan:
- II. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las 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 señale.

**ARTICULO 5°.** Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

**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 ésta 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 gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo a éstas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden. También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicaciones.

**ARTICULO 7°.** La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá 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; en caso afirmativo pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.



**ARTICULO 8°.** Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimen necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

**ARTICULO 9°.** La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento y en vista del dictamen que rinda al encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

**ARTICULO 10°.** Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

**ARTICULO 11°.** Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto, los disfrutarán en común.

**ARTICULO 12°.** Los Gobernadores de los Estados o, en su caso, los Jefes Militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombraran desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

**TRANSITORIO.** Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las Autoridades Militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

El 1er. Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolución Don Venustiano Carranza. <sup>1</sup>

Como se aprecia esta Ley del 6 de enero de 1915, constituye el antecedente del Artículo 27 Constitucional, por lo que resulta ser de gran valía para todos los mexicanos, ya que su importancia radica en que al triunfar Don Venustiano Carranza fue la primera Ley Agraria del país, punto inicial de nuestra Reforma Agraria y realidad concreta para el campesinado de México que había luchado por obtener una porción de tierra que trabajar y de la cual vivir.

Durante el tiempo en que se continuó con la Lucha Revolucionaria Don Venustiano Carranza tuvo a bien dictar una serie de Circulares que completaron la Ley de 1915, las cuales son enunciadas por la Profesora Martha Chávez Padrón de la siguiente manera:

- Circular del 19 de enero de 1915 que previno a los Gobernadores de los Estados para que procedieran al nombramiento de las Comisiones Locales Agrarias;
- Circular del 19 de enero de 1916 señalando que la aplicación del Decreto del 6 de septiembre de 1915 era de carácter general;
- Circular del 24 de marzo de 1916 que señaló la extensión que debían tener los ejidos que se restituyeran o se dotaran a los pueblos;
- Circular del 30 de junio de 1916 que excluyó a las Ciudades de la Dotación y concedió ésta, según la categoría del Centro de población de que se trate;
- Circular del 29 de julio de 1916 que concretó los derechos para solicitar reivindicación de ejidos;
- Decreto del 19 de septiembre de 1916 que modificó los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del 6 de enero de 1915;

---

<sup>1</sup> Documentos Agrarios, Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra, S.R.A. Editorial Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México 1978, p 16

- Circular del 11 de diciembre de 1916 que señaló como competente para conocer la tramitación del expediente de un pueblo a la Comisión Local Agraria de la Entidad correspondiente;
- Circular del 10 de enero de 1917 que ordenó la activación de las solicitudes de restitución y dotación;
- Circular del 24 de enero de 1917 que señaló los datos que debía recabar un expediente de dotación; y
- Circular del 1° de febrero de 1917 que ordenó la tramitación por separado de los expedientes de restitución y dotación.<sup>2</sup>

Con fecha 19 de septiembre de 1916 se expidió una Resolución Presidencial dándoles carácter general a todas las cuestiones ejidales, sólo de ese modo los Estados se vieron obligados a no alterar la Ley de 1915; esto es, que se modifican los artículos 7, 8 y 9 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, suprimiendo las posesiones provisionales, toda vez que se consideró que este era uno de los puntos débiles de la referida ley, porque dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados, a partir de ésta reforma las dotaciones y restituciones serían definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve 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.

Sin embargo fueron pocos los avances que en materia de restituciones se lograron dada la situación que atravesaba el país.

La segunda reforma importante que sufrió la Ley del 6 de enero de 1915 fue mediante el Decreto del día 23 de diciembre de 1932,<sup>3</sup> en el que se modifica el artículo 10 en el sentido de que: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejido o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario del Amparo".

Por último en 1934, al reformarse el artículo 27 Constitucional la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 ya no fue considerada como "Ley Constitucional", aún cuando sus más sobresalientes disposiciones se incorporaron en el texto del mencionado artículo, prácticamente se incorporó como tal, en este caso el 27 de nuestra Carta Magna.

<sup>2</sup> Chávez Padrón Martha. Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México 1980, p 295

<sup>3</sup> Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. México 1981, p 230

## 1.2 LEY GENERAL AGRARIA DEL 24 DE MAYO DE 1915.

Don Francisco Villa, uno de los principales protagonistas de la Revolución Mexicana tuvo la inquietud de expedir una Ley, de tal suerte que en León, Guanajuato emitió una Ley Agraria, cuyos puntos fundamentales se mencionan a continuación y constituyen los principios rectores de su sistema agrario.

Primeramente expone de manera clara que: "siendo la tierra en nuestro país la fuente casi única de la riqueza, la gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial ha producido la consecuencia de dejar a la gran mayoría de los mexicanos, a la clase jornalera, sujeta a la dependencia de la minoría de los terratenientes, dependencia que impide a aquella clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Que la concentración de la tierra en manos de una escasa minoría es causa de que permanezcan incultas grandes extensiones de terreno y de que, en la mayoría de estos, sea el cultivo tan deficiente que la producción agrícola nacional no basta a menudo para satisfacer el consumo; y semejante estorbo a la explotación de la mayoría del pueblo. Que estando bajo el gobierno absolutista se favorece el desarrollo de abusos de todo género, que obligan finalmente al pueblo a remediarlos por la fuerza de las armas, haciéndose así imposible la evolución pacífica del país", es palpable el sentir villista que se ve plasmado en ésta Ley y que reflejaba las condiciones de los jornaleros, a todas luces injustas e inhumanas.

Por lo que propone reducir las grandes propiedades territoriales a límites justos, distribuyendo equitativamente las excedencias. Pues la satisfacción de ésta necesidad había sido una solemne promesa de la revolución; una reforma social como la que importa la solución del problema agrario, que no sólo afecta a todo el país, sino que trascenderá a las generaciones venideras, deba realizarse bajo un plan sólido y uniforme en sus bases generales, rigiéndose por una misma ley; dejando a los Estados, en uso de su soberanía, acomodar éstas bases a sus necesidades.

Por todo lo expuesto anteriormente Don Francisco Villa expidió la Ley General Agraria, cuyo contenido se sintetiza a continuación: Declaró que "nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que consigna el artículo 18; deja a los estados, fundamentalmente, la resolución del problema agrario, incluyendo el financiamiento; declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, en la porción excedente del límite que se fije. Los Gobiernos de los estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente; declara de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para fundación de poblados; La expropiación parcial de tierras comprenderá

proporcionalmente los derechos reales anexos a los inmuebles expropiados; Los Gobiernos de los estados expedirán las leyes reglamentarias de la expropiación y estarán a cargo del pago de las indemnizaciones, no podrán decretar la ocupación de las propiedades objeto de ésta ley, ni tomar posesión de los terrenos expropiados, sin que antes se hubiere pagado la indemnización correspondiente en la forma que disponga la Ley local. Se determina que también se expropiarán por razones de utilidad pública los terrenos circundantes de los pueblos indígenas, con el fin de distribuirlos en pequeños lotes. Las tierras expropiadas en virtud de esta ley se fraccionarán inmediatamente en lotes que serán enajenados a los precios de costo; ordena que la extensión de parcelas no deba pasar de veinticinco hectáreas y que deberán ser pagadas por los adquirentes. Los Gobiernos de los Estados expedirán leyes para constituir y proteger el patrimonio familiar sobre las bases de que éste sea inalienable, la transmisión de dicho patrimonio por herencia se comprobará con la inscripción en el Registro Público de la Propiedad; Establece que el Gobierno Federal podría autorizar la posesión actual o adquisición posterior de tierras en cantidad mayor que la adoptada como límite a favor de empresas agrícolas que tengan por objeto el desarrollo de una región. La Federación tenía señaladas funciones secundarias, como expedir leyes sobre crédito agrícola, colonización, vías generales de comunicación y todas las demás complementarias del problema nacional agrario; Por último declara nulas las operaciones de enajenación y de fraccionamiento que verifiquen los estados contraviniendo las bases generales establecidas por esta Ley.<sup>4</sup>

Se desprende de lo anterior que la idea fundamental de ésta ley es la de crear una clase rural exclusivamente acomodada.

La ley en comento fue expedida por Don Francisco Villa con la visible finalidad de readquirir una posición que ya iba perdiendo, ya que sus derrotas militares prevalecían al momento de dicha expedición. Es menester resaltar que si Don Francisco Villa hubiese triunfado la Ley del 6 de enero de 1915, no habría tenido efecto alguno y lógicamente la Ley Villista al entrar en vigor se hubiera aplicado en los términos establecidos en la misma y es importante considerar que los Estados difícilmente hubieran dispuesto los recursos necesarios y suponiendo sin conceder que así hubiese sido, muy probablemente los miles de campesinos sin tierras se habrían visto imposibilitados para adquirir los terrenos o lotes de manera onerosa como lo estableciera Don Francisco Villa en su Ley, es decir, que no podríamos hablar, con sus diversos aspectos, de la Reforma Agraria Mexicana.

---

<sup>4</sup> Documentos Agrarios, Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra, op. cit. p 19

### 1.3 LEY AGRARIA DEL 25 DE OCTUBRE DE 1915.

En el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, se encuentran plasmados los anhelos del pueblo levantado en armas, especialmente por una causa, las reivindicaciones agrarias, razón medular y suprema de la Revolución Mexicana y basado en dichos preceptos el Consejo Ejecutivo de la Convención de Aguascalientes habría de expedir el 25 de octubre de 1915 una Ley Agraria, firmándola al parecer exclusivamente elementos zapatistas, como Don Manuel Palafox, Ministro de Agricultura y Colonización; Don Otilio F. Montañó, Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes; Don Luis Zubiria y Campa, Ministro de Hacienda y Crédito Público; entre otros renombrados personajes. Del contenido de esta Ley se advierten importantes disposiciones en los 35 artículos que la integran,<sup>5</sup> a continuación se concentran los puntos más relevantes de la Ley en estudio.

Se consideraba de precisa urgencia reglamentar debidamente los principios consignados en el Plan de Ayala, en forma tal que pudieran desde luego llevarse a la práctica, como leyes generales de inmediata aplicación; Ya que habiendo el pueblo manifestado de diversas maneras su voluntad de destruir de raíz y para siempre el injusto monopolio de la tierra para realizar un estado social que garantizara plenamente el derecho natural que todo hombre tiene sobre extensión de tierra necesaria a su propia subsistencia y a la de su familia, era un deber de las Autoridades Revolucionarias acatar esa voluntad popular, expidiendo todas aquellas leyes que satisfagan legítimas aspiraciones del pueblo. "Se hace necesario que el gobierno declare terminantemente que considera como desafectos a la causa y les exigirá responsabilidades, a todas aquellas autoridades que, olvidando su carácter de órganos de la Revolución, no coadyuven eficazmente al triunfo de los ideales de la misma, por lo que se decreta: Se restituyen a las comunidades e individuos, los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados, bastando que aquéllos posean los títulos legales de fecha anterior al año de 1856, para que entren inmediatamente en posesión de sus propiedades. La Nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento y sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente, el derecho indiscutible que ate a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno, cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia; en consecuencia, y para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país, con la sola excepción de terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades, y de aquellos predios que, por no exceder del máximo que fija esta ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios". Establece un cuadro que determina el máximo de superficie con que podía contar

<sup>5</sup> Idem p 23-26

un propietario. "Se declaran de propiedad nacional los predios rústicos de los enemigos de la Revolución, considerando como tales a los políticos y financieros que la opinión pública designó con el nombre de Partido Científico, lo anterior bajo el régimen de Don Porfirio Díaz, los Gobernadores y demás funcionarios de los Estados que, durante la administración de Don Porfirio Díaz y Don Victoriano Huerta, hubieran adquirido propiedades por medios fraudulentos o inmorales, es decir todos los políticos, funcionarios, individuos que directa o indirectamente colaboraron con éstos así como los miembros del Clero que también participaron de lo anterior. La superficie total de tierras que se hubieran obtenido en virtud de la confiscación decretada contra los enemigos de la causa revolucionaria, y de la expropiación que debía hacerse de las fracciones de predios que excedan del máximo señalado en el artículo 5°, se dividirán en lotes que serán repartidos entre los mexicanos que lo hubiesen solicitado dándose la preferencia, en todo caso, a los campesinos, a los aparceros o arrendatarios de pequeños predios se les adjudicarán estos en propiedad."

Se creaban con esta Ley y los Tribunales Especiales de Tierras para impartir la justicia agraria, en el Artículo 9.

"Los predios que el Gobierno cedería a comunidades o individuos, no serían enajenables, ni podrían gravarse en forma alguna, Sólo por herencia legítima se transmitirán los derechos de propiedad de los terrenos fraccionados y cedidos por el Gobierno a los agricultores. La fundación, administración e inspección de colonias agrícolas, cualquiera que sea la naturaleza de éstas, así como el reclutamiento de colonos, sería de la exclusiva competencia del Ministerio de Agricultura y Colonización, también se declaraban de propiedad nacional los montes, se autorizaba al Ministerio de Agricultura y Colonización para establecer un Banco Agrícola Mexicano, al Ministerio de Agricultura y Colonización, para establecer en la República escuelas regionales agrícolas, forestales y estaciones experimentales. El propietario de un lote estaría obligado a cultivarlo debidamente, y si durante dos años consecutivos abandonaba ese cultivo sin causa justificada, sería privado de su lote, el cual se aplicaría a quien lo solicitara; Los propietarios de dos o más lotes podrían unirse para formar Sociedades Cooperativas; Se declaraban de propiedad nacional todas las aguas utilizables y utilizadas para cualquier uso, así también se declaraban de plena nulidad todos los contratos relativos a la enajenación de los bienes pertenecientes a los enemigos de la Revolución".

Resulta importante el valor ideológico que presenta esta Ley Agraria y que sin duda fue producto de un largo camino de abusos e injusticias que padecieron en nuestro país los campesinos, causas comunes que impulsaron la creación de las Leyes Agrarias que se han venido estudiando y que conjuntamente en sus

---

mejores aspectos forman parte de la ideología agraria que institucionalizó la Revolución Mexicana.

#### 1.4 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 por Don Venustiano Carranza, cristalizó las aspiraciones y anhelos populares. el resultado fue una Constitución Reformista, que hizo posible la marcha ascendente del movimiento social mexicano.

Tiene como antecedente directo e inmediato la Revolución Mexicana que fue el primer gran movimiento social del Siglo XX en el mundo. Revolución surgida contra un régimen dictatorial de más de 30 años del General Don Porfirio Díaz.

Dicha Constitución en su artículo 27 dio la pauta para hacer viable la Reforma Agraria en México, ya que el pueblo expresó en todo momento el grave problema agrario que estaban viviendo, el de la Tenencia de la Tierra, su más grande expresión fue una Revolución impulsada y basada en la Justicia Social.

El artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de Ley Constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915.

Este artículo contiene grandes e importantes temas a tratar, sobre el agua, minas, petróleo, etc., pero en el presente trabajo de tesis el estudio será meramente en el aspecto agrario que ampliamente se trata en el citado artículo.

Es importante señalar que históricamente determinadas clases sociales, exigieron del Estado la adopción de medidas proteccionistas, de ciertos medios de tutela frente a la clase social poderosa, a estos medios de tutela jurídicamente se les denominan Garantías Sociales. En materia agraria las Garantías Sociales se traducen en un régimen jurídico constitucional y legal de preservación, consolidación y mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de la clase campesina de México. Por lo tanto y en consecuencia "las Garantías Sociales en materia agraria se ostentan como un conjunto de principios y normas, que integran el régimen jurídico agrario en el cual se organiza un sistema de propiedad rural que pretende evitar la reaparición de la inequitativa e injusta distribución de la Riqueza Territorial"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México, 1986. p 711



El artículo 27 es seguramente el más revolucionario de la Constitución de 1917 y el de mayor trascendencia nacional. Ya que en los planes revolucionarios más importantes siempre se proclamó por la restitución y dotación de tierras, siendo el problema agrario la bandera de la Revolución Mexicana.

Por estos motivos es necesario transcribirlo en su redacción original, no importando su extensión.

ARTICULO 27°. "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

De donde se determina la acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público; es importante resaltar que Modalidad es un término equivalente a la Limitación o Transformación, por lo que el nuevo concepto de propiedad con función social es un concepto dinámico y elástico que se actualiza constantemente dando respuesta a las necesidades del país, tan sólo a través de la observancia del interés público.

Al haberse establecido éste segundo párrafo en los términos ya anotados, se dio la pauta para llevar al cabo la Reforma Agraria que se pretendía y anhelaba, toda vez que de haberse mantenido el concepto de "Previa Indemnización" que se establecía en el artículo 27° de la Constitución de 1857, no hubiese sido posible el objetivo primordial de dicho artículo, tomando en cuenta que después de una Revolución como la de 1910, la situación económica por la que atravesaba el país hubiese hecho imposible el postulado ya referido, por lo que fue importante adaptar dicho precepto y de ésta forma dar inicio, conforme a derecho, a las expropiaciones necesarias para cumplir con el principio fundamental de este artículo.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades

inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública".

Se reafirma la propiedad originaria de la Nación no sólo como un Derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales. Se hace posible la redistribución de la Tierra, acatando el ideal de Don José María Morelos y Pavón, de que ésta estuviera en manos de muchos en pequeñas parcelas que cultivaran personalmente; en consecuencia el Latifundio se proscribió y la mediana propiedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitan, en tanto que se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido. Se establece este carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas europeas, algunas de las cuales lo tomaron como ejemplo o modelo. Sobre este principio y con apoyo de los antecedentes del problema agrario mexicano, se edifica la construcción jurídica del artículo en comento. De este artículo derivan:

- A) Las propiedades particulares.
- B) La propiedad de la Nación, y
- C) La propiedad Social de las comunidades agrarias y de los Ejidos.

Se establece un sólo concepto de propiedad con diversas modalidades.

Al establecerse en el párrafo que se comenta: "Los pueblos, rancherías y comunidades ..." se da una categoría política a quienes tenían derecho a que se les dotara de tierras y aguas con lo que se limitaba de sobremanera el alcance de la referida dotación, ya que como existían centros de población que no contaban con la Categoría Política aludida carecían de personalidad para pedir dotación de tierras y aguas, a pesar de que la necesidad de los mismos existiera notablemente; Esta situación fue resuelta en ocasiones por las Autoridades respectivas, esto es, emitiendo Decretos, por medio de los cuales se cambiaba la denominación de los centros de población y se les establecía como pueblos, rancherías o comunidades.

La pequeña propiedad es objeto de especial protección y de esta manera es elevada a la categoría de Garantía Individual, asimismo el Estado debe procurar el desarrollo de la misma, este es el único freno a la acción dotatoria y restitutoria.

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos".

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la Ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere, pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que se dicten en los Estados. En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes".

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos

---

por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

- II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.
- III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de los ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.
- IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso.

- V. Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.
- VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley del 6 de enero de 1915, entre tanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.
- VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sean de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. Se declararán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán

restituidas a éstas con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley del 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento. El ejercicio de las acciones que corresponde a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria. Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

- a) En cada estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.
- c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no

podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

- e) El propietario estará obligado a recibir bonos, de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.
- f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".<sup>7</sup>

Por todo lo anterior se pueden establecer como los principios esenciales del artículo 27 Constitucional, los tres primeros párrafos de éste, en los cuales se precisa una doctrina nueva en materia de propiedad. Es importante recalcar que el citado artículo fue una obra colectiva del pueblo y de los grandes pensadores sociales que lograron plasmar los reclamos de aquél, sin embargo también resulta importante hacer mención de algunos de los personajes que participaron en tan importante encomienda: Adame, De los Ríos, Terrones Benítez, De los Santos, Pastrana Jaimes, Chapa, Alvarez, Macías, Del Castillo, Ibarra, De la Torre, Dorador, Zavala, Enríquez, Gutiérrez, Martínez de Escobar, Martí y Rouaix.

Más adelante se contemplan las reformas al artículo en comento; por lo pronto es necesario apuntar que después de la promulgación de la Constitución de 1917, y por ende del artículo 27 Constitucional, se expidieron una serie de circulares administrativas del año de 1917 a 1920, las cuales fueron emitidas por la Comisión Nacional Agraria con la finalidad de llevar a la práctica real el referido precepto constitucional, que a su vez serviría de base para la creación de la Ley de Ejidos de 1920 que a continuación se estudiará.

## 1.5 LEY DE EJIDOS DE 1920.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 8 de enero de 1921, como se ha referido ésta fue la legislación reglamentaria del Artículo 27 Constitucional y de la Ley del 6 de enero de 1915.

---

<sup>7</sup> Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1987. p 280-285

Con esta Ley se trató de organizar y dar forma a las diversas Circulares emitidas por la Comisión Nacional Agraria a medida que se advertían necesidades o problemas de aplicación de las leyes fundamentales. Por lo que se hizo necesario integrar en un ordenamiento legal las disposiciones publicadas, con la finalidad de evitar contradicciones, confusiones, dudas o desarmonía en su conjunto.

Siendo Presidente Constitucional de los estados Unidos Mexicanos el General Alvaro Obregón se emite la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, la cual se conformaba de 42 artículos y 9 artículos transitorios,<sup>8</sup> integrando su contenido principal lo siguiente:

Artículo 1°. Tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución, en toda la República, para disfrutarlas en comunidad, mientras no se legisle sobre el fraccionamiento:

- I. Los pueblos;
- II. Las rancherías;
- III. Las congregaciones;
- IV. Las comunidades, y
- V. Los demás núcleos de población de que trata esta ley.

Se hace notar de manera inmediata la "Categoría Política" que deberían probar fehacientemente los núcleos de población, de esta manera sigue la letra del artículo 27 Constitucional, resultando lo anterior una manera de limitar necesidades y derechos, anteponiendo denominaciones.

Artículo 7°. A toda petición de tierras por dotación o restitución, deberá acompañarse una exposición suscinta que comprenda los puntos siguientes: categoría política del poblado; municipalidad a que corresponde; historia breve y comprobada de los antecedentes de la propiedad rústica general del lugar; descripción topográfica de las tierras circunvecinas; clases de cultivo que ordinariamente se hacen; nota de la producción espontánea más característica de la región; latifundios que rodean al poblado o están próximos a él; extensión aproximada de ellos; nombre del poseedor o propietario de los latifundios dichos y nota de si posee otras tierras en otros lugares; modelos o notas de las fórmulas

<sup>8</sup> Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México 1493-1940. Editorial Secretaría de la Reforma Agraria. CEHAM. México, 1990. p 296-y ss



usuales de contratos de aparcería, etc.; salario medio que se paga a los hombres, las mujeres y los niños; precio corriente de los principales artículos de consumo diario y de los principales objetos necesarios para la vida; distancia a los pueblos inmediatos y a las vías de comunicación y si habían o no escuelas públicas o particulares.

Además de agregarse la información ya descrita se deberían cubrir una serie de requisitos que también se señalaban en la ley de Ejidos.

Se establece claramente en el artículo 13, que la tierra dotada a los pueblos se denominará ejido, y tendrá una extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. El mínimo de tierras de una dotación sería tal, que pudiera producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.

Así también la manera en que debía trazarse el ejido; En el artículo 16 se dice que los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución definitiva del Poder Ejecutivo de la Nación sobre dotaciones, podrían ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro del término de un año, a contar de la fecha de dichas resoluciones. Pasado ese término, ninguna reclamación sería admitida.

Se establecieron como Autoridades Agrarias:

- I. Una Comisión Nacional Agraria.
- II. Una Comisión Local Agraria en cada capital de Estado o Territorio Federal, y una en el Distrito Federal;
- III. Un Comité Particular Ejecutivo en cada cabecera de municipalidad y en cada poblado en que así lo determine la Comisión Local respectiva, con aviso a la Comisión Nacional Agraria.

Estas figuras constituyen los antecedentes de la Magistratura Agraria en México.

Se reprodujeron las señaladas por la ley del 6 de enero de 1915 dejando de concederles intervención a Jefes Militares.

La Comisión Nacional Agraria tenía por función, de acuerdo con el artículo 21, proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión; las Comisiones Locales reunían elementos de prueba, informaban y dictaminaban y los Comités Particulares Ejecutivos ejecutaban los fallos definitivos, en cada caso.

La tramitación de los expedientes de ejidos exigían una serie de elementos tales como, tratándose de dotación, se haría la solicitud de tierras ante el Gobernador de la Entidad Política correspondiente; la primera autoridad política transcribiría a la Comisión Local respectiva, la solicitud presentada, agregando además entre otros datos la Categoría Política reconocida del poblado peticionario; ubicación de la tierra solicitada, un censo del poblado peticionario, un informe del ayuntamiento respectivo acerca de la situación del poblado, entre otras.

La Comisión Local Agraria levantaría una información de oficio, consistente en: topografía general de las tierras solicitadas, producción natural más característica, cultivos habituales del lugar, clima y promedio general de lluvias, terrenos a que afectaría la dotación pedida, extensión y valor catastral general registrado de los latifundios afectados, noticia de la historia de la propiedad en el lugar y en la región, agregando los documentos que juzgaran convenientes.

La Comisión Local Agraria en un plazo máximo de cuatro meses, formaría una conclusión precisa sobre la conveniencia o necesidad de la dotación pedida, y mandaría hacerla saber a los poseedores interesados en los terrenos de cuya dotación se tratará para los efectos del artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, el cual se refería a lo establecido en esta ley en el artículo 16 que en la página anterior ya se ha mencionado. Una vez formulada la conclusión respectiva, dicha Comisión remitiría a la Comisión Nacional Agraria los expedientes cuya tramitación hubiese concluido, dejando copia de su dictamen. La Comisión Nacional Agraria, una vez recibidos el o los expedientes, emitiría un dictamen, en un término máximo de un mes; Finalmente el Ejecutivo se encargaría de fallar en definitiva, con el carácter de irrevocable, el dictamen de la Comisión Nacional Agraria, aprobándolo o no; decretando al mismo tiempo la indemnización correspondiente al poseedor afectado en su caso.

Decretada definitivamente una dotación o restitución de tierras, se notificaría a la Comisión Local Agraria, dando conocimiento al Ejecutivo Local, el cual ordenaría inmediatamente al Comité Ejecutivo correspondiente que procediera a hacer entrega definitiva de las tierras dotadas a los pueblos favorecidos. De acuerdo a lo anterior se establece la Posesión definitiva.

En los casos de Restitución también se presentaba la solicitud ante el Gobernador, acompañando los documentos en que se fundaba el derecho; el Gobernador transcribiría la solicitud a la Comisión Local respectiva, agregando los datos que ya se han señalado en el caso de dotación; dicha solicitud se notificaba a los afectados y la Comisión Nacional Agraria concedía un término de cuatro meses para la substanciación del expediente, y durante él los interesados rendirían todas las pruebas conducentes a su intento. Es importante resaltar que las informaciones

testimoniales se recibirían ante la autoridad judicial, las cuales podían rendir informaciones en contrario, observándose para la recepción de esas informaciones las prescripciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; Se presentó de esta manera una etapa de procedimientos mixtos, administrativos y judiciales. Después de todo esto, la Comisión Local Agraria dictaminaría proponiendo la resolución, previa exposición de los fundamentos de hecho y de derecho y elevaría el expediente a la Comisión Nacional Agraria, la cual debería hacer constar en su dictamen: Los nombres de los latifundistas o propietarios afectados por la restitución que se solicitaba, el valor catastral de la propiedad afectada total o parcialmente, el monto aproximado de las fincas y construcciones, además de todos los datos que ilustrarán la Resolución.

Procediéndose subsecuentemente de la misma manera que en tratándose de Dotaciones.

Si el fallo definitivo del Ejecutivo negaba la restitución, esta no podría volverse a solicitar, a diferencia de la dotación, solicitud de dotación la cual podrían en todo tiempo hacer de nueva cuenta si esta hubiese sido negada, lo anterior siempre y cuando no se contara ya con las tierras suficientes para subsistir.

El artículo 38 de la Ley de Ejidos, establecía que en los casos en que se reclamara contra reivindicaciones y el interesado obtuviera resolución judicial, declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo daría derecho a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

La Ley del 6 de enero de 1915 y por ende el artículo 27 Constitucional, de los cuales es reglamentaria esta Ley de Ejidos, presentó un nuevo concepto de ejido, distando su significación del antiguo concepto de Ejido Colonial, formado generalmente por terrenos pastales de una legua de extensión y destinado a los ganados de los Indios; De acuerdo a la legislación agraria en estudio la palabra ejido era utilizada por la ley para significar, entre otras cosas, el conjunto de bienes territoriales que recibe, a través del reparto agrario, un núcleo o grupo de población. Lógicamente se impone preponderantemente un régimen jurídico protector, de las tierras restituidas o dotadas, las cuales se convierten en Ejidos, tal y como se ha establecido en el artículo 13 de la Ley de Ejidos en comento. De gran relevancia resulta lo ya expuesto, pues el ejido constituye la pieza fundamental de la estructura agraria mexicana y es la Reforma Agraria en su expresión más completa y concreta.

Se dio cumplimiento a la promesa medular hecha por la Revolución Mexicana con la creación del nuevo concepto de Ejido, que se maneja desde la Ley del 6 de enero de 1915.

Algo interesante que presenta la Ley de Ejidos en su capítulo VI y último, es la creación de las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos, toda vez que, el artículo 39 de la citada ley, ordenaba que entre tanto se expidiera una ley que determinará la manera de hacer el repartimiento de las tierras reivindicadas u obtenidas, dichas tierras se disfrutarían en comunidad por el núcleo de población beneficiado.

Por lo que para efecto de administrar las tierras comunales se nombraría por los miembros de la comunidad una Junta de Aprovechamiento de los Ejidos, dictándose de esta manera, una serie de disposiciones para el caso, siendo de las más importantes las siguientes:

- I. La junta de aprovechamiento de los Ejidos constaría de cinco miembros de la comunidad, elegidos por ésta cada año.
- II. La junta de aprovechamiento de los Ejidos tendría por obligaciones:
  - a) Representar a la comunidad para el pago de contribuciones al Estado, al Municipio y a la Federación por las tierras comunales.
  - b) Distribuir, de acuerdo con sus estatutos particulares, la tierra que cada uno de los miembros de la comunidad debía utilizar en cada temporada; dictando las medidas apropiadas para que los terrenos del ejido pudieran ser utilizados por todos los comuneros equitativamente, y para que todos éstos contribuyeran por igual, al cuidado de los ejidos y de los gastos necesarios.
  - c) Vigilarían el cumplimiento de las leyes relativas a la conservación de bosques y prohibirían, si fuere conveniente, la tala en los montes y los campos, reglamentando la replantación de árboles útiles en cada ejido.
  - d) Intervendrían en el uso equitativo de los pastos y las aguas del terreno comunal.
  - e) Intervendrían en todo aquello que requiriera la representación de la comunidad en las relaciones con el Fisco y las autoridades políticas o agrarias, así como en todo lo que reclamara la utilidad de la comunidad; y representarían a la comunidad ante las autoridades judiciales, ejercitando todas las acciones y derechos correspondientes por sí o por apoderados.
- III. La Junta de Aprovechamiento de los Ejidos contaría con un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos Vocales.

Se observa en este capítulo un antecedente primario de lo que actualmente constituye el Comisariado Ejidal, pues el papel principal de las Juntas de Aprovechamiento de Ejidos es el de representar al Núcleo Agrario.

La Comisión Nacional Agraria creó, por medio de la Circular número 22 expedida el día 18 de abril de 1917, los Comités Particulares para la Administración de Ejidos, es decir, Comités Particulares Administrativos totalmente distintos de los Comités Particulares Ejecutivos,<sup>9</sup> que eran los representantes de los solicitantes de tierra. Los Comités Particulares Administrativos recibían de los Comités Particulares Ejecutivos los terrenos que se habían dotado o restituido a los pueblos y proveían lo necesario para que éstos los disfrutaran en común y de modo gratuito.

En la Ley de Ejidos en estudio, se estableció en lugar de los Comités Particulares Administrativos, que como ya se ha señalado fueron creados por la Comisión Nacional Agraria, las Juntas de Aprovechamiento de los Ejidos, con las atribuciones que ya se han detallado. La Ley de Ejidos culmina así con su artículo 42 y 9 artículos transitorios.

Estuvo poco tiempo vigente, ya que establecer trámites tan dilatados, infinidad de requisitos e informes que debían cubrirse y sobre todo al imponer las posesiones definitivas en la que hasta haberse dictado la aprobación por parte del Ejecutivo se podría poner en posesión de las tierras al grupo de población beneficiado, fue decepcionante para los núcleos agrarios que se encontraban sumamente necesitados de tierras que cultivar, de manera inmediata. Requerimiento que con la ley en comento no se dio de manera alguna, por lo tanto se tuvo que cambiar totalmente la Política Agraria que bastante se había distanciado de las necesidades reales que primordialmente debían satisfacerse. Esta Ley fue abrogada por el Decreto del 22 de noviembre de 1921.

## 1.6 DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

El decreto del 22 de noviembre de 1921 fue expedido por el General Alvaro Obregón, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en aquel entonces, En este Decreto se abrogaba la Ley del 28 de diciembre de 1920, sobre Ejidos.

Del contenido de este Decreto se desprende que en el artículo 2° se declaraba que el Decreto preconstitucional del 19 de septiembre de 1916, que

---

<sup>9</sup> Fabila, Manuel. op. cit. p 272

reformó los artículos 7°, 8° y 9° de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, quedó de pleno derecho abrogado por el artículo 27 de la Constitución Federal y por tanto esos artículos tenían desde el primero de mayo de 1917, fecha en que comenzó a regir la Constitución aludida, la fuerza y el vigor con que aparecían en el texto primitivo del citado decreto de 6 de enero de 1915, con el cual también el Decreto de 19 de septiembre de 1916 fue incorporado al artículo 27 de la propia Constitución.

Estableció las bases para la nueva reglamentación agraria (artículo 3°), ya que facultaba al Ejecutivo de la Unión para que dictara todas las disposiciones conducentes a reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades que para su aplicación creó la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, y muy especialmente las Comisiones Agrarias a que se refiere el artículo cuarto del decreto en estudio, a efecto de que éstas, pudieran servir eficazmente en la ejecución del propio Decreto y de otras disposiciones agrarias que se hubieren expedido y se expidieran en lo sucesivo, de acuerdo con el programa político de la Revolución, sobre las bases siguientes:

- I. Que conforme el artículo quinto del decreto del 22 de noviembre de 1921, los Comités Particulares Ejecutivos dependerían de las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas, y éstas de la Comisión Nacional;
- II. Las Comisiones Locales Agrarias de las Entidades Federativas substanciarían los expedientes de su competencia, dentro del término de cuatro meses, cerrándolos con la resolución que debían proponer a los Gobernadores de las Entidades Federativas;
- III. Que los Gobernadores de las Entidades Federativas dictarían las Resoluciones que les correspondieran, dentro del mes inmediato siguiente al en que las Comisiones Locales Agrarias cerraran los expedientes respectivos.
- IV. Que en el caso de que las resoluciones de los Gobernadores de las Entidades Federativas mandaran restituir o dar tierras a los pueblos, los Comités Particulares Ejecutivos darían de ellas las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente al de que trataba la base anterior;
- V. Los términos señalados en las bases precedentes serían absolutamente improrrogables;
- VI. En el caso de que transcurriera para los Gobernadores de las Entidades Federativas el término que señala la fracción III para que dichos Gobernadores dictaran su resolución, sin que esa resolución fuere dictada, el

Delegado de la Comisión Nacional Agraria en la Entidad de que se trate recogería el expediente instruido por la Comisión Local y lo remitiría a la misma Comisión Nacional para que ella consultara la resolución final directamente con el Presidente de la República, por conducto de su Presidente, el Secretario de Agricultura y Fomento; y

- VII. Que fuera caso de responsabilidad oficial de los Gobernadores de las Entidades Federativas, de las Comisiones Locales Agrarias y de los Comités Particulares Ejecutivos, que no se cumpliera con la observancia estricta de los términos señalados en las presentes bases, debiendo hacer la Comisión Nacional Agraria las consignaciones respectivas, y en particular las de los Gobernadores de los estados, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo II del artículo 108 de la Constitución Federal.

Durante la vigencia del decreto que creó las bases de la Legislación Agraria, los procedimientos aceleraron la restitución y dotación de tierras a los campesinos necesitados de las mismas, por lo tanto este decreto dio inicio a una intensa actividad en materia agraria y de la misma manera a los reglamentos que surgieron como consecuencia de este decreto del 22 de noviembre de 1921, ya que se adecuaron mejor a las necesidades y a la realidad imperante, pues, el Ejecutivo quedó facultado para expedir los Reglamentos y modificarlos de acuerdo con las Bases estipuladas en el decreto en comento.

"El Decreto establecía en su artículo 4° una Institución importantísima para dar debido cumplimiento a la Reforma Agraria añorada, dicha Institución fue la Procuraduría de Pueblos"<sup>10</sup>, que tenía como finalidad patrocinar gratuitamente a los pueblos que lo requirieran, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos. Dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores de la Comisión Nacional Agraria.

Gracias a dicha Institución quedó cubierto un aspecto determinante para la práctica y aplicación veraz de todos y cada uno de los preceptos agrarios, que a partir de este Decreto se establecieron, ya que la ignorancia constituía el mayor obstáculo para alcanzar los objetivos deseados, al contar los núcleos agrarios con un debido asesoramiento legal se daba uno de los pasos más benéficos para dichos núcleos.

Asimismo los Procuradores de Pueblos favorecían la expedita y moral aplicación de las Leyes Agrarias.

---

<sup>10</sup> Idem p 310

La Procuraduría de Pueblos dependió en un principio de la Comisión Nacional Agraria, actualmente equivale a la Procuraduría Agraria, Institución que se contempla en el artículo 134 de la Ley Agraria vigente.

El Decreto en estudio fue dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México a los diez días del mes de abril de 1921, fechado el día 17 del mismo mes pero de 1922, es decir la fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Por lo que el 29 de mayo de 1922 se expidió un Decreto que aclaró la fecha correcta de expedición del decreto que asentó las Bases Agrarias, señalando el 22 de noviembre de 1921 como la fecha correcta.<sup>11</sup>

### 1.7 REGLAMENTO AGRARIO DEL 17 DE ABRIL DE 1922.<sup>12</sup>

De acuerdo a las facultades que se le otorgaron al Ejecutivo Federal, previstas en el artículo 3° del decreto del 22 de noviembre de 1921, se expidió el Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922, por el General Alvaro Obregón, de acuerdo con las bases agrarias establecidas.

Respecto a este Reglamento se puede señalar que continúa preservando la Categoría Política de quienes podían solicitar tierras, en cualquiera de sus dos conceptos, teniendo categoría política:

- A) Los pueblos;
- B) Las rancherías;
- C) Las congregaciones;
- D) Los condueñazgos;
- E) Las comunidades;
- F) Los núcleos de población existentes en las haciendas que hubieran sido abandonadas por sus propietarios y que tuvieron necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones a fin de poder subsistir; y
- G) Las ciudades y villas cuya población hubiera disminuido considerablemente o que perdieron la mayor parte de sus fuentes de

<sup>11</sup> Idem p 333

<sup>12</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 18 de abril de 1922.



riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros.

Como se observa este Reglamento además de incluir las Categorías ya especificadas en la Ley de Ejidos de 1920, añadió a este rubro las señaladas en los incisos D), F) y G).

De acuerdo al artículo 9° la extensión de los ejidos en los casos de dotación, se fijaría asignando a cada jefe de familia o individuo mayor de dieciocho años, de tres a cinco hectáreas en los terrenos de riego o humedad; de cuatro a seis hectáreas en los terrenos de temporal que aprovecharan una precipitación pluvial anual abundante y regular; y de seis a ocho hectáreas en los terrenos de temporal de otras clases. Con lo anterior se dejaba fuera de uso lo establecido por la Ley de Ejidos de 1920 para el efecto, pues de manera muy concreta se estableció en este artículo la extensión de los ejidos. por lo que tomando en cuenta la calidad de las tierras, en el artículo 11 de este Reglamento se añadía que en las regiones árida o cerriles, la asignación a cada jefe de familia o individuo mayor de dieciocho años, podría hacerse hasta por triple número de las hectáreas antes citadas. Se debe recordar que el artículo 27 Constitucional establece el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad, la cual en aquel tiempo no se define, y al Respecto el Reglamento Agrario abordó este importante punto, en el artículo 14, toda vez que se estableció que quedaban exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades:

- I. Las que tenían una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad.
- II. Las que tenían una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal que aprovechara una precipitación pluvial anual abundante y regular.
- III. Las que tenían una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.
- IV. Las propiedades que por su naturaleza representaban una unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso lo dueños de la propiedad deberían ceder una superficie igual a la que les correspondía entregar en terrenos de buena calidad, y en el lugar más inmediato posible.

V. Las comprendidas en los contratos de colonización celebrado con el Gobierno Federal.<sup>13</sup>

No obstante que en el citado artículo no se establecía expresamente que las propiedades descritas constituyeran la pequeña propiedad, al considerarlas inafectables nos conducía a deducirlo, es decir, al artículo 27 Constitucional que contempla la pequeña propiedad.

Tomando en cuenta algunas consideraciones queda el artículo 17 exponiendo que en el caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población, que tenía derecho a solicitar ejidos, no existieran sino propiedades de las comprendidas en los incisos I, II y III del artículo 14, las extensiones respectivas deberían reducirse a la mitad.

Subsanando el error de la Ley de Ejidos de 1920, el Reglamento Agrario contempla en su artículo 19 las posesiones provisionales.

En relación a los procedimientos se establecía en el artículo 27 del Reglamento Agrario, de manera muy dispersa, que los expedientes sobre dotación o restitución de tierras a los pueblos, serían tramitado por las Comisiones Locales agrarias y resueltos provisionales por los Gobernadores, dentro del improrrogable término de cinco meses. Los Comités Particulares Ejecutivos darían las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente a la resolución que las determinaba.

En todo expediente sobre restitución o dotación de ejidos, se agregarían y se considerarían todos los escritos y pruebas que ofrecieran los propietarios afectados y una vez practicadas las diligencias respectivas, se les notificaría a estos que disponían de un plazo de treinta días para que alegaran ante la Comisión Nacional Agraria lo que a su derecho conviniera.

Implica gran importancia el que se diera el inicio para transformar el procedimiento agrario en un verdadero juicio ante autoridades agrarias, pues como ha quedado asentado se concedía a los propietarios afectados la oportunidad de defenderse e intervenir en el procedimiento.

Con 28 artículos y 2 artículos transitorios estaba integrado el Reglamento Agrario de 1922<sup>14</sup>, el cual no abordó muchos de los aspectos del Ejido, pues se abocó exclusivamente a las dotaciones y restituciones.

---

<sup>13</sup> Esta fracción V, fue adicionada al art. 14 del Reglamento Agrario, por Decreto de 29 de mayo de 1923. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio del mismo año.

<sup>14</sup> Fabila, Manuel. op. cit. p 327-332.

Es de recordarse que la Comisión Nacional Agraria creó los Comités Particulares Administrativos, que fueron sustituidos en la Ley de Ejidos de 1920 por las Juntas de Aprovechamiento de Ejidos, pero al ser abrogada ésta Ley, ni el decreto que la abrogó ni el reglamento Agrario en comento dispusieron algo al respecto y ante esta gran omisión se expidió el decreto del 12 de julio de 1923 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 1923, que formó el artículo 27 del Reglamento Agrario para que los núcleos agrarios con alguna de las categorías ya enunciadas, pudieran disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que se les hubiere restituido o dotado.

Facultó de nueva cuenta a los pueblos para que designaran Comités Administrativos que tendrían capacidad jurídica para contratar y obligarse en todo lo relativo a la administración y mejor aprovechamiento de dichos bienes comunales reconociéndose que igual capacidad habían tenido los Comités administrativos que hasta esa fecha venían funcionando; Comités que designarían de acuerdo con las Bases que autorizaría la Comisión Nacional Agraria mediante la Circular número 51<sup>15</sup> que expidió la misma.

De esta manera los Comités Administrativos de Ejidos se compondrían cuando menos de tres personas, serían designados por mayoría de votos en elección de primer grado por los vecinos del pueblo interesado, se renovarían pasados seis meses de su funcionamiento, siempre que así lo solicitaran un 20% de los agricultores y que la sustitución se aprobara en Asamblea General reunida conforme a las reglas especificadas. Contaban con la facultad para dictar las disposiciones que tendieran al mejor cultivo de los terrenos ejidales y a la apropiada distribución de las distintas labores agrícolas, esto es, el mejor aprovechamiento de las tierras y el mejor beneficio colectivo.

Estos Comités recibirían los terrenos ejidales de los Comités Particulares Ejecutivos; Se elegirían los miembros de los Comités Administrativos, en una Asamblea que debería reunir el 60% de las personas jefes o cabezas de familia del pueblo, los cuales serían propietarios y 3 suplentes escogidos entre las personas de mayor capacidad, de mayor representación y de "limpios antecedentes", entre los mismo jefes o cabezas de familia, uno con el carácter de Presidente, otro con el de Vocal Tesorero y el tercero el de vocal secretario; siendo requisito indispensable para que funcionara el Vocal Tesorero, que caucionara su manejo a satisfacción del pueblo.

Se establece claramente la función de representatividad que implicaba el Comité Administrativo, es de resaltarse el incapie en que se tuvieron "Limpios

---

<sup>15</sup> Idem p 334-340.

Antecedentes", por lo tanto esto constituye un antecedente más del tema central que se aborda en el presente trabajo de tesis.

Otro aspecto de éste reglamento fue que se pretendía implantar el cooperativismo económico entre los ejidatarios, el cual obtuvo pocos resultados, pues hacia falta una Institución de Crédito que impulsara dichas Cooperativas, agregando a lo anterior la falta de información en los núcleos agrarios.

El Reglamento Agrario durante su vigencia de 5 años, sufrió una serie de modificaciones y adiciones; por el decreto de 12 de julio de 1923 que ya se ha referido; el decreto de 28 de julio de 1924 que modificó el artículo 1° exceptuando de la afectación las tierras destinadas a la colonización; Decreto de 23 de julio de 1924 que determinó la forma en que se tramitaría la Ampliación de Ejidos y creó en ese año la tercera acción agraria; Decreto del 23 de abril de 1925 que modificó los artículos 1° y 2° del Reglamento para determinar la forma en que se comprobaría la categoría política de los pueblos, rancherías...; Decreto del 23 de abril de 1925 que modificó los artículos 11 y 27 del Reglamento, señalando aumento en las hectáreas que correspondería a una parcela de regiones áridas o cerriles y otras instrucciones sobre restitución y dotación; Decreto del 28 de mayo de 1925 que nuevamente reformó los artículos 1° y 2° del reglamento y que se refiere a la capacidad jurídica para solicitar restitución de dotación y por Decreto del 8 de octubre de 1925 que reformó los artículos 22 y 28 del Reglamento Agrario para la formación y comprobación de los censos agrarios.<sup>16</sup> Durante la vigencia de este Reglamento Agrario se incrementó la labor agraria tanto en el reparto de tierras, como en la dirección que empezaba a tomar la Política Agraria, en el sentido de acrecentar el número de pueblos beneficiados.

## **1.8 LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927.<sup>17</sup>**

Ley expedida por el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Don Plutarco Elías Calles y creada por el Licenciado Narciso Bassols, razón por la que algunos autores la denominan "Ley Bassols", presenta en su contenido 196 artículos y 2 artículos transitorios.<sup>18</sup> Se denota en el Lic. Bassols una profunda preocupación respecto del agrarismo, por el desorden que en este rubro se vivía en el país, a causa de la expedición de legislaciones distantes de la realidad, de la eficaz solución, de los trámites prolongados por años, de dotaciones y resoluciones

<sup>16</sup> Delgado, Moya Rúben. *El ejido y su Reforma Constitucional*. Editorial Pac. México, 1994. p 89.

<sup>17</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 1927.

<sup>18</sup> Fabila, Manuel. *op. cit.* p 383 y ss.

nulas al paso del tiempo; de la limitante establecida en la "Categoría Política", que constituía el primer obstáculo a enfrentar. Legislación que en aquél tiempo regía los principios fundamentales del agrarismo bajo dichos términos.

Con ese particular punto de vista el Lic. Bassol, se dio a la tarea de contribuir de manera eficaz y práctica a encaminar y organizar todo aquello que se encontraba disperso y aquello que aún no estaba dispuesto, de tal suerte que la ley de referencia tiene como objetivos principales: Definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar un Juicio Administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, enmarcadas dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 Constitucionales. La Ley Bassols contiene diversos puntos de relevancia que a continuación se refieren.

En el artículo primero se encuentra lo sobresaliente, ya que se desechó de plano la calidad que se exigía tener, es decir, la "Categoría Política" y establece que todo poblado que careciera de tierras o de aguas, o que no tuviera ambos elementos en cantidad bastante para las necesidades agrícolas de su población, tenía derecho a que se le dotara de ellos, en la cantidad y con los requisitos que expresaba la propia Ley.

Estableció como Autoridades Agrarias:

I. Al Presidente de la República, II. La Comisión Nacional Agraria, III. Los Gobernadores de los Estados, IV. Las Comisiones Locales Agrarias, V. Las Delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados y VI. Los Comités Particulares Ejecutivos (Artículo 4).

Contemplaba en su artículo 25 el primer antecedente de la doble vía ejidal que se presentaba, cuando un expediente de restitución había sido dictaminado por la Comisión Local Agraria en el sentido de que era improcedente la acción intentada, ante esto, se convertiría la tramitación en dotatoria, desde luego.

El Procedimiento Agrario se estableció más que nada como un Juicio ante autoridades administrativas, a fin de prepararse para contrarrestar los ataques de inconstitucionalidad, que en vía de amparo se le venían haciendo y que en forma considerable retrasaba el reparto de tierra por la interposición constante del juicio de amparo promovido por los propietarios afectados y que normalmente ganaban por defectos en el procedimiento. Por lo tanto se le dio prácticamente a la solicitud, ya sea de dotación o restitución, el carácter de una demanda, la cual tendría que ser debidamente notificada a los propietarios afectados, posteriormente llegaría el período de pruebas, una vez concluido, se otorgaba un término para presentar alegatos y finalmente culminaba el procedimiento con la Resolución Provisional del

Gobernador, lo que podría considerarse como la Primera Instancia; resultando así como, segunda instancia la Resolución que emitía el Presidente de la República.

En el artículo 46 se estableció que en todo caso de restitución se respetarían:

- Las tierras tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley de 25 de junio de 1856.
- Hasta cincuenta hectáreas que hubieran sido poseídas a nombre propio, a título de dominio y por más de diez años.

El excedente de cincuenta hectáreas sería comprendido en la afectación; pero si el que sufría la restitución había poseído el mismo a nombre propio y a título de dominio por diez años, tendría derecho a que conforme a las leyes respectivas, se le indemnizara por el valor de tierra excedente.

Se establecieron los pasos correspondientes para dar cumplimiento a la Ejecución de las resoluciones provisionales y las definitivas. Obvio es que con todo lo anterior se trataron de cubrir todas las formalidades establecidas en el artículo 14 Constitucional.

Asimismo en esta ley se establecían los requisitos para recibir parcela y por ende ser incluido en el censo agrario:

Ser mexicano; varones mayores de 18 años o mujeres solteras o viudas que sostuvieran familia; vecinos del poblado solicitante; ser agricultores o jornaleros y no haber tenido bienes de cualquiera clase, cuyo valor total llegara apreciado comercialmente, a un mil pesos.

Se expresan en el artículo 99 los límites establecidos para la extensión de las tierras que se concedieran.

Respecto a la Pequeña Propiedad fue contemplada en el artículo 105, que a la letra decía: "quedan exceptuadas de afectación ejidal, por considerárseles pequeña propiedad las superficies que no excedieran de 150 hectáreas, cualquiera que fuera la calidad de sus tierras."

Añadiendo el Artículo 106 que si había tierra de varias clases, no sería inafectable una superficie de 50 parcelas de cada clase, sino que la pequeña propiedad se determinaría sumando parcelas de una o varias clases, hasta completar un total de 50.

De conformidad con lo anterior se cambió el concepto inicial de pequeña propiedad que había sustentado el Reglamento Agrario de 1922.

Es importante señalar que se determinaba en el Artículo 142 que la entrega (de las tierras) se haría al órgano de representación de los ejidatarios, que hubiere sido designado con anterioridad al momento de la entrega de la posesión, especificándose que las leyes y disposiciones respectivas, regirían lo referente a los órganos de representación y forma de constituirlos.

Ya que las ampliaciones habían sido creadas mediante una Circular, se contemplaban también en esta ley, en el artículo 191, pero advirtiéndose que sólo serían procedentes 10 años después de la fecha de dotación o restitución.

En el artículo 1° transitorio se indicaba que se derogaban todas las leyes, decretos y reglamentos dictados en materia agraria, así como los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional. Se exceptuaban el artículo 4° (Procuraduría de Pueblos) del Decreto del 22 de noviembre de 1921, y la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925 y su Reglamento, que subsistirían en cuanto no se opusieran a la denominada "Ley Bassols".

### **1.9 LEYES REGLAMENTARIAS SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DE PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL DE 19 DE DICIEMBRE DE 1925 y 25 DE AGOSTO DE 1927.**

Hasta ahora las Leyes que se han estudiado, se refieren a la dotación y restitución de tierras y de aguas a los núcleos agrarios, pero no se han ocupado en sus disposiciones de los asuntos que serán materia de la Ley Reglamentaria ahora en estudio.

La primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925<sup>19</sup> consta de 25 artículos y 4 artículos transitorios, fue expedida por Don Plutarco Elías Calles, y es la que inicialmente se estudiará.

Refería en el Artículo 2° que la corporación de población, adquiriría la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidos en la resolución de dotación o restitución y que en todo caso serían inalienables los derechos sobre las parcelas que adquiriera dicha corporación.

---

<sup>19</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1925.

Por lo tanto en ninguna forma podrían dar la parcela en arrendamiento, aparcería, hipoteca, anticresis, cederla, traspasarla o enajenarla, resultando nulas las operaciones o contratos que bajo cualquier forma o título se hubieran verificado por el adjudicatario de la parcela.

Lo que constituye las limitaciones legales respecto al lote adjudicado sobre el cual el adjudicatario tendría dominio (Artículo 15).

En el artículo 4° se instituyó a los Comisariados Ejidales como órganos representativos del núcleo y se decía que los derechos que tenía la corporación de población, se ejercitarían por medio de los Comisariados Ejidales que designaría la Junta General cada año, los cuales quedarían bajo la vigilancia del delegado o representante de la Comisión Nacional Agraria, sin perjuicio de que la Junta General nombraría a los Inspectores que creyera convenientes. Lo anterior indica que los comisarios ejidales eran mandatarios de los ejidatarios y administradores del ejido, teniendo las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Representar a la corporación de población que los designó, tanto ante las autoridades administrativas como ante las judiciales.
- II. Administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal, de acuerdo con las bases aprobadas por la mayoría de los ejidatarios y con sujeción a las disposiciones de las leyes agrarias de la Secretaría de Agricultura y Fomento.
- III. Dividir en lotes el terreno de cultivo de las tierras ejidales con sujeción a las disposiciones reglamentarias de esta ley, y repartir dichos lotes de la manera más equitativa que acordara la mayoría de los ejidatarios.
- IV. Administrar en los términos de la fracción II, aún después de hecha la repartición de tierras entre los ejidatarios la propiedad comunal de los bosques, terrenos de pasteo y de las aguas, que continuaría como lo dispone la Constitución General en su artículo 27.
- V. Responder, como cualquier mandatario, de las resultas de su gestión tanto en lo civil como en lo penal, para lo cual caucionarían debidamente su manejo.
- VI. Convocar a los ejidatarios a Junta General.

Su duración una vez electos era de un año, pero la Junta General podría acordar en cualquier momento su remoción.



Las quejas o anomalías en su gestión serían recibidas por el Inspector de Vigilancia o a falta de éste el delegado o algún otro representante de la Comisión Nacional Agraria.

El artículo 7 plantea de una manera somera los requisitos que debía reunir la gente que aspirara a fungir como Comisario Ejidal, diciendo que no podrían ser designados Comisarios Ejidales los que no fueran vecinos del pueblo con más de tres años de residencia o los que siéndolo tuvieran más de un lote de 25 hectáreas antes de verificarse el repartimiento o después de verificado y en cualquier tiempo, dentro o fuera del ejido, no podrían tomar posesión de su encargo los que no hubieran caucionado su manejo y cesarían en él aquellos cuya fianza se hiciera insuficiente durante su administración.

Se observa evidentemente, que existiendo tantos intereses en los Ejidos, se pretendía regular con esta Ley todo tipo de abusos y excesos que pudiera originar el tener un cargo de esta índole y por consiguiente el poder en pequeña escala, causa probable de graves perjuicios para los Ejidatarios y por el contrario beneficiar grandemente a algunos cuantos a costa de aquéllos, de ahí la relevancia de la presente Ley en estudio y su Reglamento, que más adelante se comentará.

La posesión definitiva de las tierras, bosques y aguas comprendidos en la Restitución o Dotación se daría al Pueblo tan pronto como quedara notificado de la Resolución respectiva. Para tal efecto, el Delegado o Representante de la Comisión Nacional Agraria convocaría a una Junta a todos los Ejidatarios que hubiera en el pueblo, con estricta sujeción al Padrón Definitivo del expediente de Restitución o Dotación; Junta en la que se designarían tres Comisarios Ejidales Propietarios y 3 suplentes, que representarían a la comunidad en todo lo que al Ejido se refiriera, de acuerdo a sus facultades y obligaciones ya enumeradas. Los Comisarios Ejidales recibirían el día señalado al efecto, del Delegado citado y del Comité Particular las tierras, bosques y aguas de que se tratara. El artículo 10 determinaba que la Junta de ejidatarios del pueblo necesitaría, cada vez que se reuniera, de la asistencia del 60%, cuando menos del total empadronado en el censo definitivo o de sus sucesores.

En el Capítulo II de la Ley en estudio, denominado "De la repartición de tierras a los vecinos de los pueblos" (artículo 12), se determinaba que dentro de los 4 meses siguientes al en que fuera dada la posesión provisional o definitiva del ejido al pueblo, los comisarios ejidales deberían, bajo la dirección del Delegado o de algún otro Representante de la Comisión Nacional Agraria, formar y presentar a la Junta General el proyecto de división, adjudicación y administración de las tierras ejidales, sujetándose a las siguientes bases:

- I. Separación del fundo legal y de los montes, pastos y arbolado, de la superficie de cultivo o susceptibles de él.
- II. División en Parcelas Ejidales de las tierras de cultivo, entre los ejidatarios inscritos en el Padrón Definitivo, en los casos de dotación o en la proporción del reglamento de esta Ley, en los casos de restitución.
- III. Manera de administrar los bosques, pastos, arbolado y aguas que continúen en el disfrute común.
- IV. Exclusión en el reparto, de los ejidatarios que tengan uno o varios lotes de una extensión igual o mayor que la parcela agrícola.
- V. Reserva del número de parcelas, destinadas a escuelas de niños o de educación agrícola, y
- VI. Las demás que por concepto de utilidad pública señalaba el Reglamento.

A falta de personal de la Comisión Nacional Agraria que no pudiera asesorar a la Junta de Ejidatarios o Comisario en el referido proyecto en el término establecido (4 meses), el mismo plazo se consideraría prorrogado; pero transcurridos los 4 meses, la misma Comisión ordenaría administrativamente que se consideraría inamovible en forma provisional al ejidatario, en la parcela que disfrutaba en el reparto que había hecho el Comité Particular Administrativo. Aprobado el proyecto, se procedería al reparto.

De conformidad con el artículo 8°. La propiedad ejidal constaría debidamente registrada en el Registro Agrario que establecía la Ley Reglamentaria en estudio.

En caso de fallecimiento del propietario de la parcela ejidal, los derechos sobre la misma serían transferidos a las personas que, siendo parientes o no del fallecido, vivían en familia con él y éste atendía a su subsistencia. La adjudicación se haría a favor del heredero que, adquiriría el carácter de jefe de la familia (Artículo 15 Fracción III).

Tanto el cambio de dueño por herencia como por reversión al pueblo y a un nuevo adjudicatario, se harían constar en el registro Agrario y se expedirían los Certificados relativos, sin necesidad, en el primer caso, de juicio sucesorio ante los Tribunales.

La falta de cultivo durante más de un año, daría lugar a nueva adjudicación de la parcela ejidal, previa comprobación a juicio de la Junta General del Pueblo.

Pero existiendo causa justificada el campesino no podría ser privado de su parcela (Artículo 15 Fracción V).

Determinaba el artículo 16 que la parcela ejidal, no podría ser objeto de embargo en juicio o fuera de él por autoridad alguna.

Las cuestiones que respecto de dominio, posesión o disfrute de las parcelas ejidales se suscitarán entre los adjudicatarios serán resueltas por los Comisarios Ejidales, y en caso de inconformidad con las resoluciones de éstos, serán resueltas por los Inspectores de Vigilancia que hubiere nombrado la Junta General, y si después de esto aún existía inconformidad por parte de los interesados entonces se plantearía el asunto ante la Junta General de Vecinos, que resolvería en definitiva oyendo previamente al representante de la Comisión Nacional Agraria.

En el artículo 21 se creó bajo la dependencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, la institución del Registro Agrario, el cual tendría un Reglamento que señalaría los requisitos y los actos que debieran ser inscritos en éste.

Algunos puntos sobresalientes en esta ley son los siguientes: Que se estableció la naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e inajenable de las tierras ejidales, indivisas o parceladas; se constituyeron los Comisarios Ejidales que substituirían a los Comités Particulares Administrativos, y que se creó el Registro Agrario, además de señalar los destinos de los bienes ejidales y la manera de repartir las tierras.

Para los fines de este trabajo es menester tener conocimiento del contenido del Reglamento que continuación se estudiará.

#### REGLAMENTO DEL PATRIMONIO EJIDAL DEL 4 DE MARZO DE 1926.<sup>20</sup>

Don Plutarco Elías Calles, tuvo a bien expedir tal y como se establecía en el artículo 25 de la Ley del 19 de diciembre de 1925, donde se facultaba al Ejecutivo para expedir todas las disposiciones necesarias, a fin de dar exacto cumplimiento a las prevenciones de la Ley referida, el REGLAMENTO DEL PATRIMONIO EJIDAL de 4 de marzo de 1926, en cuyo contenido se determinaba que:

El representante de la Comisión Nacional Agraria o el Representante de la Comisión Local sólo para el efecto de dar posesión provisional, asesoraría en Junta a los vecinos que se reunieran, procedería a efectuar la elección de Comisarios

<sup>20</sup> Cuadros, Caldas Julio. Catecismo Agrario. Editorial Talleres Gráficos de la Nación. México, 1929. p 263-279.

Ejidales que debían recibir las tierras del Comité Particular Ejecutivo, para cuyo fin se mandaría fijar la Convocatoria a que se refería el artículo 2º, previniendo en ella a los ejidatarios que procedieran a la formación de planillas de 3 Comisarios de los cuales serían Presidente, Tesorero y Secretario respectivamente, y de 3 Comisarios suplentes. En la propia convocatoria se expresarían los requisitos que debían reunir los aspirantes a Comisarios.

La Junta General de Ejidatarios, para que pudiera tomar acuerdos válidos, debería sujetarse en su convocación, constitución y funcionamiento a algunas prescripciones, tales como:

- A) Que fuera convocada por el representante de la Comisión Nacional Agraria, por los Comisarios Ejidales o por los Inspectores de Vigilancia según lo indicaba el Reglamento.
- B) Fuera del caso referido en el segundo párrafo de este rubro, la convocatoria sería fijada en los lugares públicos de mayor tránsito, por lo menos 5 días antes de su celebración, expresándose en ella el día, la hora y el lugar donde se verificaría, además del asunto a tratar.
- C) Debería contar con un Quórum del 60% del total de ejidatarios empadronados, en caso contrario se levantaría un Acta y se señalaría nueva fecha, hora y lugar para una segunda Junta, debiéndose fijar la respectiva convocatoria, si esta 2ª. Junta no reunía el Quórum señalado se levantaría Acta de no verificación. El representante de la Comisión Nacional Agraria que hubiere hecho las convocatorias remitiría el informe a la Comisión referida para que ésta resolviera sobre los puntos a discusión.
- D) Los acuerdos deberían tomarse por la mayoría absoluta de los ejidatarios presentes.

En este Reglamento se enuncian todos y cada uno de los requisitos que deberían reunir los Comisarios (art. 3º.):

- I. Ser de notoria honorabilidad.
- II. Ser ejidatario del pueblo con mas de tres años de residencia en él.
- III. No tener mas de un lote de 25 hectáreas.
- IV. Los comisarios propietarios deberían caucionar, además su manejo.

- V. No formar parte, al hacerse la elección del comité particular administrativo del pueblo.

En el Reglamento en estudio, se regulo uno a uno dichos requisitos, estableciéndose supuestos y excepciones.

El artículo 6 refería que la votación sería hecha nominalmente, si hubiere dos o más planillas de candidatos para Comisarios, los tres candidatos propietarios, que hubieran figurado en la planilla de la minoría, quedarían nombrados con el carácter de Inspectores de Vigilancia. En caso de que se hubiera presentado únicamente la planilla triunfante, se procedería en la misma Asamblea a la designación de tres Inspectores de Vigilancia.

Si dentro de los 4 meses siguientes a la designación, los Comisarios ejidales propietarios no hubieren otorgado la Garantía correspondiente, se prevendría a los suplentes que procedieran a otorgarla, en el concepto de que otorgada la Garantía por estos últimos y sin haberlo hecho los propietarios se tendría por insubsistente la designación de éstos últimos. La Garantía sería individual y la responsabilidad en que incurrieran los Comisarios propietarios sería la que correspondiera a sus funciones de Presidente, Secretario o Tesorero. Los Comisarios e Inspectores de Vigilancia podrían ser reelectos, pero en cuanto a los primeros siempre y cuando se aprobarán las cuentas que de su administración deberían presentar al fin de su ejercicio.

Los Comisarios ejidales tendrían hasta un 10% de los productos de los bienes que administraban directamente; en el caso de que su administración hubiera producido mejoras notables en los bienes, dicha participación podría ascender hasta un 15%. La Asamblea General sería la que determinaría el porcentaje en ambos casos, el cual correspondería como remuneración de su administración. La Asamblea quedaba facultada para asignar sueldo al personal que creyera conveniente. Terminado su ejercicio y previo inventario, se haría entrega del cargo a los nuevos comisarios. El Comisario en ejercicio fundándose en la resolución de la Asamblea, debería proceder bajo su responsabilidad a ejercitar todas las acciones que correspondieran en contra de los comisarios anteriores.

Para la remoción de los Comisarios dentro del plazo de su funcionamiento, se observarían las siguientes prescripciones;

- A) Cuando se tratara de los requisitos previstos en las fracciones II y III del artículo 3º, los Inspectores de Vigilancia deberían recabar las pruebas señaladas en este reglamento.

- B) Tratándose de la disminución de la caución que garantizaría la Administración General y la de los bienes de menores e incapacitados en particular, los Inspectores de Vigilancia deberían reunir los datos que comprobarían el estado de los bienes gravados o la solvencia de los fiadores en sus respectivos casos.
- C) En los casos de mala administración, de retardo en la formación del Proyecto de División, partición y administración de los bienes ejidales, los Inspectores de Vigilancia recogerían todos los datos que tendieran a la comprobación de los hechos de referencia, para lo cual tendrían el derecho de revisar y pedir constancias de toda la documentación que obraba en la Comisaría Ejidal.

Asimismo en el artículo 20 se señalaba que los Inspectores de Vigilancia atenderían todas las quejas que les presentarían los Ejidatarios, en caso de negligencia o negativa de éstos, ocurrirían al Representante de la Comisión Nacional Agraria.

El Capítulo I del Reglamento en estudio se construyó prácticamente a regular todo lo inherente a los Comisarios Ejidales y los Inspectores de Vigilancia, es decir, su constitución, requisitos y funciones entre otras disposiciones.

Es interesante el contenido de este Reglamento, toda vez que como se ha podido observar se crearon las bases a partir de las cuales funcionarían los Comisariados Ejidales e Inspectores de Vigilancia, como figuras innovadoras, una vez realizada la adjudicación de las parcelas a cada ejidatario o derechoso. Figuras que actualmente tienen vigencia, únicamente se cambió la denominación de Inspectores de Vigilancia por Consejo de Vigilancia.

Además este Reglamento en el Capítulo II establecía las formalidades de fondo y forma, aspectos y especificaciones del Proyecto de división, Adjudicación y Administración de las tierras ejidales; en el Capítulo III se regulaba lo relativo al adjudicatario y las personas que tenían derecho a los productos de la parcela agraria. Estaba integrado por 57 artículos.

### LEY DE PATRIMONIO EJIDAL DEL 25 DE AGOSTO DE 1927.<sup>21</sup>

El antecedente de la presente Ley fue la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925. El articulado de la Ley del 25 de agosto de 1927 constaba de 27 artículos y tres artículos transitorios, también fue expedida por Don Plutarco

<sup>21</sup> Cuadros, Caldas Julio. op. cit. p 449-451.

Elías Calles. En la ley, ahora en estudio, se mantuvieron algunos de los preceptos de la Ley del 19 de diciembre de 1925, por lo que a continuación se estudiaron las modificaciones más relevantes, como la de los requisitos que eran necesarios para ser miembro del Comisariado Ejidal, enumerados en el artículo 5° de la Ley en comento:

- I. Figurar como capacitado para recibir parcela ejidal en el padrón que sirvió de base para la resolución presidencial de dotación o en su defecto, figurar en el padrón que al efecto se mando formar.
- II. Ser vecino en el momento de la elección y con más de seis meses de residencia.
- III. Ser de reconocida honorabilidad a juicio de los electores.
- IV. No formar parte, al hacerse la elección, del Comité Administrativo al cual iba a sustituir el Comisariado.
- V. Caucionar su manejo el Comisario Tesorero, a satisfacción de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Al respecto es menester recalcar que las modificaciones en este rubro consisten en que se estableció el hecho de figurar en el padrón del ejido (fracción I), asimismo se redujo el tiempo de Residencia de 3 años a 6 meses y se establecía claramente que el Tesorero era quien debía caucionar su manejo, especificación que en la Ley de 1925 se señalaba para los Comisarios propietarios, es decir, los tres integrantes.

El artículo 6 de la Ley comentada enunciaba las facultades y obligaciones de los Comisarios Ejidales en los siguientes términos:

- I. Representar a la corporación de población que los designo, como mandatarios jurídicos, pudiendo comparecer en su nombre ante las autoridades administrativas y las judiciales.
- II. Administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal, de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento que tiendan a intensificar la producción ejidal.
- III. Encargarse del establecimiento y conservación de las mejoras materiales que redunden en beneficio de la colectividad.

- 
- IV. Responder, como cualquier mandatario, de las resultas de su gestión, tanto en lo civil como en lo penal.
- V. Convocar a los ejidatarios a Junta General, cuando lo solicitaran:
- a) El Consejo de Vigilancia.
  - b) El Representante de la Secretaría de Agricultura y Fomento o de la Comisión Nacional Agraria.
  - c) El 25% de los Ejidatarios.
- VI. Cumplir con los acuerdos que tomara la Junta General de Vecinos y con las disposiciones que dictara la Secretaría de Agricultura y Fomento y la Comisión Nacional Agraria, de conformidad con los preceptos de esta ley.

De lo anterior se desprende que de la Ley de 1925, eliminando algunas excepciones o palabras se conservaron en esencia los contenidos de las fracciones I, II, y V, el contenido de las fracciones III y IV fue plenamente eliminado, lo anterior posiblemente en virtud de los avances en los procesos de restitución o dotación de tierras. Respecto a la que estaba numerada como fracción VI de la misma Ley anterior (1925), fue una disposición que en la ley en estudio se estructuró de mejor manera en la fracción V que líneas arriba ha sido descrita, en la cual en el inciso a) se hablaba del "Consejo de Vigilancia", como una nueva denominación en la presente Ley, además de incorporar el precepto contenido en la fracción VI.

El Consejo de Vigilancia, que en la ley anterior (1925) eran los Inspectores de Vigilancia, debían reunir los requisitos señalados en las fracciones I, II y III del artículo 5° de la presente ley, artículo que enunciaba los Requisitos para ser miembro del Comisariado Ejidal y que se trató con antelación.

Las facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia consistían en vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajustarán a las prescripciones de la Ley en comento revisar periódicamente las cuentas de éstos y dar cuenta a la omisión Nacional Agraria o a la Secretaría de Agricultura y Fomento, según fuera el caso, de las irregularidades que encontrara en los manejos del comisariado ejidal.

Asimismo en lugar de durar en funciones un año, se establece en esta Ley una duración de 2 años tanto para los Comisariados Ejidales como para el Consejo de Vigilancia, además de que en su caso podrían ser reelectos. Se presentaban una serie de requisitos que debían cubrir las Convocatorias a Asamblea, así como la propia Asamblea; se indicaban las causales para que operara la remoción de los Comisariados Ejidales, en donde se contemplaba la de malversación de fondos.



La remoción de los Comisariados sería ordenada por la Secretaría de Agricultura y Fomento y entrarían en funciones automáticamente los suplentes respectivos, durando en sus cargos hasta terminado el período para el cual habían sido electos los propietarios.

Así también se incluían los capítulos de la Repartición de tierras a los vecinos de los pueblos; De la administración de los pastos, bosques y aguas; Disposiciones generales y 3 artículos transitorios. Se disponía en el 3 transitorio, que se derogaban todas las disposiciones anteriores sobre la materia. De acuerdo a lo anterior está Ley mantuvo las principales Instituciones que constituyó la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925.

### 1.10 DECRETO DEL 19 DE ENERO DE 1928.

Fue expedido por Don Plutarco Elías Calles, en relación con la aplicación de la fracción VI del artículo 20 de la Ley del 25 de agosto de 1927, que a la letra decía: de acuerdo con los fines expresados en la Ley constitucional del 6 de enero de 1915, el adjudicatario tendrá dominio sobre el lote adjudicado, con las limitaciones siguientes:

Fracción VI. "El adjudicatario de parcela ejidal deberá entregar anualmente el 15% de las cosechas que obtuviere de su parcela, o su equivalente; 15% que se dedicará: un 5% para el pago de contribuciones y mejoras materiales (escuela rural, etc.) y el resto constituirá o ingresará a un fondo de impulsión cooperativa. En todo caso será causa de que un ejidatario pierda el derecho temporal o definitivo al usufructo de su parcela, el hecho de que sin causa justificada dejo de cubrir el 15% a que se refiere el inciso anterior. La resolución de privación temporal será revisada por la Secretaría de Agricultura, y la de privación definitiva por la Comisión Nacional Agraria".

Disposición que trajo como consecuencia serias dificultades y toda vez que el espíritu de esta no podía ser el de crear obstáculos que podían frenar el desarrollo de la agricultura, se emitió el Decreto del 19 de enero de 1928 que constaba de 2 artículos y 2 artículos transitorios.

Para el cumplimiento de la obligación impuesta en la fracción VI del artículo 20 de la Ley sobre Repartición de Tierras ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal o los adjudicatarios de parcelas, se autoriza a la secretaria de Agricultura y Fomento para que, en los casos en que no fuera posible hacer la determinación exacta del 15% sobre el producto líquido de la cosecha, expida

tarifas generales, aplicables por regiones, en las cuales se establezca la cantidad en efectivo o en especie que debía cubrir cada ejidatario y que represente el equivalente del 15% de las cosechas que el mismo ejidatario obtuviere. Las tarifas a que se refiere el párrafo anterior, serían fijadas estableciendo las cuotas en relación con la unidad de superficie y con la calidad de las tierras, y en ellas se determinaría la época en que debía hacerse el pago correspondiente (art. 1º).

Todas las disposiciones de la Ley sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, relativas al 15% a que alude la fracción VI del artículo 20, se entenderían referidas al equivalente establecido en la forma prevenida por el presente Decreto (art. 2º).

### **1.11 LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 21 DE MARZO DE 1929. SUS REFORMAS.**

Se debe recordar que la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, también llamada "Ley Bassols", fue reformada y adicionada en repetidas ocasiones, tales como:

Por Decreto del 19 de mayo de 1927<sup>22</sup> que reformó los artículos 193 y 194 para que los preceptos de la Ley del 23 de abril de 1927 fueran aplicables a todos los expedientes agrarios de dotación o de restitución, en los que no se hubiera dictado la Resolución Provisional antes del día 27 de abril de 1927 y de igual manera los expedientes agrarios que hubieran sido fallados antes de la fecha referida, se sujetarían en su ejecución y tramitación posterior, a las disposiciones legales que hubieran estado vigentes con anterioridad a la Ley en comento.

La Ley del 11 de agosto de 1927<sup>23</sup> que reformó significativamente la Ley Bassols; Decreto del 17 de enero de 1929<sup>24</sup> expedido por Don Emilio Portes Gil, entonces Presidente Constitucional de nuestro país, decreto por el cual se adicionó y reformó la Ley de Dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 11 de agosto de 1927;

Constituyendo lo anterior los antecedentes de la Ley del 21 de marzo de 1929 en la que se refundieron la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas expedida el 11 de agosto de 1927 y las reformas y adiciones de la misma ley contenidas en el decreto del 17 de enero de 1929, Ley expedida también por Don Emilio Portes Gil y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de junio de

<sup>22</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1927

<sup>23</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de agosto de 1927

<sup>24</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1929

1929, denominada Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, que a su vez fue modificada posteriormente mediante Decreto de fecha 19 de enero de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de enero del mismo año y Decreto que reformó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, expedido el 29 de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1932, emitido por el Presidente sustituto Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Don Abelardo L. Rodríguez.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929 constaba de 139 artículo y un único transitorio, fue una ley en la que puede decirse que "se conservó el espíritu y la mayor parte de la letra misma de la Ley Bassols, se respeto la construcción jurídica de la Ley y se introdujeron reformas sobre diversos puntos".<sup>25</sup> Reformas con la finalidad de hacer más expedito el procedimiento, pues existían términos considerados como excesivos, mismos que se redujeron y en materia de pequeña propiedad, se volvió al sistema del Reglamento Agrario en sus características de juicio ante las Autoridades Agrarias.

#### **1.12 REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL POR DECRETO DEL 9 DE ENERO DE 1934.**

El Decreto mediante el cual se reformó el artículo 27 Constitucional fue expedido el 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero del mismo año, emitido por Don Abelardo L. Rodríguez, Presidente Constitucional sustituto de los Estados Unidos Mexicanos en aquella época.

Esta reforma surgió después de algún tiempo en el que después de diversas críticas y estudios respecto de los principales defectos del precepto, se requería esclarecer algunos puntos y adecuar el artículo a las circunstancias que se presentaban, así como perfeccionar su redacción.

Se reformó y adicionó la fracción IX, se adicionaron las fracciones II, VI, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI; XVII, y XVIII.

Se precisó en su párrafo tercero que el fraccionamiento de los Latifundios sería para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, es decir, que se mantiene el respecto a la pequeña propiedad, pero agregando que debía ser agrícola y estar en explotación "pequeña propiedad agrícola en explotación", sin precisar el concepto de pequeña propiedad, al parecer los legisladores ignoraron

<sup>25</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio. op. cit. p 224

los señalamientos y requerimientos al respecto, poniendo acorde ésta propiedad con el nuevo concepto de función social.

Cambiaron los términos de pueblos, rancherías y comunidades por los de núcleos de población.

Agregaba al párrafo tercero la confirmación de dotaciones de conformidad con el Decreto del 6 de enero de 1915, y se agregó a la fracción III. Determinó que las Instituciones de beneficencia tuvieran capitales impuestos por bienes raíces.

Integró la fracción VI que trata del derecho a las tierras, aguas y bosques comunales por parte de las poblaciones que guardaban estado comunal. Se agregó un segundo párrafo a la fracción III, declarando nulas las diligencias que hubieran privado de tierras, bosques y aguas a las comunidades que guardaban estado comunal.

En las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII Y XVIII se integró la estructuración de la Magistratura Agraria, toda vez que en la fracción XI del referido artículo constitucional se crearon:

A) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

La cual sería denominada Departamento Agrario.

B) Un Cuerpo Consultivo Agrario, compuesto de 5 personas que serían designadas por el Presidente de la República y que tendría las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijarían.

Desaparece así la Comisión Nacional Agraria.

C) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos Locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se haría en los términos que previniera la ley reglamentaria respectiva, que funcionaría en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentaria determinaban.

Que prácticamente desplaza a las Comisiones Locales Agrarios.

D) Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramitarían expedientes agrarios.

E) Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que poseían ejidos.

De hecho la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria, es la misma; con cambios de denominaciones y forma de hacerse los trámites, en apego a lo dispuesto en ésta fracción.

Por decreto del 15 de enero de 1934 se expidió un Decreto que creó el Departamento Agrario, especificando sus funciones y dependencias.

También se introdujeron nuevas disposiciones de carácter procesal, que fueron aún más criticadas, en las fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI.

La Suprema Autoridad Agraria era el Presidente de la República, respetando el orden quedarían de la siguiente manera: El Presidente de la República; El departamento Agrario; El Cuerpo Consultivo Agrario; Los Gobernadores de los Estados; Las Comisiones Agrarias Mixtas; Los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales.

Mediante Decreto del 23 de diciembre de 1931<sup>26</sup> se reformó el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, en el que quedaba prohibido el Amparo en materia Agraria, por lo que al plasmarse en el artículo 27 Constitucional, con esta Reforma, se elevaba a rango constitucional el referido Decreto,<sup>27</sup> ya que en la fracción XIV se decía que no tendrían ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrían promover el juicio de amparo, los propietarios afectados por restituciones o dotaciones.

Lo anterior, toda vez que el recurrente Juicio de Amparo y sus fallos favorables para los propietarios afectados no podía seguir permitiéndose, por lo que con esta reforma se llega a la supresión del juicio de amparo, para que posteriormente se regulara de acuerdo a disposiciones muy expresas y determinadas.

Aparece un único artículo transitorio en el cual se abrogo la Ley del 6 de enero de 1915, sus reformas y demás disposiciones legales que se opusieran a la vigencia de la reforma de 1934 al artículo 27 Constitucional.<sup>28</sup>

Una nueva reforma al Artículo 27 constitucional fue la del 24 de noviembre de 1937<sup>29</sup>, donde se reformó la fracción VII del referido artículo, estableciéndose que:

<sup>26</sup> Fabila, Manuel. op. cit. p 459 y ss.

<sup>27</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1932.

<sup>28</sup> Idem p 465 y ss.

<sup>29</sup> Publicado en el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1937.

"Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendiente o se susciten entre dos o más núcleos de población", así se declaraba la competencia del Ejecutivo de la Unión para resolver los conflictos que se suscitaran frecuentemente entre los pueblos rurales. La legislación que se ha estudiado a lo largo de este capítulo nos indica que se dilucidaba una nueva etapa en la Legislación Agraria, acumulándose la experiencia necesaria para lograr verdaderos avances.

### 1.13 CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934.<sup>30</sup>

El Código Agrario de Los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo de 1934, constituye el primer Código Agrario en nuestro país, contenía 178 artículos y 7 artículos transitorios, fue expedido por Don Abelardo L. Rodríguez. Presidente Constitucional sustituto de los Estados Unidos Mexicanos y promulgado en Durango, Durango.

Después de las reformas al Artículo 27 Constitucional se considero necesario integrar una Legislación Agraria acorde a los preceptos marcados en el artículo Constitucional recién reformado (1934), y ya que existían una serie de leyes al respecto, lo cual ocasionaba confusiones, se determinó que todas aquellas disposiciones agrarias se concentrarían en un único ordenamiento que regularía todos los aspectos relacionados con la materia Agraria, denominado Código Agrario. Ahora bien, de manera general se enuncian los temas que trata cada uno de los títulos que conforman el Código:

- Título Primero. Denominado Disposiciones preliminares. Se iniciaba con el Capítulo Único "de las Autoridades Agrarias", las cuales eran las ya enunciadas en el reformado artículo 27 constitucional, enumerando así la manera en que se constituirían, sus facultades, obligaciones, funciones y características propias.
- Título Segundo. Contemplaba "Disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas" y "De las restituciones de tierras y aguas".
- Título Tercero. Disposiciones Generales en materia de dotación; De la Capacidad Jurídica en materia de dotaciones; De los sujetos de derecho Agrario; Del Monto y Calidad de las Dotaciones; De la pequeña propiedad y de las propiedades, obras y cultivos inafectables.

---

<sup>30</sup> Idem p 482 y ss.

- Título Cuarto. De la tramitación ante las Comisiones Agrarias Mixtas; De los mandamientos de los Gobernadores y de su ejecución; De las Resoluciones Presidenciales y de su ejecución.
- Título Quinto. De las Dotaciones de aguas.
- Título Sexto. De la creación de nuevos centros de población agrícola.
- Título Séptimo. Del Registro Agrario Nacional.
- Título Octavo Del régimen de la propiedad agraria.
  - Capítulo I. Disposiciones Generales.
  - Capítulo II. De los Comisariados y Consejos de vigilancia ejidales.
  - Capítulo III. Del fraccionamiento y adjudicación de las tierras de uso individual.
  - Capítulo IV. De las modalidades de la propiedad de los bienes agrarios.
  - Capítulo V. Del fondo común y de los productos de las expropiaciones.
- Título Noveno. De las Responsabilidades y Sanciones.
- Título Décimo. Disposiciones Generales.
- En su artículo 7° Transitorio se derogan todas las leyes, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas en materia agraria con anterioridad a este Código.

Para efectos del presente trabajo de Tesis es necesario hacer un análisis del Título Octavo, Capítulo II, que se refiere a los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia, por lo que a continuación se expresan los puntos más sobresalientes al respecto.

El referido capítulo da inicio en el artículo 119, que a la letra dice: "La administración de los bienes agrarios y la vigilancia de los fraccionamientos por parte del poblado, estará a cargo de un Comisariado Ejidal, constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, con los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero. Dicho Comisariado tendrá la representación jurídica del núcleo de población correspondiente".

El artículo 120 resulta importantísimo para el presente trabajo pues establecía los requisitos para ser miembro del Comisariado Ejidal:

- Ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, en goce efectivo de sus derechos y tener por lo menos una residencia de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de su elección.
- Ser de buena conducta.
- En el caso del Comisario Tesorero, caucionar su manejo a satisfacción del Departamento Agrario.

Como se aprecia son muy simples los requisitos, ya se venían manejado anteriormente y con el tiempo y en base a las actuaciones de los Comisariados Ejidales, se irían adecuando conforme fuera necesario.

Los miembros del Comisariado Ejidal serían electos por mayoría de votos, en junta general de ejidatarios.

Establecía las atribuciones de los Comisariados Ejidales, siendo éstas:

Representar al núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general; Administrar la explotación de los bienes comunales del ejido; Promover y Fomentar, en beneficio de la Colectividad mejoras de todo orden; Convocar a los ejidatarios a Junta General, cuando lo solicitaren el Consejo de Vigilancia, el Departamento Agrario o el 25% de los ejidatarios, tal y como se había establecido anteriormente; Cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la junta general de ejidatarios y las disposiciones del Departamento Agrario o del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Habría un Consejo de Vigilancia en cada núcleo de población, que se constituiría de la misma manera que el Comisariado Ejidal; sus atribuciones serían: Vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajustarán a los preceptos que contenía este Código Agrario de 1934; Revisar mensualmente las cuentas de los Comisariados; Dar cuenta al Departamento Agrario, directamente o por conducto de sus delegados, de irregularidades que encontraran en los manejos de éstos; Solicitar que el Comisariado convocara a Junta General de Ejidatarios.

Podrían ser removidos por la Junta General de Ejidatarios tanto los miembros del Comisariado Ejidal como del Consejo de Vigilancia. Ambos órganos durarían en funciones dos años a menos que antes fueran removidos por causa justificada. Se especificaba la manera y los requisitos para poder llevar a cabo la elección de estas dos figuras representativas del ejido; En este Código la Junta General de



Ejidatarios para la elección de ambos órganos, de representación y vigilancia, sería convocada por la Comisión Agraria Mixta, se recuerda que en la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal de 1925 se facultaba en este caso para convocar a Junta General al delegado o representante de la Comisión Nacional Agraria para llevar a cabo elecciones por primera vez.

También se legisló respecto a las causales procedentes para la Remoción de los cargos multicitados: No cumplir los acuerdos de la Asamblea General de Ejidatarios; Contravenir las disposiciones del presente Código o las que se relacionen con la materia agraria; Desobedecer las disposiciones emitidas por el departamento Agrario; Malversar fondos y en general cometer delito que amerite Pena Corporal y a petición del Banco Nacional de Crédito Agrícola en los términos de la Ley de la materia.

Las Remociones deberían ser acordadas por mayoría de dos terceras partes de la Asamblea, siempre y cuando se ajustara a los preceptos legales, lo que significaba el no permitir arbitrariedades. Pero en los casos de desobedecer las disposiciones que dictara el Departamento Agrario y malversar fondos y en general cometer delito, estando comprobados los hechos por el Departamento Agrario si la Asamblea no resolvía la remoción, se considerarían suspendidos en sus cargos los comisarios, debiendo entrar en funciones los suplentes o en su defecto el consejo de vigilancia, en tanto se justificaran los suspensos o se ratificara su destitución.

Esta última parte constituye un verdadero afán por mantener el cumplimiento del derecho y evitar omisiones que pudieran significar graves daños a los núcleos agrarios.

Reforzándose lo anterior cuando se indicaba en el mismo artículo 128 parte final que todo cambio total o parcial, temporal o definitivo, en los componentes del Comisariado o en el Consejo de Vigilancia debería ser sometido a la Aprobación del Departamento Agrario para el solo efecto de examinar si la resolución de la Asamblea se había ajustado a los preceptos legales establecidos.

Importante resultaba el artículo 131, pues establecía el carácter del comisario Ejidal, de Directivo del ejido, órgano administrativo y Autoridad interna del mismo. En el artículo 130 se establecía la única limitante para el Comisario Ejidal, es decir que cualquier acto celebrado por éste debería estar previamente autorizado por la Asamblea de Ejidatarios, eran nulos todos los actos celebrados en contravención. Lo cual era una forma de control para las Comisariados Ejidales.

El Código hasta ahora estudiado, conserva en parte la estructura y el espíritu de la Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas, a la cual derogó, considerándose además la larga serie de legislación agraria que a través del

tiempo se fue recopilando e integrado innovaciones fundamentales. Mediante el Código se facilitarían la aplicación de sus disposiciones, fijando concretamente la materia considerada agraria.

#### 1.14 CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940. <sup>31</sup>

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de octubre de 1940, y expedido por Don Lázaro Cárdenas, quien culminaría así su labor agrarista, contenía 334 Artículos y 6 Artículos transitorios. El Código Agrario presentaba una separación en la que se observaba una estructura definida de su articulado, sistematizada en tres partes a saber:

1. Autoridades Agrarias y sus atribuciones;
2. Derechos Agrarios, y
3. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

De acuerdo a lo anterior se denota un mayor orden técnico de sus preceptos, conservando algunos básicos y la introducción de algunos conceptos nuevos.

El Capítulo Primero presentaba lo correspondiente a las Autoridades y Organos Agrarios señalados en el artículo 1º, eran Autoridades Agrarias:

- El Presidente de la República;
- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales, y el Jefe del Departamento Agrario del D.F.;
- El Jefe del Departamento Agrario;
- La Secretaría de Agricultura y Fomento;
- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas;
- Los Ejecutores de las resoluciones agrarias;
- Los Comités Ejecutivos Agrarios; y
- Los Comisariados Ejidales y los de bienes comunales.

---

<sup>31</sup> Fabila, Manuel. op. cit. p 592 y ss.

Se ratificaba en este artículo el carácter de Autoridad de los enunciados en las dos últimas líneas. En el Artículo 2° se confería el carácter de Organos Agrarios a:

- El Departamento Agrario;
- Las Comisiones Agrarias Mixtas, una por cada entidad Federativa;
- Las Asambleas Generales de Ejidatarios y de miembros de núcleos de población dueños de bienes ejidales;
- Los Consejos de Vigilancia Ejidales y de bienes comunales;
- El Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás Instituciones similares que se fundarían.

Como se observa en este artículo se estableció expresamente el carácter de órganos agrarios de las Asambleas Generales de Ejidatarios y de bienes comunales y del Consejo de Vigilancia.

En su capítulo Segundo se plasmó el origen, designación y funcionamiento de las autoridades y de los órganos agrarios.

El Artículo 10 enumeraba los requisitos Para ser miembro del Comisariado Ejidal, quedando de la siguiente manera:

- I. Ser ejidatario el núcleo de población, que trabajara en su ejido con residencia de por lo menos 6 meses anteriores a la fecha de su elección.
- II. Saber leer y escribir.
- III. Ser de buena conducta.
- IV. El Tesorero del Comisariado y el del Consejo de Vigilancia Ejidal cuando supliera a aquél, caucionarían su manejo a satisfacción de la Dirección de Organización Agraria y Fomento; y
- V. Ser miembro de la Sociedad Local de Crédito Ejidal, cuando la hubiere en el Ejido.

Variando, respecto de los requisitos establecidos en el Código Agrario de 1934, en lo siguiente: Se agrega a la fracción I. "que trabaje en su ejido"; se inserta la fracción II, se adiciona la fracción IV y se inserto la fracción V.

El Artículo 12 se refiere a la remoción del Comisariado Ejidal, enumerando las causales para tal efecto:

- I. No cumplir con los acuerdo de la Asamblea General de Ejidatarios.
- II. Contravenir las disposiciones de este Código de 1940.
- III. Desobedecer las disposiciones que dictaría el Departamento Agrario, la Dirección de Organización Agraria Ejidal, o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para el cumplimiento de las Leyes Agrarias;
- IV. Malversar fondos, y en general que se les encause por cometer delitos que ameriten pena corporal; y
- V. Por ausentarse del ejido por más de 3 meses consecutivos, sin causa justificada.

La forma de elección de los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia era la misma que fue establecida en el Código de 1934. Importante resultó el artículo 13, en el cual se tomó en cuenta a las mujeres con derechos agrarios para poder ser electos a cualquiera de los cargos de representación.

Las Asambleas Generales de Ejidatarios se reglamentaban de una manera precisa en su constitución, funcionamiento y atribuciones, con lo que este órgano agrario se estructuró y consolidó definitivamente como el órgano representativo y administrativo fundamental del Ejido. Los Comisariados Ejidales y los miembros del Consejo de Vigilancia durarían en sus funciones tres años, anteriormente eran dos años. Respecto a las atribuciones del Comisariado Ejidal se conservó ampliamente lo establecido por el Código Agrario de 1934, en su artículo 122.

En el artículo 47 del Código Agrario en estudio (1940), se enumeraban las atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios, así como otros artículos que señalaban sus funciones de carácter administrativo y de dirección, que confirmaron la Autoridad de la Asamblea General como el órgano supremo del Ejido.

Se puede observar que el Código Agrario de 1940 reglamento de manera más amplia y específica las facultades y obligaciones, así como el funcionamiento de los órganos y autoridades internas del Ejido, precisó el carácter directivo y de mandatario jurídico del Comisariado Ejidal; precisó los requisitos para ser ejidatario y los derechos y obligaciones de éstos; estableció diversos tipos de ejidos de acuerdo con el cultivo que se daba a la tierras, tales como el agrícola, ganadero, el forestal, los comerciales y los industriales.

En el Código comentado se ordenaron técnicamente los diversos temas agrarios y se introdujeron nuevas Instituciones.

La vigencia del Código fue de poco tiempo, pues sería derogado por el Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.

## CAPITULO II

### 2. CODIGO AGRARIO DE 1942

#### 2.1 CONCEPTO DE EJIDO.

Es importante conocer diferentes conceptos de Ejido, para obtener una panorámica amplia al respecto, por lo que a continuación se hace mención de algunos conceptos:

La palabra Ejido deriva de la voz latina "Exitus", que significa "Salida".

El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, destinado al solaz de la comunidad, y no podía labrarse, venderse, ni enajenarse. El ejido español se reglamentó como una propiedad comunal, que no se podía vender, enajenar ni gravar, y sólo podía usarse para el solaz y recreo de los vecinos de dichas comunidades. Es decir que se creó con carácter comunal e inajenable.

Por su parte Monlau lo hace derivar de la palabra árabe "Alijar" que quiere decir Tierra inculta. De acuerdo con algunos autores, es lo mismo que las tierras conocidas entre los romanos por suburbana. El ejido es interesante como sistema de propiedad, porque su contenido económico, puede explicar la transformación social de un pueblo; a través de este contenido se determinan el ser y los modos de ser de los individuos.

El Calpulli Azteca. El pueblo azteca tenía sistemas muy interesantes de apropiación de la tierra que evitaban las luchas sociales, que motivan los desequilibrios económicos. Este sí constituye un sistema de producción de la tierra para fines particulares, el Calpulli era una extensión de tierra perteneciente a los pueblos que se daba en usufructo y con la obligación de sembrarla y cultivarla. Era una comunidad, que constituía una corporación, con cierta personalidad moral para la defensa de sus intereses comunes. Apenas con los productos cosechados el indígena podía vivir una vida rudimentaria.

Resulta más probable que derive de la palabra Exitus, que del árabe Alijar; la evolución fonética fue Exitus, Exido, Ejido.

Epoca Colonial. Los nuevos poblados fundados por los españoles, y habitados por ellos, fueron dotados de ejidos para solaz y entretenimiento de sus habitantes, sin labrarse en provecho de persona alguna, es decir el viejo ejido español.

Las Leyes de Indias crearon el Ejido. La Real Cédula del 1° de diciembre de 1573, ordenaba que las reducciones de indios tuvieran agua, tierras, montes y un ejido de una legua de largo donde pudieran tener su ganado, media una legua cuadrada, 1775 hectáreas y era del común del pueblo; El ejido que trajeron los españoles se volvió nuestro, Calpulli y Ejido se confundieron porque ambos tenían algo de en común. Con el General Porfirio Díaz se expidió la Ley del 26 de marzo de 1894, "Disposiciones sobre fraccionamiento de los Ejidos de los Pueblos", con esta Ley el ejido desapareció de la vida económica del pueblo mexicano, tuvo su arraigo y su fortaleza en la Colonia; al desaparecer, el Indio quedo sin tierras en donde alimentar su ganado y cortar leña para calentarse.<sup>32</sup> Debido a esta injusticia de la Ley, estalló la Revolución de 1910. Los campesinos querían la tierra robada por la burguesía debido a la torpeza de los legisladores. El Plan del General Emiliano Zapata, es fundamentalmente un documento revolucionario que se refiere al Ejido. Por primera vez en la historia de la Revolución de 1910 se habló de resolver el problema Agrario.

"Por lo tanto puede decirse, que el ejido se conforma como una Institución Jurídica desde los planes y programas de la Revolución Mexicana de 1910, convirtiéndose, además en una Institución clave de la Reforma Agraria del país, que se legitima en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, concretamente en su Artículo 27, sustento jurídico sociológico y político del Ejido Mexicano".<sup>33</sup>

Mediante el discurso de Don Luis Cabrera (diciembre de 1914), se cambió el concepto de Ejido y de acuerdo con la Ley del 6 de enero de 1915 y después con las leyes reglamentarias del Artículo 27 Constitucional, "El ejido es la extensión de tierras de labor concedidas a los poblados que las necesitan. Su goce no es comunal, se reparte en parcelas a los ejidatarios, individualmente considerados, con la obligación de cultivarlas, pues si dejan de hacerlo durante dos años consecutivos pierden su derecho sobre ellas. No pueden venderlas, ni arrendarlas; pero si transmitir las por acto de última voluntad a sus parientes o a personas que dependan económicamente de ellos".<sup>34</sup>

Por supuesto este concepto, era manejado antes de la Reforma de 1992.

Generalmente las leyes no lo han definido, ni los tratadistas tampoco; y resulta que su concepto ha sido y es un concepto dinámico, tan dinámico como lo es el precepto constitucional en el cual se funda. En efecto, el Artículo 27 Constitucional establece Instituciones - la pequeña propiedad, las comunidades y el

<sup>32</sup> Según el Lic. Jesús Silva Herzog, solamente unas cuantas familias no más de 29 detentaban más del 90% de las tierras nacionales durante el Porfiriato.

<sup>33</sup> Delgado, Moya Rubén. op. cit. p 53

<sup>34</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio. Efectos Sociales de la Reforma Agraria. Editorial Porrúa. México, 1960 p 37

Ejido - que se han ido modelando en nuestro transcurrir histórico, de acuerdo con las modalidades que ha ido dictando el interés público; y el interés público en México ha marcado un derrotero ejidal que partió en 1915 del simple reparto de la tierra como etapa inicial de arranque en nuestra Reforma Agraria, etapa que se fue acoplando con otras al paso de los años transcurridos, de tal manera que actualmente el ejido implica muchas otras acciones gubernamentales y de los propios ejidatarios. Tal vez por esta causa, sólo la primera Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, en su Artículo 13, definió el Ejido como "La Tierra dotada a los pueblos", y dicho sistema no volvió a repetirse en la legislación subsecuente.

EL Ejido implica varios elementos, como son: supuestos no sólo para generar la acción, impulsar el procedimiento, sino también para que el ejido viva y se perpetúe, como es la capacidad jurídica agraria relativa al elemento humano y la existencia de tierras afectables o sea el elemento tierra. "Implica también bienes que lo constituyen, un régimen de propiedad y uno de explotación, órganos ejidales para regirse, formas especiales de organización, producción, contratación y comercialización; además, colateralmente requiere infraestructura social y económica".<sup>35</sup>

Como ha quedado establecida la legislación mexicana con su única excepción, no define al ejido, pero de la práctica legal a la misma se comprenden algunos aspectos fundamentales:

- Ante todo, el ejido es el producto de un proceso legal denominado Dotación: Las tierras las recibe un núcleo de población.
- Existen requisitos y disposiciones expresas para ser ejidatario y usufructuar la parcela, para heredarla y en sí constituye una materia con características y modalidades propias, que se han ido modificando de acuerdo a diversas necesidades y circunstancias.
- La propiedad ejidal está enmarcada dentro de un complejo de Instituciones estatales y paraestatales que le imponen también condiciones: existe un sistema rígido de autoridades ejidales en cada núcleo de población, vigilado estrechamente; además, la mayoría de los ejidatarios están organizados por la CNC, afiliada al partido oficial hasta hace poco. Adquiere un carácter corporativo por la imposición de reglas de organización y control a la población del núcleo ejidal, respuesta, ante todo, a una necesidad política del grupo en el poder: asegurar el control de las masas campesinas y bloquear una posible embestida de los sectores reaccionarios y conservadores.

---

\* Chávez, Padrón Martha. Op. cit. p 396



La Institución Jurídica toma el nombre "como acontece en muchos usos del sujeto o material de ella y, por ello, en rigor, ejido tiene un doble significado: tanto quiere decir la institución, como la cosa, su objeto, la tierra misma, es decir, el fundo o Hacienda ejidal, según el caso".<sup>36</sup>

Actualmente el concepto de ejido, no cuenta con las limitaciones, que durante muchos años lo caracterizaron. Hoy día ha dado un giro modernizador que acepta la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, la asociación entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras, enajenarlas y transmitir las libremente, lo que implica al ejidatario como propietario de su parcela con plena libertad y seguridad jurídica.

## 2.2 ORGANIZACIÓN FORMAL DEL EJIDO.

Las modificaciones presentadas en el Código Agrario de 1942<sup>37</sup>, no cambiaron en su naturaleza, ni en su forma la estructura jurídica y económica del Ejido, establecida por el Código Agrario de 1940. El Código Agrario de 1942 fue expedido por Don Manuel Avila Camacho, entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de abril de 1943, entro en vigor a los 15 días de la fecha de su publicación.

El ejido no solo era la extensión de tierras que recibía un núcleo de población. El ejido como Institución comprendía a la comunidad de ejidatarios, organizados formalmente de acuerdo a lo que prescribía el Código Agrario de 1942 a través de tres canales:

La Asamblea General de Ejidatarios.

El Comisariado Ejidal y

El Consejo de Vigilancia.

Denominados "Autoridades" de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que poseen tierras (artículo 4°).

La Asamblea General de Ejidatarios esta constituida por todos los ejidatarios con sus derechos agrarios vigentes, es el núcleo básico de la democracia ejidal, ya

<sup>36</sup> Caso, Angel Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México, 1950. p 221

<sup>37</sup> Codificación Agraria y Leyes sobre Tierras. Editorial Información Aduanera de México. Ediciones Andrade. México, 1951. p 1 y ss.

que en ella se discuten los asuntos y se toman las decisiones relativas a la marcha del ejido.

El Comisariado Ejidal, era electo en Asamblea General de Ejidatarios por mayoría de votos y de acuerdo al Artículo 22 del Código en comento constituidos por 3 miembros propietarios y 3 suplentes, que desempeñarían los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero. Es decir que son quienes desempeñarían la función Gubernamental en el Ejido.

El artículo 4° suprimió el carácter de "Autoridades Agrarias" que el artículo 1° del Código de 1940 confería a los Comisarios Ejidales y de Bienes Comunales y establece que son Autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que poseyeran tierras: Las Asambleas Generales, los Comisariados Ejidales y de bienes comunales y los Consejos de Vigilancia, esto quiere decir que eran consideradas como Autoridades Internas.

El Consejo de Vigilancia, estaría constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, que desempeñarían los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, en cada ejido habría un Consejo de Vigilancia. En caso de que el Comisariado resultara electo por mayoría de la Asamblea General de ejidatarios, la minoría de los miembros de ésta elegiría al Consejo de Vigilancia cuyos componentes deberían reunir los requisitos que se exigían para los aspirantes del Comisariado Ejidal (Artículo 29).

Tanto los miembros de los Comisariados Ejidales y de los Consejos de Vigilancia durarían en sus funciones 3 años. (Artículo 31).

Asimismo podrían ser reelectos, cuando obtuvieran por lo menos, voto de dos terceras partes de la Asamblea (Artículo 20).

Agregando y resaltando que desde 1960, se estableció por el Departamento Agrario la "No Reección" de los Comisariados Ejidales, congruentemente con el sistema democrático mexicano que postula la No Reección.

### **2.3 LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS.**

La Asamblea General de ejidatarios como núcleo elemental en el ejido resultó ser la Autoridad Interna más importante y en consecuencia es menester enunciar las atribuciones que le fueron conferidas en el Código Agrario de 1942, las cuales de conformidad con el Artículo 42 eran las siguientes:

- I. Elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto por el Código;
- II. Autorizar, modificar o rectificar, cuando procedieran legalmente, las determinaciones del Comisariado Ejidal.
- III. Discutir y aprobar, en su caso, los informes que rindiera el Comisariado, y ordenar que los estados de cuenta que se aprobaran fueran fijados en lugar visible del poblado.
- IV. Pedir la intervención de las autoridades agrarias a solicitud fundada y oyendo a los interesados, para que resolvieran sobre suspensión o privación de derechos de miembros del ejido.
- V. Dictar los acuerdos relativos a la forma en que debían disfrutarse los terrenos comunales del ejido, acuerdos que deberían ser aprobados y reglamentados, en su caso, por la Secretaría de Agricultura o por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, y
- VI. Las que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalaran.

Las Convocatorias de las asambleas generales se harían por medio de cédulas que deberían fijarse en los lugares más visibles del poblado, cuando menos con 8 días de anticipación a la fecha en que habría de celebrarse. Si el día señalado para la Asamblea no se reunía el Quórum legal, se expediría inmediatamente una segunda convocatoria, con el apercibimiento de que la Asamblea se celebraría con el número de ejidatarios que concurrieran, y de que los acuerdos que se tomaran serían obligatorios aún para los ausentes o disidentes (Artículo 18).

En las Asambleas Generales de Ejidatarios las votaciones serían nominales. Cuando éstas tuvieran por objeto elegir o integrar los Comisariados Ejidales y los Consejos de Vigilancia, serían convocadas:

- Por un Representante de la Comisión Agraria Mixta, únicamente cuando se tratara de la ejecución de los mandamientos del Ejecutivo Local; y
- Por un Representante del Departamento Agrario, cuando el poblado no estuviera en posesión provisional y tuviera que ejecutarse una Resolución Presidencial.

Las Asambleas subsecuentes serían convocadas por el Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigilancia y en ellas deberían estar representadas la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso.

La remoción de los miembros de los Comisariados Ejidales y de bienes comunales debería ser acordada por las dos terceras partes de la Asamblea que al efecto se reuniera. Todo cambio total o parcial, temporal o definitivo, de los componentes del Comisario o del Consejo de Vigilancia, debería ser sometido a la consideración de la Secretaría de Agricultura y Fomento para el efecto de que ésta examinara si la resolución de la asamblea se había ajustado a los preceptos legales, y dictara el fallo que correspondiera.

En el Artículo 28 se mantuvo lo dispuesto en el Artículo 128 del Código Agrario de 1934; también se establecía que: "En los casos previstos por las fracciones III, IV y V del Artículo 24, tratándose de las causales, por las cuales, la Asamblea General de ejidatarios podía remover a los miembros de los Comisariados Ejidales:

- Desobedecer las disposiciones que dictara el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- Malversar fondos;
- Ser procesado por delito que amerita pena corporal.

Si el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito, dentro de su competencia, comprobaban los hechos y a pesar de ello, la Asamblea no resolvía la remoción de los responsables, la autoridad suspendería en sus cargos y ordenaría que entraran en funciones los suplentes y, en defecto de éstos, el Consejo de Vigilancia. Al comprobar plenamente la responsabilidad de los inculcados, los sancionarían con destitución.(Artículo 28).

Resulta trascendental el Artículo antes mencionado, toda vez que toca una cuestión medular para el presente trabajo de tesis, ya que claramente se establecía una limitante, conforme a derecho, a la Asamblea de Ejidatarios que fue adquiriendo poco a poco un estatus de poder, que mal orientado podía causar perjuicio a los propios ejidatarios, por lo que este Artículo le presentaba a la Asamblea General de Ejidatarios ciertos parámetros en los que se advierte que, no obstante, de ser la autoridad suprema al interior del ejido, no quería decir que pudiera vulnerar el ámbito de derecho que durante muchos años se había ido construyendo en este país; ya que en la práctica se le daba toda la libertad al Comisariado Ejidal, principalmente al Presidente, dejándole normalmente tomar

decisiones, abusando la gran mayoría de las ocasiones de la ignorancia y de la apatía de los ejidatarios. De ahí las consideraciones expuestas en el Artículo 28, guardando el equilibrio legal pertinente.

La Asamblea adquirió un carácter y una función organizativa que es trascendental, en la evolución y estructuración del Ejido Mexicano.

#### **2.4 REQUISITOS PARA SER ELECTO COMO MIEMBRO DEL COMISARIADO EJIDAL O DEL CONSEJO DE VIGILANCIA.**

De acuerdo al Artículo 23 del Código de 1942, para ser miembro de un Comisariado Ejidal, se requería:

- I. Ser ejidatario del núcleo de población de que se tratara estar en pleno goce de sus derechos, trabajar en su ejido y tener, por lo menos, una residencia de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la elección,
- II. Saber leer y escribir,
- III. Ser de buena conducta,
- IV. Ser miembro de la sociedad local de Crédito ejidal, cuando la hubiera en el Ejido y este constituida por la mayoría de los miembros de éste.

El Tesorero del Comisariado y el del Consejo de Vigilancia, cuando supliera a aquél caucionarían su manejo a satisfacción de la autoridad competente.

Prácticamente se transcribieron de nueva cuenta los mismos requisitos que enumeraba el Código Agrario de 1940, modificando solo algunas palabras y añadiendo otras como lo es el caso de la fracción IV a la cual se añadió: "...y este constituida por la mayoría de los miembros de él"; así como el último párrafo que se manejaba en este Artículo, anteriormente era contemplado en el Artículo 10 fracción IV del Código Agrario de 1940, fracción que rezaba: "...caucionarán su manejo a satisfacción de la Dirección de Organización Agraria Ejidal dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento".

Visto lo anterior se concluye que no hubo mayores modificaciones al respecto. Tan es así que por lo que hace al Consejo de Vigilancia el Código en estudio plasma lo referente en el Artículo 29, que a la letra dice: "En cada ejido habrá un consejo de vigilancia constituido por tres miembros propietarios y 3 suplentes, que desempeñaran los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero. En

caso de que el Comisariado resultara electo por mayoría de la asamblea, la minoría de los miembros de ésta elegirá al Consejo de Vigilancia, cuyos componentes deberán reunir los requisitos que se exigen a los miembros del Comisariado".

Prácticamente se transcribió tal cual el Artículo 31 del Código de 1940. Asimismo es importante referir que el Artículo 25 del Código en estudio, establecía en su contenido que Las Mujeres que disfrutaran de derechos ejidales tendrían voz y voto en las asambleas generales y serían elegibles para cualquier cargo en los Comisariados y en los Consejos de Vigilancia. Precepto que inicialmente contemplaba el Artículo 13 del Código de 1940 y que confirma la participación activa que habían venido desempeñando las mujeres en el campo.

Se debe recalcar el contenido de la fracción III, Artículo 23, del presente apartado, toda vez que al determinarse que debía ser de "Buena Conducta", era un claro indicador de que se pretendía en todo momento que las personas que llegaran a ocupar esos cargos fuesen honradas y rectas en la gestión tan importante a que se enfrentarían, pero sobre todo tener la convicción de representar al núcleo ejidal en sentido positivo y fomentar su desarrollo como núcleo agrario.

## **2.5 ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL COMISARIADO EJIDAL Y DEL CONSEJO DE VIGILANCIA.**

De conformidad con el Artículo 43 del Código Agrario en estudio, los Comisariados Ejidales tendrían las siguientes atribuciones:

- I. Representar al núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general;
- II. Recibir en el momento de la ejecución de mandamiento de gobernador, o de la Resolución Presidencial, en su caso, los bienes y la documentación correspondiente;
- III. Administrar los bienes ejidales que se mantuvieron en régimen comunal, con las facultades generales de un apoderado para actos de dominio y administración, con las limitaciones establecidas en este Código;
- IV. Vigilar los parcelamientos ejidales;
- V. Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajustaran a la ley y a las disposiciones que dictara el Departamento, la Secretaría de Agricultura y

Fomento y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, de acuerdo con su respectiva competencia;

- VI. Formar parte del consejo de Administración y vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal de sus ejidos;
- VII. Citar a Asamblea General de Ejidatarios, cuando menos una vez al mes y cada vez que lo solicitara el Consejo de Vigilancia, el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal;
- VIII. Dar cuenta a las Asambleas Generales de las Labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzgaran convenientes;
- IX. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dictaran las autoridades agrarias y las asambleas generales; y
- X. Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalaran.

Los Comisariados no podrían desalojar a los ejidatarios de sus parcelas definitivas ni de las superficies que se les hubieran entregado, en virtud de reparto económico derivado de la posesión provisional.

Los Comisariados Ejidales desempeñan la función gubernamental en el ejido. Tienen responsabilidades que los colocan en posición de control del Poder Político y Económico local. Lo que implica una actividad de tiempo completo, ya que conlleva el manejo de recursos económicos; realizar trámites y gestiones, viajar a las cabeceras municipales, las capitales de los estados y la Ciudad de México, si fuera necesario llevar el control de la correspondencia y múltiples documentos; y un sin número de funciones que de acuerdo a las atribuciones otorgadas por el Código Agrario deberían realizar los Comisariados Ejidales.

Sin embargo el Comisariado Ejidal puede desempeñar un efectivo liderazgo que redunde en beneficio de la comunidad, pero lógicamente puede ser también lo contrario; Toda vez que las funciones a desempeñar por el Comisariado Ejidal no eran remuneradas y al ser una actividad de tiempo completo se descuidaban los cultivos de los mismos, de ahí los diversos conflictos que se presentaban entre grupos simpatizantes del Presidente del Comisariado Ejidal y los que se encontraban inconformes con la gestión de éste.

Ya que el Código Agrario permitía la Reelección de los Comisariados en sus cargos, se presentaron casos en que estos permanecieron durante algunos años en los puestos directivos del ejido, aprovechando al máximo esta oportunidad. Como funciones adicionales se pueden mencionar el que cuando no había en la

localidad un agente municipal, nombrado por la Presidencia del Municipio, el Presidente del Comisariado Ejidal representaba al núcleo de población ante las autoridades municipales y era también responsable ante ellas. Asimismo, en toda gestión ante Autoridades estatales o federales relativa a servicios públicos (caminos, escuelas, alumbrado, atención médico sanitaria, etc.) el Comisariado Ejidal tenía un papel de primer orden.

Otra función aún más importante es la función política del Comisariado Ejidal, este órgano es la base de una estructura política piramidal que tiene importantes funciones integrativas en la sociedad mexicana. Los ejidos de cierta región, a través de sus Comisariados Ejidales, están integrados en "Comités Campesinos Regionales" que pertenecen a una Liga estatal de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, afiliados a su vez, a la Confederación Nacional Campesina (CNC), que es uno de los tres sectores integrantes del Partido Revolucionario Institucional. En la referida estructura, los Presidentes de los Comisariados Ejidales son un eslabón clave para el buen funcionamiento del sistema político nacional.

Por otra parte, los Comisariados Ejidales dependían en gran medida de las diferentes autoridades gubernamentales, no solamente para recibir servicios y favores para los ejidos que representaban, sino también porque el Código Agrario establecía explícitamente que los Comisariados Ejidales podrían ser removidos por la Asamblea General de Ejidatarios, por Desobedecer las disposiciones que dictaba el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, dentro de sus respectivas jurisdicciones (Artículo 24). Así también el Artículo 44 establecía que "Los Comisariados Ejidales sólo podrían realizar operaciones o contraer obligaciones para las que estén autorizados de manera concreta por la Asamblea de Ejidatarios y por el Departamento Agrario o la Secretaría de Agricultura, según sus respectivas competencias. Son nulos los actos realizados en contravención de este precepto".

Como ya se ha mencionado el Comisariado Ejidal representa la expresión democrática de los ejidatarios, a través de la Asamblea General, ante la cual es responsable, pero también se encuentra en la base de una compleja red de relaciones burocráticas que pueden ser benéficas para el ejido, pero que también se prestan para coartar la Iniciativa y la Libertad de acción de los Comisariados. Por lo tanto el buen funcionamiento del Comisariado Ejidal radica en la calidad moral y capacidad administrativa y política de quien ocupe el puesto de Presidente, y en gran parte en la clase de funcionarios gubernamentales y políticos con quienes tengan que tratar los Comisariados a nivel local.

"La organización jurídico política creada por la Reforma Agraria, al escoger al núcleo de población como elemento principal de organización, y al canalizar la



acción colectiva por conducto del Comisariado, confiere a este órgano una serie de atribuciones que le dan poder político en el ámbito de su jurisdicción".

Esta concentración es necesaria para la solución de los problemas internos del ejido; Sin embargo, si no funciona como es debido, también puede usarse para el logro de intereses privados. Sin mecanismos adecuados de control, ese poder y los medios a su servicio pueden fácilmente orientarse hacia el enriquecimiento de los miembros del Comisariado Ejidal y de sus allegados. Tal cual ha ocurrido en algunos casos.

Por lo que hace al Consejo de Vigilancia, sus atribuciones eran las siguientes:

- I. "Vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a los preceptos de este Código y a las disposiciones que se dicten sobre organización administración y aprovechamiento de los ejidos, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que deben regir las actividades del ejido";
- II. "Revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y formular las observaciones que ameriten, a fin de darla a conocer a la Asamblea General";
- III. Dar cuenta al Departamento Agrario de todos aquellos asuntos que implicaban un cambio o modificación de los derechos ejidales, y a la Secretaría de Agricultura de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes del ejido, cuando el Comisariado no informaba sobre tales hechos.
- IV. Pedir al Comisariado, cuando se estimara conveniente o cuando lo solicitara el veinticinco por ciento de los componentes del núcleo de población, que convocara a Asamblea General; y
- V. Las que este Código y demás leyes y reglamentos le señalaran (Artículo 45).

En realidad, los Consejos de Vigilancia tenían poca autoridad en los ejidos, ya que el poder, como se ha referido, estaba concentrado en manos de los Comisariados, individualizados en el Presidente de éstos.

Lógicamente las obligaciones tanto de los Comisariados Ejidales como de los Consejos de Vigilancia, consisten en apegar su funcionamiento a todas y cada una de las atribuciones que se les marcaban en el Código Agrario.

Así pues, el Artículo 30 del Código Agrario en comento refiere que:

Los miembros del Consejo de Vigilancia serían destituidos, cuando faltaran al cumplimiento de cualesquiera de las Obligaciones que les imponía el Artículo 45 y cuando se les encause por cualquier delito sancionado con pena corporal.

La destitución de los miembros del Consejo debería ser acordada por las dos terceras partes de la Asamblea que al efecto se reuniera y en la cual debería intervenir un Representante de la Secretaría de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso.

Además de las causales enumeradas en el Artículo 24, para poder llevar a cabo la legítima remoción de los miembros del Comisariado Ejidal, también en el Libro Quinto, sanciones en materia agraria, Capítulo único, de éste Código, se establecía en el Artículo 341 que las autoridades y órganos agrarios y los empleados que intervinieran en la aplicación de este Código, serían responsables por las violaciones que cometieron a los preceptos del mismo. Quienes incurrieran en responsabilidad serían consignados a las autoridades competentes y se les aplicarían las sanciones administrativas que correspondiera, sin perjuicio de que serían sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

Tratándose de la Malversación de fondos, el Artículo 352 indica que hecha la remoción, el empleado o funcionario que hubiera intervenido en la Asamblea, enviaría inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva al Ministerio Público que correspondiera dando cuenta al Departamento Agrario, con la finalidad de que el Agente del Ministerio Público al tener conocimiento de dicho acto delictivo iniciara la investigación pertinente.

De acuerdo a este apartado del Código Agrario incurren en Responsabilidad los miembros de los Comités Ejecutivos Agrarios y de los Comisariados Ejidales:

- Por lenidad o abandono de las funciones que les encomiende este Código;
- Por originar, fomentar o desatender el arreglo de conflictos entre los ejidatarios, o conflictos inter-ejidales; y
- Por invadir tierras, inducir o tolerar que los ejidatarios o campesinos se posesionaron de ellas fuera de los preceptos de este Código.

Las infracciones previstas en los dos primeros puntos serían castigadas con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos, penas que se aplicarían además de las que correspondieran cuando los hechos u omisiones constituyeran delito.

La inobservancia de lo dispuesto en el último punto se castigaría con destitución inmediata por la autoridad competente y con prisión de seis meses a dos años, según la gravedad del hecho.

Además de los casos señalados, los Comisariados Ejidales incurrirían en responsabilidad:

- I. Por no cumplir las obligaciones que se les imponían para la tributación fiscal del ejido, y
- II. Por ejecutar actos u omisiones que provocaran o produjeran el cambio ilegal de los ejidatarios a superficies o parcelas distintas de las que les hayan correspondido, en el reparto económico o en el fraccionamiento de las tierras de labor.

La infracción prevista en la fracción I se castigaría con destitución del cargo y multa de cinco a quinientos pesos, penas además de las que correspondan cuando los hechos u omisiones constituyeran delito.

Los miembros del Comisariado Ejidal que ordenaran la privación temporal o definitiva, parcial o total, de los derechos de un ejidatario; y los que con su conducta pasiva la toleraran o autorizaran sin que existiera una Resolución presidencial en qué fundarla, quedarían inhabilitados para desempeñar todo cargo en los ejidos durante cinco años; serían inmediatamente destituidos, y sufrirían prisión de tres meses a tres años, según la gravedad del caso.

Las disposiciones anteriores muestran claramente que se presentaron casos, un tanto, cuanto irregulares que se tuvieron que legislar en el presente Código Agrario.

El Código Agrario de 1942 se integraba por 362 Artículos y 5 Artículos transitorios, distribuidos en cinco libros. Fue el tercer Código expedido, mejor estructurado y el cual acumuló muchas modificaciones, pero reflejo mayor estabilidad entre los diversos ordenamientos legales que se han estudiado, ya que tuvo vigencia hasta 1971, año en que fue abrogado por la Ley Federal de Reforma Agraria.

## 2.6 REGLAMENTOS POR PARTE DEL DEPARTAMENTO AGRARIO, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.<sup>38</sup>

El Reglamento Interior del Departamento Agrario fue dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, el 26 de julio de 1944, por el Presidente Constitucional Don Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de agosto de 1944. Su contenido se plasmó en 141 Artículos.

En el referido Reglamento se especificaba que correspondía al Departamento Agrario la dirección, estudio y despacho de los asuntos que le encomendaba el Artículo 27 Constitucional, el Artículo 12 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el Código Agrario de 1942.

Al frente del Departamento Agrario habría un Jefe, un Secretario General y un Oficial Mayor,<sup>39</sup> para la atención de las labores a que se hacía referencia, el Departamento, funcionaría conjuntamente con el Cuerpo Consultivo Agrario en los casos que correspondiera, pero además contaba con las siguientes dependencias:

1. Dirección de Tierras y Aguas;
2. Dirección de Derechos Agrarios;
3. Dirección de Inafectabilidad Agraria;
4. Dirección de Planeación;
5. Oficina Administrativa;
6. Oficina Jurídica;
7. Oficina de Inspección;
8. Oficina de Quejas;
9. Oficialia de Partes;
10. Servicio de Acción Médica; y
11. Delegaciones Agrarias.

De tal suerte, que el Jefe del Departamento Agrario ejercía la dirección superior, política, técnica y administrativa de la dependencia a su cargo, por lo tanto

<sup>38</sup> Codificación Agraria. Y Leyes sobre tierras. Op. cit., p. 223 y ss.

<sup>39</sup> Cfr. Artículos 1 y 2 del Reglamento Interior del Departamento Agrario.

entre otras atribuciones le correspondía fijar los lineamientos de la Política Agraria que desarrollará el Gobierno Federal; Ministrar al C. Presidente de la República los datos para el informe que debía rendir al Congreso de la Unión y presentar a la Presidencia de la República, a más tardar el día 1° de diciembre de cada año, el programa que la dependencia a su cargo había de desarrollar en el siguiente año; Fijaba los lineamientos de la política agraria que desarrollaba el Gobierno Federal; proponía al Presidente de la República las personas que habían de integrar el Cuerpo Consultivo Agrario; Presidía las sesiones y firmaba los acuerdos del mismo Cuerpo Consultivo; Formulaba los proyectos de leyes, reglamentos y acuerdos que se referían a la competencia del Departamento; Firmaba y ejecutaba las leyes, decretos, acuerdos y órdenes que en materia agraria expidiera el Presidente de la República, observando, en su caso, lo dispuesto por el reglamento del Artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; Resolvía los conflictos que se suscitaban en los ejidos, con motivo del deslinde o por cualquiera otra causa, cuando su resolución no estaba especialmente atribuida a otra autoridad; Representaba al Presidente de la República en todo acto que se relacionaba con la fijación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en las leyes agrarias, e intervenía especialmente en los juicios de amparo sobre la materia, en que estarían interesados el Ejecutivo o el Departamento; Designaba, en caso de duda, qué dependencia u oficina debería conocer de determinado asunto.

Al Secretario General, correspondía la subdirección y control de todas las labores técnicas del Departamento y la responsabilidad del buen desarrollo de las mismas ante el C. Jefe; cargo de suma importancia, pues prácticamente se encontraba subordinado a cualquier trabajo que el Jefe del Departamento le encomendara, tal y como lo describe la fracción XV del Artículo 8 del Reglamento en cuestión, así pues, es fácil imaginar la gran responsabilidad que implicaba el puesto, pues entre alguna de sus muchas atribuciones encontramos que debía suplir al superior en sus faltas temporales o definitivas; Desempeñar la Secretaría del Cuerpo Consultivo Agrario, desahogando los acuerdos y resoluciones que se tomaran en él; Resolver las dudas sobre formalidades y trámite de expedientes, los conflictos de competencia entre las oficinas y, en general, los problemas de carácter técnico de los subalternos; Intervenir, a nombre del Jefe del Departamento, en los juicios de amparo en los que tuviera interés el propio Departamento, pudiendo delegar tales facultades, en casos urgentes y determinados, en el Jefe de la Oficina Jurídica; Informar a los interesados sobre el estado que guardaba la tramitación de los expedientes en que intervenían; Autorizaba con su rúbrica los títulos de propiedad comunal y privada inafectable que expedía el Departamento, así como los asuntos de orden técnico que el Jefe del Departamento llevaba al acuerdo del C. Presidente de la República, y desempeñar las funciones del Oficial Mayor durante las ausencias de éste, así como las demás comisiones y trabajos que el Jefe del Departamento le encomendaba.

De acuerdo al Artículo 9 del Reglamento Interior del Departamento Agrario, el Oficial Mayor era a quien correspondía la Subdirección Administrativa del Departamento y de sus dependencias foráneas, también debía substituir en sus faltas temporales o absolutas al Secretario General y, en su caso, al Jefe del Departamento; y en sí todo lo relacionado a la Administración.

Las Direcciones del Departamento estaban a cargo:

- a) Las de planeación y de tierras y aguas, de un Ingeniero;
- b) Las de Derechos Agrarios e Inafectabilidad Agraria, de un abogado, de igual forma las Oficinas del Departamento.

Asimismo se enumeraban todos y cada uno de los requisitos y funciones del personal que en conjunto laboraba en el Departamento Agrario, estableciendo horarios y reglas de trabajo respecto de todas las Dependencias con las cuales contaba el Departamento y que ya han sido enunciadas al principio de este apartado.

El Jefe de la Oficina Jurídica tenía las siguientes facultades: Era el representante legal del Departamento Agrario y el consultor jurídico de la Jefatura, Secretaría General, Oficialía Mayor y, en general, de las diversas dependencias del Departamento; y en casos urgentes, tratándose de rendir informes a una autoridad de interponer recursos o de efectuar promociones o diligencias judiciales, en ausencia del Jefe, del Secretario General y del Oficial Mayor, sería el encargado del Departamento, pudiendo firmar las órdenes y correspondencia necesarias (Artículo 104).

Por lo que hace a la Oficina de Quejas, dependía directamente de la Jefatura del Departamento y entre otras comprendía una Sección de quejas de orden técnico, que conocía de todas aquellas reclamaciones que se formulaban por particulares o ejidatarios, referentes a violaciones a las leyes de la materia, en cuanto al fondo legal del asunto en trámite, en cuanto al procedimiento y respecto de irregularidades en la ejecución de los trabajos agronómicos necesarios para la integración de los expedientes, el cumplimiento de los fallos presidenciales, o acuerdos del Cuerpos Consultivo Agrario.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Cfr. Artículos 119 y 120 del Reglamento Interior del Departamento Agrario.

## CAPITULO III

### 3. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

#### 3.1 ORGANIZACIÓN INTERNA DEL NUCLEO EJIDAL.

La Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971 se divide en siete libros, en donde los primeros cuatro libros contienen el derecho sustantivo y los tres últimos se concentran en los procedimientos, la planeación y las responsabilidades en materia agraria (Autoridades Agrarias, El Ejido, Organización Económica del Ejido, Redistribución de la propiedad agraria, Procedimientos Agrarios, Registro y Planeación Agraria, Responsabilidad en materia Agraria). Ahora bien, la denominación dada a la Ley en estudio se justifica en los siguientes términos:

"No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del Artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una Institución Política de la Revolución Mexicana".<sup>41</sup>

La Ley Federal de Reforma Agraria conservó prioritariamente el Reparto Agrario y por ende se articula en función del Ejido, su constitución, protección, organización y desarrollo económico y social. Para lograr esto reinicia el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las Instituciones Agrarias fundamentales después de 28 años de vigencia del Código Agrario de 1942. Es bien sabido que el Derecho Agrario es y ha sido Dinámico, por lo que en su tiempo el Código referido entró en vigencia ajustándose cabalmente al marco de la realidad nacional de aquél entonces y dependiendo del punto de vista, se podría decir que demostró una mayor estabilidad respecto del cúmulo de legislación agraria, pues 28 años de vigencia son de tomarse en cuenta, pero también se podría decir que constituyó un período de estancamiento legislativo. Asimismo la Ley Federal de Reforma Agraria se adecuó a su tiempo y lo más importante es que consolidó y perfeccionó al Ejido, entre otras cosas.

Así pues, es menester entrar de lleno al tema a tratar, es decir La Organización Interna del Núcleo Ejidal, bajo la vigilancia de la Ley Federal de Reforma Agraria, toda vez que fueron importantes los señalamientos vertidos. Como persona moral "El Ejido", debe ser representado por quienes resultaban electos para tal encargo, es decir, que debía existir una Organización total al interior del Ejido, ya que de otra manera se transgredirían los conceptos básicos plasmados en la Ley Federal de Reforma Agraria, en virtud de que de acuerdo con

<sup>41</sup> Martínez Garza, Bertha Beatriz. Evolución Legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria. 1ra. Edición. Textos Universitarios. México, 1975. p. 17

dicha Ley, se establecía en el Libro Segundo, Título Primero, Capítulo II, todo lo relacionado respecto a la Organización de las autoridades ejidales y comunales, se determinaba que ésta era y continua siendo Democrática, lo anterior se concreta diciendo que la Autoridad Máxima al interior del ejido lo es la Asamblea General, que elige libremente al Comisariado Ejidal, que es un órgano ejecutivo y al Consejo de Vigilancia, como órgano de control; es de recordarse que las 3 figuras mencionadas, se manejaban también en el Código Agrario de 1942, derogado por la Ley Federal de Reforma Agraria. Estas figuras surgieron en el Ejido una vez que se había entregado la posesión de las tierras, pues simultáneamente se debían elegir Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, es decir, que en la Asamblea convocada para ejecutarse la resolución provisional o definitiva por mandamiento de gobernador o resolución presidencial, se elegiría a éstos, desapareciendo así el Comité Particular Ejecutivo que era simplemente un órgano integrado por un Presidente, un Secretario y un Vocal, con sus respectivos suplentes, miembros del grupo solicitante de tierras, cuya única función era la de representación del grupo dentro de los trámites agrarios hasta que se ejecutara el mandamiento del ejecutivo local o la resolución definitiva. Esta Asamblea era convocada por la Comisión Agraria Mixta o por la Delegación Agraria según fuera el caso y era presidida por la Autoridad Agraria convocante.

Con la organización de los núcleos agrarios se pretendía lograr la integración de sus recursos naturales, humanos y financieros para hacer eficiente la producción de bienes y servicios y la comercialización de la producción, que permitiera el desarrollo socioeconómico de sus integrantes y un avance integral del sector campesino a nivel nacional; Dicha organización económica significó un intento para fortalecer la Justicia social en el campo.

### **3.2 LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS.**

La Asamblea es la reunión de ejidatarios convocada en la forma y términos establecidos en la Ley<sup>42</sup> para conocer, discutir y aprobar los asuntos de interés del núcleo agrario.

Los ejidos tienen personalidad jurídica y la Asamblea General es su máxima autoridad interna y esta integrada por todos los ejidatarios en pleno goce de sus derechos agrarios, es decir, no privados o suspendidos en los mismos, por lo tanto es relevante reseñar brevemente que requisitos reunían los Campesinos que adquirirían la personalidad de Ejidatarios, para lo cual es necesario remitirse al Artículo 200 de la Ley en estudio:

---

<sup>42</sup> Al referirse a la "LEY" en el presente capítulo, se trata de la Ley Federal de Reforma Agraria.



- I. Ser Mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de 16 años o de cualquier edad si tenía familiar a su cargo;
- II. Residir en el poblado solicitante por lo menos desde 6 meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que iniciaba el procedimiento de oficio, excepto cuando se trataba de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes;
- III. Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;
- IV. No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;
- V. No poseer un capital individual en la industria, el comercio, la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente.
- VI. No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; y
- VII. Que no haya sido reconocido como Ejidatario en ninguna otra resolución dotatoria de tierras.

La Ley contemplaba tres tipos de Asambleas Generales de Ejidatarios:

1. Ordinarias mensuales,
2. Extraordinarias, y
3. Las de Balance y Programación.

Reglamentando cada una con determinados y específicos requisitos; para que los acuerdos tomados en ellas fueran válidos se debía dar la formalidad establecida por la ley a cada una de las mismas, dependiendo del caso concreto. A continuación se especifican los requisitos de cada tipo de Asamblea.

1. Para la realización de las Asambleas Generales Ordinarias se disponía su celebración el último domingo de cada mes y quedarían legalmente constituidas con la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios con derecho a participar. Si no se reunía la mayoría requerida, la Asamblea del mes siguiente se celebraría con los asistentes y los acuerdos tomados en ella, serían obligatorios, aún para los ausentes, de acuerdo a lo establecido en la Ley estas Asambleas no requerían de convocatoria, lo cual podía originar algunos conflictos respecto a los Acuerdos que

se tomaran en ésta, pues prácticamente eran Asambleas "obligatorias y Automáticas". La votación sería económica, a menos que la propia Asamblea ordenara que fuera nominal. En ésta clase de Asambleas no se podían tratar asuntos que dada su relevancia correspondieran tratarse en las Extraordinarias.

## 2. ASAMBLEAS GENERALES EXTRAORDINARIAS.

Para la celebración de las Asambleas Generales Extraordinarias debería expedirse convocatoria de acuerdo con las formalidades establecidas en esta Ley y cuando así lo requiera la atención de asuntos urgentes para el ejido. Podrían ser convocadas por la Delegación Agraria, el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia, estos últimos a iniciativa propia o si así lo solicitaba al menos el 25% de los ejidatarios, lo anterior resultaba por demás limitado, toda vez que únicamente ellos podían convocar a Asamblea Extraordinaria, en donde se trataría los asuntos de mayor importancia o urgentes; la pregunta en este caso sería que si ese 25% de ejidatarios solicitaban al Consejo de Vigilancia que se convocaría a Asamblea extraordinaria para tratar la remoción de algún miembro del Comisariado Ejidal o del mismo Consejo de Vigilancia, ¿Convocaría el Consejo de Vigilancia a Asamblea?, o haría caso omiso de la petición, ¿A quién acudirían en tal caso?...

Las Convocatorias para las Asambleas extraordinarias y la instalación de éstas se expedirían con no menos de 8 días de anticipación ni más de quince, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del poblado. En la cédula se expresarían con toda claridad los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión. De la convocatoria se enviaría copia a la Delegación Agraria y a la o las dependencias oficiales que tuvieran interés en los asuntos que figuraban en el Orden del día<sup>43</sup>. La copia que se entregaba a la Delegación era requisito de validez de estas Asambleas. Si el día señalado para la Asamblea no se reunía la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados se expediría inmediatamente una segunda convocatoria a Asamblea, la que debería repetirse 8 días después, entregando oportunamente copia de las mismas al Consejo de Vigilancia, de quien se recabaría el recibo correspondiente, con el apercibimiento de que la Asamblea se celebraría con el número de ejidatarios que concurrieran y que los acuerdos que se tomaran serían obligatorios, aún para los ausentes. La misma obligatoriedad tendría para quienes se retiraran de una Asamblea. Las votaciones serían nominales y los acuerdos se tomarían por mayoría de votos. No existía en la Ley un Artículo que especificara y enumerara la clase de asuntos que debían tratarse en Asamblea extraordinaria, sin embargo en forma desorganizada a lo largo de la Ley se fueron

<sup>43</sup> Es la numeración ordenada de todos y cada uno de los puntos a tratar en la Asamblea General; No se pueden tratar asuntos que no hayan sido debidamente contemplados en la Orden del Día.

planteando asuntos que debían ser dirimidos en estas Asambleas, un asunto de gran importancia lo es el de la elección de los miembros del Comisariado y sus auxiliares, en donde de manera innovadora se estableció para tal caso que el voto sería secreto.

### **3. ASAMBLEAS GENERALES DE BALANCE Y PROGRAMACION.**

Eran convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente y tendrían por objeto informar a la comunidad los resultados de la organización, trabajo y producción del período anterior, así como programar los plazos y financiamiento de los trabajos individuales, de grupos y colectivos, que permitiera el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario. A éstas Asambleas podría asistir un representante de la Delegación agraria y uno de la institución oficial que refaccionara al ejido, así también podrían asistir asesores técnicos de las dependencias oficiales relacionadas con la producción y comercialización de los productos del campo. Las votaciones también serían nominales, y los acuerdos se tomarían por mayoría de votos; este tipo de asambleas podrían colocarse en un punto intermedio entre las Ordinarias y las Extraordinarias, se establecían periódicamente y también de manera obligatoria con un propósito específico.

Todos los miembros de un ejido o comunidad tenían el deber de asistir a las Asambleas a las que se convocara legalmente, la Asamblea podría fijar sanciones económicas en su caso. Cualquier tipo de asamblea además de una correcta convocatoria, en su caso, requería tener una adecuada integración y realización y por ende una documentación en forma ya que de toda Asamblea General debía levantarse el Acta correspondiente, la cual era firmada por el Representante de la Comisión Agraria Mixta de la Delegación Agraria en los casos en que la Ley preveía su participación, las autoridades del ejido y los ejidatarios pondrían, además su huella digital debajo de donde estuviera escrito su nombre. Una copia del acta se entregaba en el término de 8 días a la Delegación Agraria.

Toda controversia que se suscitaba sobre la legalidad de las convocatorias, la validez de las Asambleas Generales y la fidelidad de las Actas correspondientes era resuelta por las Comisiones Agrarias Mixtas, conforme a esta Ley se convirtieron en un órgano de primera instancia para asuntos interejidales, con la finalidad de descentralizar la justicia agraria y de que los campesinos dirimieran sus controversias en sus diferentes localidades, sin que fuera necesario el traslado hasta las Oficinas Centrales del antes "Departamento Agrario, hoy Secretaría de la Reforma Agraria".

El Artículo 47 de la Ley en estudio refiere cuales eran las facultades y obligaciones de la Asamblea General, esto es: Formular y aprobar el reglamento interior del ejido, que debería regular el aprovechamiento de los bienes comunes y las tareas de beneficio colectivo que emprenderían los ejidatarios; elegir y remover los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia; organizar el trabajo en el ejido; dictar los acuerdos relativos a la forma en que debían disfrutarse los bienes ejidales; promover el establecimiento de industrias destinadas a transformar su producción agropecuaria y forestal; revisar la actuación del Comisariado y además los estados de cuenta que rendían; aprobar los convenios celebrados a nombre del Ejido; conocer las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido y someterlas a la Comisión Agraria Mixta, si las encontraba procedentes; Opinar sobre permutas de parcelas; decidir sobre la asignación individual de parcelas y solares urbanos; determinar sobre la contratación del trabajo asalariado. Además de lo ya referido, en diversos Artículos de la Ley se contemplaban atribuciones para la Asamblea General, pues era quien exclusivamente daba los lineamientos a seguir al órgano ejecutivo, es decir, al Comisariado Ejidal, para poder desarrollar todos los objetivos fijados por los ejidatarios en las mismas.

### **3.3 REQUISITOS PARA OCUPAR UN CARGO COMO AUTORIDAD INTERNA DEL EJIDO.**

Como ya se ha mencionado además de las Asambleas Generales, como Autoridades Internas del Ejido, se encuentran el Comisariado Ejidal y El Consejo de Vigilancia. Ahora bien, corresponde el turno al Comisariado Ejidal:

Los Comisariados Ejidales aparecen como encargados de ejecutar la voluntad general expresada en las Asambleas, ya que tienen la representación legal del ejido a su cargo, pues es el Representante y Defensor de los intereses del ejido ante cualquier autoridad. Se ha integrado por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes, los cuales serían electos si reunían los siguientes requisitos:<sup>44</sup>

- I. Ser ejidatario del núcleo de población de que se tratara y estar en pleno goce de sus derechos;
- II. Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de elección; y

<sup>44</sup> Cfr. Artículo 38 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Ediciones Delma. México, 1991. p. 19

III. No haber sido sentenciado por delito intencional que ameritara pena privativa de libertad.<sup>45</sup>

El requisito de trabajo no se exigiría en los casos de designación del primer Comisariado.

Los miembros del Consejo de Vigilancia deberían reunir los mismos requisitos que esta Ley Federal de Reformas Agrarias exigía para desempeñar los cargos en el Comisariado Ejidal, añadiendo solamente que, tanto el Tesorero del Comisariado Ejidal y el del Consejo de Vigilancia cuando supliera a aquél, caucionarían su manejo a satisfacción de la Delegación Agraria.

En la Ley del Patrimonio Parcelario ejidal de 1925, así como en su reglamento se especificaron los requisitos para ser miembro del Comisariado Ejidal y en la legislación subsecuente se conservó el precepto, así el Código Agrario de 1934 también reglamentó los requisitos para ser miembro del Comisariado Ejidal en el Artículo 120 de éste.

El Código anterior a esta Ley Federal de Reforma Agraria, es decir de 1942, agregaba a los requisitos el "Saber Leer y Escribir". Resultando extraño que la Ley en estudio haya eliminado este requisito; además cambio el término de "buena conducta" por el de "No haber sido sentenciado por delito intencional que ameritara pena privativa de libertad", y el de residencia por el de trabajo en el ejido durante los 6 meses anteriores a la elección.

El primero de los requisitos marcó una pauta definitiva, ya que transmite la idea de que las personas con alguna incapacidad<sup>46</sup> que no les permitiera estar en pleno goce de sus derechos, no podrían lógicamente estar al frente de una responsabilidad de tal magnitud. Además la caución que se exigía al Tesorero resultaba la manera de garantizar una adecuada gestión respecto a sus funciones y facultades.

El Consejo de Vigilancia, que actualmente se mantiene en los mismos términos, sería constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, que desempeñarían los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero respectivamente, también electos por la Asamblea General. El Consejo de Vigilancia constituye un órgano de Control con respecto al desempeño del Comisariado Ejidal, ya que vigila que éste realice sus actividades correspondientes totalmente apegado a derecho, en el caso concreto a la Ley en estudio y demás disposiciones relativas y de igual manera apegado a la voluntad expresada por la Asamblea General.

\* DELITO INTENCIONAL. Obra intencionalmente el que conociendo las circunstancias del hecho típico, quiera o acepte el resultado prohibido por la Ley.

\* Demencia, Sordomudez, embriaguez consuetudinaria, minoría de edad, etc.

Ambas figuras eran electas en Asamblea Extraordinaria; el Comisariado Ejidal contaría además con los Secretarios Auxiliares de Crédito, de comercialización, de acción social y los demás que señalara el reglamento interno del ejido.

Los integrantes de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia durarían desempeñando sus funciones tres años. Si al término del período para el que fueron electos los integrantes del Comisariado Ejidal, no se habían celebrado elecciones para renovarlo, serían automáticamente sustituidos por el Consejo de Vigilancia, mismo que debería convocar para la debida elección en un plazo no mayor de 60 días. La Ley presentaba una opción, la cual se considera significó un retroceso respecto de las elecciones, ya que en el Código Agrario derogado por esta Ley, originalmente se legisló permitiendo la Reelección<sup>47</sup> cuando se obtuviera la votación aprobatoria de las dos terceras partes de la Asamblea, sin embargo posteriormente se dispuso la no reelección de los integrantes del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, obviamente esto se dio en base a una serie de anomalías que seguramente se fueron presentando durante la vigencia del Código referido, pues las reformas o adiciones que los legisladores realizan a cualquier estatuto legal, emanan de problemas o situaciones reales que se van presentando y que obligan a adecuar y actualizar los preceptos legales a fin de que la realidad no sobrepase el estado de derecho y no originen conflictos que no se encuentren regulados o previstos en la Ley respectiva.

Ahora bien, la opción que presentaba, la Ley Federal de Reforma Agraria consistía en que los miembros del Comisariado, por una sola vez, podrían ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente período, si obtenían la mayoría de las dos terceras partes de la Asamblea y en adelante no podrían ser electos para ningún cargo, sino hasta que hubiera transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio<sup>48</sup>

Precepto que contenía la autorización para llevarse a cabo la reelección, lo cual se considera grave a esas alturas de la Legislación Agraria, que seguramente fue pensado como una forma de beneficiar al núcleo ejidal dando de alguna manera "la continuidad" de proyectos y tácticas, pero pasando por alto el lado total y absolutamente negativo a que se expuso a los núcleos agrarios con esa disposición.

<sup>47</sup> Cfr. Artículo 20 Código Agrario de 1942, Codificación Agraria .op. cit., p. 5

<sup>48</sup> Cfr. Artículo 44 Ley Federal de Reforma Agraria. op. cit., p. 21-22.

### **3.4 ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL COMISARIADO EJIDAL Y DEL CONSEJO DE VIGILANCIA.**

Además de que a lo largo de la Ley en estudio se encontraban una serie de atribuciones tanto para el Consejo de Vigilancia como para el Comisariado Ejidal, la misma ley trato de concentrarlas en un solo Artículo a saber:

El Artículo 48 de la Ley Federal de Reforma Agraria, enumeró las facultades y obligaciones propias del Comisariado Ejidal, aclarando que en todo caso debían ejercerlas en forma conjunta sus tres integrantes:

- I. Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general;
- II. Recibir en el momento de la ejecución del mandamiento del Gobernador, o de la Resolución Presidencial, los bienes y la documentación correspondiente;
- III. Vigilar los fraccionamientos de las tierras cuando así se determinara.
- IV. Respetar y hacer respetar los derechos de los ejidatarios;
- V. Informar a las autoridades de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales;
- VI. Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de los asuntos que cambiaban o modificaban los derechos ejidales;
- VII. Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta Ley, con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y administración, con las limitaciones que esta ley establecía y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta Ley;
- VIII. Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajustaran a la Ley;
- IX. Realizar dentro de la ley todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales;
- X. Citar a Asamblea General en los términos de esta Ley;
- XI. Formular y dar a conocer el orden del día de las Asambleas Generales ordinarias y extraordinarias, dentro de los plazos establecidos en esta Ley;

- 
- XII. Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones, los acuerdos que dictaran las Asambleas Generales y las autoridades agrarias;
  - XIII. Proponer a la Asamblea General los programas de organización y fomento económico que considerara convenientes;
  - XIV. Contratar la prestación de servicios de profesionales, técnicos, asesores y, en general, de todas las personas que pudieran realizar trabajos útiles al ejido o comunidad con la autorización de la Asamblea General;
  - XV. Formar parte del Consejo de Administración y Vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal en sus ejidos;
  - XVI. Dar cuenta a las Asambleas Generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzgaran convenientes;
  - XVII. Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cuando se pretendiera cambiar el sistema de explotación, organización del trabajo y prácticas de cultivo así como de los obstáculos que existían para la correcta explotación de los bienes;
  - XVIII. Informar a la Asamblea General cuando un ejidatario dejara de cultivar la unidad de dotación individual en un ciclo agrícola o durante dos años consecutivos, sin causa justificada;
  - XIX. Prestar auxilio para la realización de los trabajos sociales y de comunidad que organizara el estado en beneficio de los núcleos de población;
  - XX. Aportar al Registro Agrario Nacional, quince días después de la primera Asamblea General de cada año, todos los datos a que se refiere el Artículo 456 (Movimiento de la población ejidal, sexo y edad; tipo de explotación adoptada; crédito obtenido en el año; clase de cultivo; problemas agrarios pendientes de solución; etc.).
  - XXI. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalaran. Por ejemplo lo establecido del Artículo 434 a 437, respecto de la conciliación que se pudiera establecer en determinados conflictos al interior del ejido, de no darse dicha conciliación, la controversia suscitada sería resuelta por la Comisión Agraria Mixta.

Básicamente lo ya enumerado permite observar que el Comisariado en todo momento estaría a lo que la Asamblea acordaba, siempre y cuando no se contraviniera la Ley, así pues, es fácil determinar que las atribuciones, facultades y



obligaciones de esta figura además de estar establecidas en la Ley, serían establecidas conforme a las diferentes situaciones y problemática que se fuera presentando en cada ejido, pues la Asamblea como órgano supremo de éste, ordenaría a la Autoridad Interna, que la representaba legalmente, lo conducente y apropiado para beneficio de su ejido, siempre y cuando la Asamblea se condujera e hiciera viables cuantas oportunidades se les presentaran para lograr sus objetivos.

El Artículo 49 de la Ley, hace referencia a las facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia, quienes también deberían actuar en forma conjunta. Las funciones y obligaciones eran:

- I. Vigilar que los actos del Comisariado se ajustaran a los preceptos de esta Ley y a las disposiciones que se dictaran sobre organización, administración y aprovechamiento de los bienes ejidales por la Asamblea General y las autoridades competentes, así como que se cumpliera con las demás disposiciones legales que regían las actividades del ejido;
- II. Revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y formular las observaciones que ameritaran, a fin de darlas a conocer a la Asamblea General;
- III. Contratar a cargo del ejido, los servicios de personas que auxiliaran en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado, cuando fuera necesario, con aprobación de la Asamblea General;
- IV. Comunicar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que implicaran un cambio o modificación de los derechos ejidales;
- V. Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, así como cuando se pretendiera cambiar el sistema de explotación, prácticas de cultivo, etc., si el Comisariado no informaba sobre tales hechos;
- VI. Convocar a Asamblea General cuando no lo hiciera el Comisariado y firmar de recibida la siguiente convocatoria en su caso;
- VII. Suplir automáticamente al Comisariado en el caso previsto por el Artículo 44 de esta Ley.
- VIII. Las demás que esta Ley y otras Leyes y reglamentos le señalaran.

Lo anterior sólo corrobora lo ya referido, pues efectivamente el Consejo de Vigilancia era el controlador y supervisor de las actividades del Comisariado, y al igual que éste un órgano colegiado. Es importante añadir que los documentos o actuaciones derivados de ambos tendrían plena validez y surtirían efectos legales, siempre y cuando la documentación fuera debidamente firmada por todos sus integrantes. Además se considerarían nulos los convenios y contratos que celebraran los Comisariados y Consejos de Vigilancia cuando no fueran aprobados por la Asamblea General y, en su caso por la Secretaría de la Reforma Agraria, así como los contratos prohibidos por la Ley. Se estableció también que toda controversia sobre la legalidad tanto de la convocatoria, la Asamblea General y las Actas que se levantaban en éstas, sería resuelta conforme a los procedimientos establecidos en la ley ante la Comisión Agraria Mixta, y si durante el procedimiento se advirtiera la comisión de un delito, se daría intervención al Ministerio Público; Una vez llegado a este punto es menester hacer mención de una disposición de importancia, es decir de las causales asentadas en la Ley, para remover de sus cargos tanto a los Comisariados Ejidales como a los Consejos de Vigilancia.

Serían removidos por la Asamblea General o por la Autoridad Agraria correspondiente, por las siguientes causales:

- I. No cumplir los Acuerdos de la Asamblea General;
- II. Contravenir las disposiciones de esta Ley, las de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionaban con la tenencia; explotación y aprovechamiento de los ejidos;
- III. Desobedecer las disposiciones legales dictadas por las Secretarías de la Reforma Agraria y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- IV. Malversar fondos;
- V. Ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en los terrenos ejidales se sembrara marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente; o por otro delito intencional que ameritara pena privativa de libertad;
- VI. Ausentarse del ejido por más de sesenta días consecutivos, sin causa justificada o sin autorización de la Asamblea;
- VII. Acaparar o permitir que se acapararan unidades de dotación o superficies de uso común del ejido; y

VIII. Fomentar, realizar, permitir, tolerar o autorizar transmisión de terrenos ejidales, así como su arrendamiento o cualquier otra forma de posesiones ilegales o no denunciar estos actos al Ministerio Público que correspondiera.<sup>49</sup>

Prácticamente lo anterior se concreta a denunciar cualquier situación irregular y obviamente prohibida.

Para el presente trabajo de tesis resulta de manera totalmente relevante lo establecido en el Artículo 42 de la Ley en estudio, pues de manera muy atinada se legisló respecto a lo siguiente:

La remoción de los miembros de los Comisariados Ejidales y de los Consejos de Vigilancia debería ser acordada por las dos terceras partes de la Asamblea General extraordinaria que con tal motivo se reuniera. En los casos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII del Artículo anterior (Artículo 41), si la Delegación Agraria estimaba que existían algunos de los hechos enunciados en las fracciones señaladas y a pesar de ello la Asamblea no resolvía la remoción de los responsables, los suspendería en sus cargos y ordenaría que entraran en funciones los suplentes. En defecto de los suplentes del Comisariado Ejidal, entraría en funciones el Consejo de Vigilancia.

Al comprobarse plenamente la responsabilidad de los inculcados, se les sancionaría con destitución, sin perjuicio de las demás penas que les correspondieran. Cualquiera de las causales debería "Comprobarse Plenamente" lo cual constituía un elemento de seguridad jurídica para él o los presuntos responsables de haber incurrido en alguna de las causales descritas en la Ley Federal de la Reforma Agraria. En este caso podrían defenderse en contra de las decisiones de la Asamblea General y promover la Nulidad de Actos y Documentos, a través del procedimiento establecido para tal efecto en los Artículos 406 al 412 de la multicitada Ley, artículos que se encontraban en el Capítulo IV, bajo el rubro de "Nulidad de Actos y Documentos que contravengan las leyes agrarias".

Lo anterior constituía una medida práctica y efectiva para los casos de remoción ya que con la Suspensión en el cargo que se desempeñaba se evitaba la continuidad al frente del ejido y legalmente se actuaba bajo el resguardo de la Seguridad Jurídica.

---

<sup>49</sup> Cfr. Artículo 41 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en relación con el Artículo 52 que refería que los derechos sobre bienes agrarios eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. pp. 20 y 27

## CAPITULO IV.

### 4. LEY AGRARIA VIGENTE.

#### 4.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Antes de entrar de lleno a la reforma que sufrió el Artículo 27 constitucional en 1992, es menester hacer mención de la serie de reformas que han venido modificando el contenido de dicho precepto constitucional, las cuales cronológicamente se mencionarán a continuación, debiendo recordarse que en el Capítulo I del presente trabajo de tesis, ya se ha transcrito en su totalidad el contenido del Artículo 27 constitucional de 1917.

Mediante un Decreto expedido el 23 de diciembre de 1931 se reformó el Artículo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915, en el sentido de que "los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrían ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo". Al reformarse este Artículo se reformó la Constitución, pues recordemos que el decreto del 6 de enero de 1915 se incorporó a la Constitución de 1917, por lo que esta constituye la primera reforma al precepto constitucional en estudio.

Por decreto del 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934, se reformó y adicionó la fracción IX; se adicionaron las fracciones III, VI, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII.

Precisa en su párrafo tercero que el fraccionamiento de los latifundios sería para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Cambian los términos de pueblos, rancherías y comunidades por el de núcleos de población.

Agrego al párrafo tercero la confirmación de dotaciones de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915, y se le añadió a la fracción III; Instituyó el que las instituciones de beneficencia, tengan capitales impuestos por bienes raíces.

Integró la fracción VI que habla del derecho a las tierras, aguas y bosques comunales por parte de las poblaciones que guarden estado comunal.

Agregó un segundo párrafo a la fracción III, declarando nulas las diligencias que hubieran privado de tierras, bosques y aguas a las comunidades que guardaban estado comunal.

Integró las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII en las que se creó una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y un Cuerpo Consultivo, una Comisión Mixta, Comités Particulares y Comisariados Ejidales con las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijarían.

Por Decreto promulgado el 24 de noviembre de 1937, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del mismo año, se adicionó la fracción VII, incluyendo así la declaración de la jurisdicción federal de las controversias limítrofes entre terrenos comunales.

Por Decreto del 27 de diciembre de 1939, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940, se adicionó el párrafo sexto, precisándose que tratándose del petróleo no se expedirían concesiones, y que la ley reglamentaria respectiva determinaría la forma en que la Nación explotaría dicho recurso.

Por Decreto del 15 de enero de 1945, publicado en el diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1945, se reformó el párrafo quinto, instituyó la propiedad de la Nación sobre determinados bienes en materia hidráulica.

Por Decreto del 31 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, se reformaron y adicionaron las fracciones X, XIV y XV; Procedencia del Juicio de amparo para los que poseían certificado de inafectabilidad; se determinó la pequeña propiedad agrícola y ganadera y la extensión mínima de la unidad individual en 10 hectáreas.

Por Decreto promulgado el 22 de noviembre de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre del mismo año, se adicionó la fracción I, autorizando a los Estados extranjeros para adquirir en propiedad privada los inmuebles necesarios para el servicio de embajadas.

Por Decreto del 6 de enero de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero del mismo año, se reformaron los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo y la fracción I; Estableciendo el dominio directo de la Nación sobre las plataformas continental y zócalos submarinos.

Declara propiedad de la nación las aguas marinas interiores y establece la facultad de la Federación para crear reservas naturales mediante declaratorias.

Por Decreto del 23 de diciembre de 1920, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del mismo año, se adicionó el párrafo sexto, estableciendo la competencia exclusiva de la Nación en materias eléctrica.

Por Decreto del 7 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1974, se reformaron la fracción VI primer párrafo; inciso c) de la fracción XII, la fracción XII y el inciso a) de la fracción XVII; Suprimió del texto la alusión a los territorios.

Por Decreto del 4 de febrero de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mismo mes y año, se adicionó el párrafo sexto y séptimo; Restringiendo la facultad de otorgar concesiones o contratos en materia de minerales radioactivos.

Se facultó a la Nación para el aprovechamiento de la energía nuclear y su uso para fines pacíficos.

Por Decreto del 26 de enero de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del mismo año, se adicionó el párrafo octavo; estableciendo la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.

Por Decreto del 29 de enero de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero del mismo año, se adicionó el párrafo tercero, incorporando las modalidades de la propiedad privada.

Por Decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del mismo año, se adicionaron las fracciones XIX y XX; Instituyendo el desarrollo integral del campo y la justicia agraria expedita.

Por Decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, se reformó el párrafo tercero, dispuso la protección al equilibrio ecológico.

Por decreto del 3 de enero de 1992, publicado el 6 de enero del mismo año, se reformaron el párrafo tercero y las fracciones IV, VI; primer párrafo de la fracción VII; XV y XVII; se adicionaron los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y se derogaron las fracciones X a XIV y XVI; Esta Reforma constituye un paso trascendental para la Justicia Agraria, toda vez que se crean los Tribunales Agrarios y se da por terminado el reparto agrario, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, así también se reconocen los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas.

Se suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones.

Por Decreto del 27 de enero de 1992, publicado el 28 del mismo mes y año, se reformaron las fracciones II y III; Otorgando capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto.

Ahora bien, una vez que se han mencionado la serie de reformas que ha sufrido el Artículo materia de este apartado, se entrará de lleno a la reforma que interesa preponderantemente, es decir la Reforma publicada el 6 de enero de 1992, en donde se reformó primeramente el párrafo tercero, quedando de la siguiente manera:

"...para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

Con la reforma a éste párrafo se dá por terminado el reparto agrario ya que se omite la parte relativa a la creación de nuevos centros de población, se agotó la tierra y así se deja desamparados a los solicitantes de ésta, que todavía tenían una esperanza fincada en una parcela. Sin embargo, este proceso continúa en virtud de que aún existen expedientes en trámite. Finaliza así uno de los derechos más importantes consagrados por la Revolución Mexicana, el derecho a la tierra. Se cierra una etapa de gran relevancia en nuestro país y dá inicio la etapa de modernización que habrá de darle un giro total al sector campesino y el entorno de éste; así es importante continuar con el análisis de las reformas en comento.

FRACCION IV. "Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto... La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras, propiedad de la sociedad no exceden en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de computo. Asimismo la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades. La propia Ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción".

De esta manera se pretende dar un impulso total al desarrollo en el campo, asimismo se establecen limitaciones las cuales deberán evitar la posibilidad de acumular indebidamente tierras, además de controlar la inversión extranjera en el agro mexicano.

FRACCION VI. Se cambió su contenido omitiendo el reparto de tierras.

FRACCION VII. "Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas".

Cabe mencionar que la Ley Federal de Reforma Agraria reconoció en su Artículo 23 a los ejidos y comunidades como entidades con personalidad jurídica, es de recordarse que los Códigos Agrarios anteriores no lo establecían de esta manera, por lo que el reconocimiento que da esta reforma constitucional a los ejidos y comunidades fue calificado como "Reconocimiento Pleno", lo cual resulta en beneficio de los núcleos agrarios.

"La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas".

"La Ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores".

"La Ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley".

Lo anterior implica que las tierras de los ejidatarios y comuneros dejan de pertenecer al Estado o al régimen de propiedad privada del cual fue afectada, dándoles de esta manera la propiedad llanamente dicha de sus tierras, esto significa seguridad jurídica sobre un patrimonio legalmente reconocido por nuestra Carta Magna. Asimismo se establecen una serie de opciones que los ejidatarios y comuneros podrán adoptar a fin de aprovechar de la mejor manera sus recursos productivos, quiere decir que lo que antaño fue una prohibición tajante, pero ficticia ya que de muchos era conocida la serie de tratos y convenios que giraban en torno



a las parcelas, es decir el arrendamiento<sup>50</sup>, mediería<sup>51</sup>, aparcería<sup>52</sup> y explotación directa por terceros, además de las ventas ilegales que se realizaban, mismas que generaban una serie de conflictos tanto familiares como entre los miembros del núcleo de población, se legaliza con esta reforma apegándose este precepto a la realidad imperante en torno al campo; además establece que en caso de enajenación se respetará el derecho del tanto para adquirir la parcela, protegiendo de esta manera a la familia del derecho. La facultad otorgada al derecho para transmitir libremente su parcela sin sujetarlo a la decisión de la Asamblea General constituye una liberación más de poder actuar de acuerdo a la conveniencia y decisión de cada ejidatario o comunero, a fin de lograr un desarrollo y crecimiento en el agro mexicano, valiéndose de la serie de elementos que fueron plasmados en esta reforma.

"Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV".

"La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El Comisariado Ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la Ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea".

El rango de supremacía que se le otorga a la Asamblea General y el carácter de órgano ejecutor con que se designa al Comisariado Ejidal o de bienes comunales, es simplemente la confirmación de ambos preceptos.

"La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria".

- FRACCIONES VIII y IX. Continúan en los mismos términos.
- FRACCION X. Se deroga. Ya que se concluye el reparto de tierra.
- FRACCION XI. Se deroga. Y con la derogación de esta fracción se suprimió el precepto que creaba la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo

<sup>50</sup> Contrato en virtud del cual una parte cede a la otra el uso y disfrute de una cosa o derecho, mediante un precio cierto, que recibe la denominación de renta o alquiler.

<sup>51</sup> Mediería. Acuerdo de voluntades mediante el cual el titular da su parcela a otra persona, para que la cultive y se repartan los frutos o productos de ésta, en partes iguales.

<sup>52</sup> Aparcería. Acuerdo de voluntades por el que una persona da a otra, un predio rústico para que lo cultive, a fin de repartirse los frutos en la forma que convengan las partes o conforme a las costumbres del lugar.

Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comités Particulares Ejecutivos y los Comisariados Ejidales. Tanto la Secretaría de la Reforma Agraria como el Cuerpo Consultivo Agrario tienen su sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el reglamento Interno de la primera, por lo que esta reforma no significa necesariamente su desaparición. Además se establece en el Artículo tercero transitorio "que las autoridades competentes (Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario y Comisión Agraria Mixta entre otras) continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite (1992)".

Por lo que hace al Comisariado Ejidal la fracción VII de esta reforma, establece claramente al mismo como órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea; es decir, que la figura del Comisariado Ejidal subsiste a pesar de haberse derogado esta fracción.

- FRACCION XII. Se deroga. Ya que hacía referencia a las solicitudes de restitución y dotación de tierras o aguas.
- FRACCION XIII. Se deroga. Pues ya no habrá resoluciones de dotación.
- FRACCION XIV. Se deroga. Al convertir en inafectable la propiedad privada, los preceptos de estas fracciones perdieron razón de ser.
- FRACCION XV. "En los estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los Latifundios".

Esta disposición fue plasmada de manera determinante, además de que se refuerza y complementa con otras disposiciones que se contemplan en la presente reforma, entre otras la reiteración de los límites a la extensión de la pequeña propiedad.

"Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuos de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras".

"Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos".

"Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al

---

cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales".

"Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".

"Cuando debido a obras de riego, drenaje, o cualquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley".

"Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora".

- FRACCION XVI. Se deroga. Se refería a la ejecución de las resoluciones presidenciales.
- FRACCION XVII. "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este Artículo".

"El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley reglamentaria".

"Las Leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno".

En ésta fracción se establece una medida como sanción para el caso de que se viole la extensión de los límites ya especificados.

- FRACCION XVIII. Se declaran revisables todos...

- FRACCION XIX. "...son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia AGRARIA, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente".

"La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria"; y<sup>53</sup>

Con esta fracción se da el nacimiento de los Tribunales Agrarios, en los cuales se sientan las bases para tratar la materia agraria dentro de un parámetro judicial.

Los tribunales Agrarios vienen a constituir una luz en el camino, al ser creados con autonomía y plena jurisdicción cabe la esperanza de que serán eficaces en sus actuaciones y sobre todo que éstas serán apegadas total y absolutamente a derecho.

En este orden de ideas, es de referirse que la Procuraduría Agraria como institución protectora de los campesinos no fue originada en la presente Reforma, tiene su antecedente en la Procuraduría de Pueblos y el decreto del Presidente Adolfo Ruiz Cortines del 1° de julio de 1953<sup>54</sup>, que la creó como asesoría gratuita para el campesino. Así la Procuraduría Agraria tiene como función el asesoramiento, la representación y la vigilancia del cumplimiento de la Ley, así como la difusión de la misma.

- FRACCION XX. Continúa en los mismo términos.

Esta reforma cuenta con tres Artículos transitorios y fue expedida en la Ciudad de México, D.F., el 3 de enero de 1992 por el Presidente Constitucional Don Carlos Salinas de Gortari.

Ahora bien, de alguna manera siempre se mencionó y se criticó la relación paternalista existente entre el gobierno con los campesinos, existía exagerada intervención por parte del Estado en los asuntos referentes al campo, el Artículo 27 tal y como estaba vigente antes de la reforma en comento, regulaba una serie de "candados" que conforme a derecho prohibían una serie de situaciones y acciones, más de hecho la realidad había rebasado en muchos aspectos al precepto constitucional en cita; Pues, es de recalcar que el Derecho Agrario es

<sup>53</sup> Publicado en Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992.

<sup>54</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1953.

eminentemente dinámico y a lo largo de décadas la situación agraria ha cambiado en nuestro país, el cual en su constante crecimiento muchas veces ha arrasado con lo que eran los ejidos, tal es el caso de la Ciudad de México en donde la mancha urbana ha dado origen a la figura del ejido urbano y definitivamente el precepto constitucional antes de la reforma ya no era acorde a lo que realmente se estaba presentando. Es verdad que al momento de la promulgación de nuestra constitución política, el multicitado precepto fue adecuado a la situación existente en aquel entonces y también durante algunas décadas, el paternalismo en ese tiempo debía serlo de esa manera, porque ese fue el primer paso para la restitución y dotación de tierras a miles y miles de campesinos que se encontraban absolutamente sin nada, entonces los llamados "candados" eran necesarios y hubiese sido un error no plasmarlos en el Artículo 27 Constitucional, lo cierto es que se considera la presente reforma favorable para los campesinos, ya que en el aspecto jurídico considero un paso trascendental la creación de los Tribunales Agrarios para efecto de la impartición de la justicia agraria, y por ende la expedición de su ley reglamentaria, lo que configura a los ejidos y comunidades en un verdadero marco de derecho respecto de las controversias que requieran de la intervención judicial. Sin omitirse expresa inconformidad con el fin del reparto agrario.

#### **4.2 LEY AGRARIA DE 1992.**

Mediante Decreto publicado el 26 de febrero de 1992 en el Diario Oficial de la federación se dio nacimiento a la nueva Ley Agraria, la cual es causa lógica de la Reforma Constitucional del mismo año al Artículo 27, así pues, la Ley Agraria es reglamentaria del precepto constitucional aludido y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Consta de 200 Artículos y ocho Artículos transitorios y comprende diez títulos. Tal y como sucedió con la Reforma al precepto Constitucional multicitado, la iniciativa de ley en donde se proponía al Congreso de la Unión lo que sería en pocos días La Ley Agraria que actualizaría la relación entre los núcleos agrarios y el Estado, causó gran polémica y sobre todo descontento entre Diputados, Senadores, Críticos y Campesinos, entre otros, obviamente con sus excepciones, ya que para muchos constituyó la actualización de la situación agraria que se vivía en nuestro país y para otros la propia condena de muerte para el ejido.

Por la premura con que se presentaron tanto la reforma al Artículo 27 Constitucional como la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, esta última también publicada en el mismo Diario Oficial y en la misma fecha que la Ley Agraria, (mediante la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se crearon los

Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional),<sup>55</sup> resulta interesante hacer una mención de la exposición de motivos que tuvo a bien presentar al H Congreso de la Unión el entonces Presidente Constitucional de nuestro país, Lic. Carlos Salinas de Gortari, dicha iniciativa fue dirigida a la Cámara de Diputados del Congreso el 7 de febrero de 1992 y entre otros se expresaron que el dar respuesta al reclamo nacional, transformando al campo mexicano, atendiendo a los legítimos intereses de los campesinos y de la sociedad nacional, culminó con la aprobación del que hoy es el texto del Artículo 27 Constitucional, la firme base sobre la que habrá de constituirse el nuevo campo mexicano sobre los permanentes anhelos de justicia y libertad. En múltiples foros se recogieron las propuestas de los campesinos y el nuevo texto constitucional es ahora mandato y programa que debe traducirse en instrumento ágil y sencillo para concretar las nuevas metas que nos proponemos alcanzar como nación. "La claridad y sencillez que exigieron los hombres del campo es norma en la presente iniciativa. La respuesta a las inquietudes y demandas campesinas expresadas está incluida cuando corresponde, la seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. La inseguridad destruye expectativas, genera resentimientos y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria. Esta iniciativa de ley consolida la obra legislativa de más de siete décadas que conformó el sistema de tenencia. La propuesta procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa en un instrumento sencillo y claro, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; la iniciativa de ley animada por los principios de justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido práctica común en derechos".

En cuanto a la organización interna del ejido, la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia ya no se conciben como autoridades en la iniciativa, sino como órganos de representación y ejecución. El núcleo de población ejidal demanda respeto, apoyo y fomento, pero también requiere abrir la posibilidad de libre asociación, tanto hacia su interior, como con terceros. La iniciativa protege especialmente a las comunidades indígenas. Los límites a la pequeña propiedad se preservan. Son expresión de la lucha contra el latifundio. La pequeña propiedad, junto con el ejido y la comunidad son formas de tenencia que han sido reconocidas siempre por el constituyente. Combate el latifundio como un fenómeno de concentración nocivo. Una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo, el estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias. "Debemos

<sup>55</sup> Cfr. Artículo 1° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 89.

instrumentar un aparato de justicia de gran alcance para resolver los conflictos en el campo mexicano. Se promueve la instauración de tribunales agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al más lejano rincón de nuestro territorio es objetivo primordial de esta iniciativa de ley. Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria. La certeza en el análisis que hagan los tribunales agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia agraria del campo mexicano"<sup>56</sup>.

La Ley en estudio fue aprobada en lo particular y en lo general el día 23 de febrero de 1992. Resulta necesario para el presente trabajo de tesis hacer una exposición del contenido de la Ley Agraria, pues al encontrarse vigente en estos momentos lo pertinente es fundar y motivar el objetivo del presente trabajo, previo el conocimiento de la Ley Agraria multicitada.

- En el Título Primero, se encuentran las "disposiciones preliminares", como ya se ha referido la celeridad con que fue realizada y aprobada esta Ley, tuvo como resultado que la misma aparezca un poco confusa y deficiente en cuanto a su aspecto meramente reglamentario; tan es así que apenas en su Artículo 2° se establece que "en lo no previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate".
- En el Título Segundo del Desarrollo y Fomento Agropecuario, se constituye al Ejecutivo Federal como promotor del desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para celebrar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional (Artículo 4°).
- En el Título Tercero se trata lo referente a los "ejidos y comunidades", así pues en su Artículo 9° se establece que "los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título"; los ejidos operaran de acuerdo con su reglamento interno, la organización de los mismos se resolverá en función de su Asamblea, debiendo respetar los lineamientos legales y operar conforme a la voluntad de sus integrantes.
- Ejidatario es todo hombre o mujer titular de derechos agrarios (Artículo 12), Comunero lo es respecto de derechos comunales, la Ley Agraria sólo lo señaló escuetamente, el caso del comunero no fue tratado pero como ya se ha dicho

<sup>56</sup> LV Legislatura. Crónica Ley Agraria. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1992. p. 13-18

son derechos que corresponden a las tierras de uso común; Por su parte, el *avecindado* es un residente del *ejido* que, sin contar formalmente con derechos *ejidales*, obtiene el reconocimiento legal de su status como parte actual del *ejido* y eventual aspirante a adquirir la titularidad de derechos agrarios, lo cual es una novedad de la nueva legislación. La nueva Ley reduce al máximo los requisitos para obtener la calidad de *ejidatario*, desechando los elementos de radicación, ocupación, patrimonio y antecedentes penales que establecía la Ley abrogada<sup>57</sup>. De lo anterior se desprende que para poder adquirir la calidad de *ejidatario* se requiere ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de *ejidatario*, y ser *avecindado* del *ejido* correspondiente excepto cuando se trate de un heredero o cumplir con los requisitos que establezca cada *ejido* en su reglamento interno (Artículo 15), por lo que podrá incluirse en él cuantos requisitos y modalidades desee el núcleo de población, sólo respetando los requisitos básicos para acatar de esta manera la Ley Agraria.

Respecto a la Sucesión del *ejidatario* se procuró sencillez sin descuidar la necesidad de conservar los mínimos de seguridad jurídica, estableciendo la facultad que tiene el *ejidatario* de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de *ejidatario*, para lo cual únicamente se requiere que formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, dicha lista sólo tendrá validez una vez que sea depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante Fedatario Público, pudiendo de igual manera modificarla (Artículo 17).

Al respecto la opción que se encuentra al alcance de los campesinos es la primera, pues si bien es cierto que en el Registro Agrario Nacional se debe cubrir un pago por concepto de derechos al acudir a formalizar la multicitada lista, lo cierto es, que constituye un costo mucho menor del que implicaría acudir ante un Notario Público, se considera que dentro de los aranceles que se establecen en las notarias como pago por los servicios que prestan, debería existir alguna indicación expresa en que se estableciera una cantidad que realmente estuviera al alcance del presupuesto de un campesino que requiera del Notario Público para efecto de lo establecido en el Artículo 17 de la Ley Agraria en estudio, actualmente vigente, toda vez que en una situación de emergencia se podría acudir de manera rápida por un Notario y esto evitaría conflictos posteriores, es sabido por todos que los campesinos han sido a lo largo de nuestra historia una de las clases sociales más golpeadas, por lo cual una disposición de esta índole sería de gran apoyo.

<sup>57</sup> Cfr. Artículo 72 de la Ley Federal de Reforma Agraria. op. cit., p. 33



Ahora bien, cuando el ejidatario no haya realizado designación de sucesores por ninguna de las dos opciones determinadas por el Artículo referido, o cuando ninguno de los incluidos en la lista puedan heredar por imposibilidad material o legal, la Ley dispone que los derechos agrarios se transmitirían con el siguiente orden de preferencia: Al cónyuge; a la concubina o concubinario; a uno de los hijos del ejidatario; a uno de sus ascendientes, y a cualquier otra persona de las que dependían económicamente de él. Cuando concurren hijos, ascendientes y personas que dependían económicamente del ejidatario gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién, de entre ellos, conservará los derechos agrarios, de no existir acuerdo el Tribunal Agrario proveerá la venta de los derechos y el producto de ésta se repartirá en partes iguales entre las personas con derecho a heredar (Artículo 18).

Si no existen sucesores, el Tribunal proveerá lo necesario para vender los derechos al mejor postor, de entre ejidatarios y vecindados del núcleo de población y lo que resulte de la venta será para el núcleo de población ejidal (Artículo 19).

De conformidad con el Artículo 20 de la Ley Agraria vigente se pierde la calidad de ejidatario por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes; Al existir la cesión de ambos derechos se pierde la calidad de ejidatario, al existir sólo la cesión legal de alguno de los dos derechos no se pierde esta calidad ya que la Ley otorga independencia a ambos derechos (Artículo 60). La cesión de derechos parcelarios es posible en cualquier forma, siempre que medien determinados requisitos que esta Ley exige, con lo cual se configuraría precisamente el calificativo de "cesión legal".

Otra forma de perder la calidad de ejidatario es por renuncia a los derechos agrarios, en cuyo caso se entenderán cedidos al núcleo de población; lo que resulta poco común, y finalmente la fracción III del Artículo 20 señala que Se pierde la calidad de ejidatario por prescripción negativa, al establecer la prescripción el derecho agrario proporciona una nueva muestra de la adopción de principios del derecho civil; En relación a está fracción III del Artículo 20, el Artículo 48 establece que operará la prescripción a favor de quien hubiere poseído tierras ejidales bajo el concepto de titular de derechos de ejidatario, de manera pacífica, continúa y pública durante un periodo de cinco años, si la posesión es de buen fe, o de diez si fuera de mala fe. Resulta evidente que son los mismos requisitos que establece el Código Civil para que la posesión surta efectos prescriptivos. Es de recordarse que en la Ley Federal de Reforma Agraria un medio para alcanzar la calidad de ejidatario, lo era la simple posesión de una parcela por un mínimo de dos años consecutivos, siempre y cuando estuviere de acuerdo el núcleo de población y se presentara la correspondiente propuesta a la autoridad, para su reconocimiento por

resolución de la Comisión Agraria Mixta. Asimismo en el Artículo 52 (LFRA)<sup>58</sup> se imponía, entre otras la imprescriptibilidad de los derechos que existían sobre bienes agrarios. Ya que actualmente la prescripción se contempla en la nueva Ley Agraria, es importante señalar que la interrupción del plazo para que opere la prescripción sólo se podrá efectuar por medio de la presentación de demanda por la parte interesada ante el Tribunal Agrario o de la denuncia ante el Agente del Ministerio Público por despojo. El plazo para que se de la prescripción se contabilizará a partir de la entrada en vigor de esta Ley Agraria,<sup>59</sup> evitando así la retroactividad de la misma en perjuicio de terceros; Lo anterior ha quedado claramente asentado mediante diversas jurisprudencias como la que a continuación se transcribe:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Epoca: 9ª

Tomo: II, Septiembre de 1995.

Tesis: VI. 2º. 17 A

Página: 589

Clave: TCO62017.9 ADM.

Prescripción Adquisitiva Agraria. Término para que opere, debe tomarse en cuenta la posesión que se detenta a partir de la vigencia de la Ley Agraria cuando existen ejidatarios o comuneros con derechos agrarios.

De lo establecido en el Artículo 48 de la Ley Agraria, se desprende que para que la acción de prescripción adquisitiva opere, los términos aptos para ello (cinco años cuando la posesión ha sido de buena fe y diez años cuando ha sido de mala fe), deben empezar a contar a partir de la vigencia de dicho ordenamiento legal, y no de la posesión que se tenía con anterioridad a ella, toda vez que la abrogada Ley Federal de Reforma Agraria no contemplaba esta figura jurídica como medio para adquirir derechos agrarios reconocidos a favor de ejidatarios o comuneros.

<sup>58</sup> Cfr. Artículo 52. de la Ley Federal de Reforma Agraria. op. cit., p. 27.

<sup>59</sup> Vigente a partir del 27 de febrero de 1992.

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Amparo directo 299/95. Pedro Tlacotzi Ayapantécatl. 16 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

En la Ley abrogada se establecían seis puntos por los cuales se perdían los derechos agrarios: Por la falta de explotación de la unidad de dotación durante dos años consecutivos o más, haber destinado los bienes ejidales a fines ilícitos, haber enajenado la unidad de dotación, haberla dado en arrendamiento, en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación y haber sido condenado por sembrar o permitir que se sembrara en la parcela mariguana, amapola, o cualquier otro estupefaciente<sup>60</sup>.

De acuerdo a la Ley Agraria en estudio, las disposiciones esgrimidas no serán causas para la pérdida del carácter o calidad de ejidatario, así pues, el titular de los derechos agrarios tiene plena libertad de explotar o no su parcela y de conformidad con el Artículo 79 de esta Ley agraria el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la Ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

En el caso de explotación ilícita de la unidad de dotación se aplicara el Código que en Materia Penal corresponda, pues ésta será de su competencia; y así también con cualquier otro acto ilícito que se cometa en perjuicio del ejido, aplicándose las leyes reglamentarias según la materia correspondiente.

Respecto del Título Tercero. "De los ejidos y comunidades", en el cual se regula a los órganos del ejido, será tratada ampliamente más adelante.

Por cuanto hace al Capítulo II del Título Tercero, "De las tierras ejidales", en el Artículo 43 se determina que son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen social. Así también para efectos de esta Ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en: Tierras para el asentamiento humano, Tierras de uso común, y Tierras parceladas (Artículo 44). Se establece que dichas tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento<sup>61</sup> celebrado por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios titulares según sea el caso, como ya se ha referido con anterioridad. Es preciso

<sup>60</sup> Cfr. Artículo 85 Idem. p. 38.

<sup>61</sup> Como única limitación a esta libertad se determina que la duración máxima de los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros, tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a 30 años prorrogables.

recalcar que con la legislación anterior no se contemplaba la división a que se refiere el Artículo 44 en la Ley en comento, ya que formada la propiedad social en un todo, se establecieron las partes que la integraban: así las tierras para el asentamiento humano eran las destinadas a la zona de urbanización ejidal<sup>62</sup>; las de uso común se constituían con las entregadas originalmente al ejido, antes de su asignación para el cultivo individual o colectivo, como los montes y pastos<sup>63</sup>; las tierras parceladas no tenían tratamiento especial en la Ley abrogada<sup>64</sup>. La Ley Agraria establece que dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario puede ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al 5% de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad (Artículo 47). Este Artículo que contempla la Ley implícitamente permite la acumulación de derechos parcelarios en forma individual (lo que anteriormente estaba prohibido), dentro de un mismo ejido o en otros, pues únicamente se deben cuidar dos aspectos: no rebasar del 5% de las tierras ejidales y la extensión máxima de la pequeña propiedad (100 hectáreas de riego o equivalente según su calidad).

Asimismo los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, deberán acudir de manera directa o a través de la Procuraduría Agraria ante el Tribunal Agrario correspondiente para demandar la restitución de éstas.

Se otorga a los núcleos de población y a los ejidatarios la posibilidad de crear su propio fondo de garantía para hacer frente a las obligaciones crediticias. Sin embargo, los lineamientos para su creación y organización serán dictados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Respecto de las aguas del ejido y todo lo relacionado con ellas estarán regidas por lo dispuesto en las Leyes y normatividad de la materia.

Con la nueva ley se otorga a la Asamblea de cada ejido, la facultad de la delimitación y destino de las tierras no parceladas formalmente entendiendo por consiguiente que se respetará el parcelamiento formal o de derecho existente; también se le otorga una muy amplia facultad en el Artículo 56, toda vez, que se dice en el mismo que podrá determinar la regularización de la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes en todo caso, a partir del Plano General del Ejido y si se cree conveniente tomar en cuenta algunas consideraciones vertidas en el mismo Artículo. La asesoría técnica para tal efecto corre a cargo del Registro Agrario Nacional por lo que en el Diario Oficial de la Federación del 26 de septiembre de 1992 se publicaron las Normas Técnicas

<sup>62</sup> Cfr. Artículo 90. Idem. p. 41.

<sup>63</sup> Cfr. Artículo 137. Idem. p. 60

<sup>64</sup> Cfr. Artículos 52 y 130. Idem. p. 27 y 57.

para la delimitación de las tierras al interior del ejido, a fin de que la Asamblea de Ejidatarios se allegue de los elementos tecnológicos necesarios para llevar a cabo tan grande labor. Asimismo se establece un orden de preferencia para proceder a la asignación de derechos sobre tierras de uso común.

La asignación de parcelas por la asamblea, se hará en base a la superficie que arroje el plano general del ejido, cuando existan sujetos con derechos iguales se realizara mediante sorteo al cual deberá asistir un Fedatario o un Representante de la Procuraduría Agraria. Se considera nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales. Cualquier conflicto respecto a la asignación ya sea de parcela o de bienes comunales se ventilará ante el Tribunal Agrario correspondiente en donde se desarrollará paso a paso la secuela procesal agraria.

Como la Ley en su fracción II, Artículo 56, contempla la titularidad colectiva de una parcela, vendría a constituir la figura jurídica de la copropiedad y en consecuencia los ejidatarios beneficiados gozarán de los derechos de uso y usufructo sobre la misma en partes iguales, salvo prueba en contrario, así que la propia ley señala en el Artículo 62 que los referidos derechos serán ejercidos conforme a lo convenido entre los ejidatarios beneficiados o, en su defecto, a lo que disponga el reglamento interno o la resolución de la asamblea y, supletoriamente, conforme a las reglas de copropiedad que dispone el Código Civil para el D.F. en materia común y para toda República en Materia Federal.

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal (Artículo 63). "Por lo que aquí se observa, es de pensarse que los autores de esta ley, parece que ignoran que la zona de urbanización ejidal, es lo que en el derecho contemporáneo es lo que sustituyó a la institución jurídica del fundo legal para el caso concreto de los ejidos".<sup>65</sup>

Respecto de las tierras destinadas al asentamiento humano se consideran por esta ley como inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que dichas tierras sean aportadas al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos; de otra manera cualquier acto que tenga por objeto enajenar prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho. Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización se requerirá la intervención de las autoridades municipales y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

<sup>65</sup> Delgado, Moya Rubén. op. cit. p. 157.

Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse la zona de urbanización, será la asamblea quien realice la asignación de los solares; El Registro Agrario Nacional expedirá los certificados de cada solar, los cuales constituirán los títulos oficiales que acreditarán la propiedad de éstos y los actos jurídicos subsecuentes serán regulados por el derecho común, (Artículo 69). También se contempla en esta ley el establecimiento de la parcela escolar, una granja agropecuaria o de industrias rurales aprovechadas por las mujeres mayores de 16 años y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.

De las tierras de uso común se dice en el Artículo 73 que 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. De igual manera que la propiedad de las tierras destinadas para el asentamiento humano de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo que por manifiesta utilidad el núcleo de población ejidal pueda transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al procedimiento determinado en la ley en estudio.

Por lo que hace a las tierras parceladas corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas, la explotación es de forma individual y para que pueda ser colectiva se requiere el consentimiento por escrito del titular. Así pues, lo que antes estaba estrictamente prohibido, ya que se había tendido un manto protector sobre la propiedad social que limitó profundamente la canalización de cualquier tipo de recursos crediticios y de inversión productiva, impidió el desarrollo de esquemas productivos asociativos de los particulares con los ejidos y ejidatarios. Por lo que la actividad crediticia se vio limitada a la banca oficial, el Banco Nacional de Crédito Rural.

Los Ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población, obviamente cumpliendo con las formalidades que para tal efecto establece la Ley y respetando ante todo el derecho del tanto del que gozarán el cónyuge y los hijos del enajenante, lo que constituye una medida protectora de la familia campesina. Otra modalidad que presenta esta ley, consistente en que el ejidatario podrá asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, dándose de baja dichas tierras en el Registro Agrario Nacional, mismo que expedirá el Título de propiedad correspondiente que a su vez será inscrito en el Registro Público de la Propiedad respectivo; esto quiere decir que las tierras dejarían de ser ejidales y se sujetarán a las disposiciones del derecho común (Artículo 82). La enajenación a terceros no ejidatarios tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela o sobre tierras de uso común.

La primera enajenación a personas ajenas al núcleo será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier Institución de Crédito (Artículo 86).

Por lo que hace a las tierras ejidales en zonas urbanas el núcleo de población ejidal podrá beneficiarse de la urbanización de sus tierras.

Se considera la posibilidad de constituir nuevos ejidos y se regulan los requisitos para dicha constitución, así como el poder convertir las tierras que se encuentren bajo el régimen de dominio pleno al régimen ejidal.

La nueva Ley Agraria también presenta la figura de la Expropiación de bienes ejidales y comunales, estableciendo las causas, la tramitación, el pago o depósito mediante el importe de la indemnización que se hará de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente. La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos (Artículo 96).

El FIFONAFE será quien ejerza las acciones necesarias para el caso de reclamar la reversión total o parcial.

De la misma manera se plantean diversos aspectos respecto de las comunidades.

- Título Cuarto. Presenta todo lo concerniente a la constitución de sociedades en sus diversas modalidades, productivas, comerciales, etc., que pueden formar los ejidatarios para su beneficio, por lo que el título se denomina "De las sociedades rurales".
- Título Quinto. "De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales", determinándose las características y empleos de cada una de éstas, así como los límites y equivalencias de las mismas.
- Título Sexto. De las Sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales. Se establecen las prescripciones que regulan a las sociedades mercantiles o civiles que sean propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, así como los casos de excepción; los requisitos que deberán reunir las sociedades y los miembros de éstas y la manera en que el Registro Agrario Nacional manejará los registros de las multicitadas sociedades y su actuación para con las mismas.

- **Título Séptimo.** Se establece todo lo relativo a la Procuraduría Agraria y se presenta como un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, describiendo sus funciones y recalcando que está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas; además de enunciar sus atribuciones, configurando su estructura y manera de actuación de todos quienes formen parte de dicha Procuraduría Agraria, enumerando los requisitos a reunir por parte del personal adscrito a la misma.
- **Título Octavo.** Esgrime todo lo relativo al Registro Agrario Nacional que se instituye para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley. Funcionará como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán documentos en los que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. Lo anterior se establece para dar cumplimiento a lo ordenado en la fracción XVII del párrafo noveno del Artículo 27 constitucional, que consiste en prestar asistencia técnica de toda especie con respecto a su competencia. Para el Registro Agrario Nacional se tomó como modelo al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, aunque con sus diversas modalidades que le dan sus propias características.
- **Título Noveno.** Se refiere a los terrenos baldíos y nacionales, dando sus respectivas definiciones; serán inembargables e imprescriptibles (Artículo 159). Contiene la forma en que se llevarán al cabo las operaciones de deslinde a través de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- **Título Décimo.** Comprende una parte de las más importantes, ya que la justicia agraria como se denomina este Título, presenta la forma en que accedemos a los Tribunales Agrarios, en este título se define que es el juicio agrario, su competencia, la supletoriedad para la cual se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que se recalca en el Artículo 167 de la misma Ley; en su Capítulo II se reseña todo respecto a las formalidades que giran en torno al emplazamiento de una demanda, en este caso agraria; el Capítulo III se refiere al Juicio Agrario en sí, el cual se ajustará al principio de oralidad, siendo optativo acudir asesorado y prácticamente lo que conlleva el procedimiento agrario, como es el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas hasta la sentencia.

En el Capítulo IV se plasman los elementos necesarios para efecto de ejecutar las sentencias emitidas por el Tribunal.



En el Capítulo V se contemplan disposiciones generales respecto de cuestiones incidentales que se susciten ante los Tribunales Agrarios; el horario de los mismos, así también se dice que, por lo que hace a los plazos fijados por esta Ley o de las actuaciones ante los Tribunales, no hay días ni horas inhábiles (Artículo 19), la manera de llevar las audiencias, las formalidades de las mismas y todo lo relativo a la integración del expediente respectivo.

El Capítulo VI se ocupa del Recurso de Revisión, los casos en que es procedente y la manera de tramitarse. El Artículo 198 reseña que el Recurso de Revisión en materia agraria procede contra la Sentencia de los Tribunales Agrarios que resuelvan en primera instancia sobre:

- I. Cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles;
- II. La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales, o
- III. La nulidad de resoluciones emitidas por las Autoridades en materia agraria.

Es conveniente mencionar que contra las Sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios Agrarios o del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de Amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa correspondiente, tratándose de otros casos de los Tribunales Unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el Juez de Distrito respectivo tal y como se determina en el Artículo 200 de la actual Ley Agraria.

El Recurso de Revisión se resuelve por el Tribunal Superior Agrario. En los Tribunales Colegiados las Tesis Jurisprudenciales han sido un gran apoyo para resolver las controversias, toda vez que como se ha podido observar esta Ley Agraria se constriñe a cuestiones elementales y encuentra su total apoyo en el Código Federal de Procedimientos Civiles y ahora también en las Tesis Jurisprudenciales donde se da la interpretación de la ley y asimismo de los supuestos que no son contrarios a la misma; Es menester recordar como los Códigos Agrarios ya estudiados, se fueron actualizando a través de circulares que se emitían para tal efecto.

La ley contempla 8 Artículos transitorios de importancia, ante la magnitud del cambio o transición que se realizó con las reformas al Artículo 27 Constitucional, en donde prácticamente nace esta Ley; así mediante su Artículo segundo transitorio se derogan: la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la

Ley de Terreno Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.

La Ley Federal de la Reforma Agraria se seguirá aplicando tratándose de los asuntos que se encuentren en trámite, en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales. Los otros asuntos fueron turnados a los Tribunales Agrarios por la Comisión Agraria o el Cuerpo Consultivo Agrario.

La reforma al Artículo 27 Constitucional dio lugar a la promulgación y publicación de una serie de ordenamientos legales que de modo directo o indirecto actualizan la relación entre los núcleos agrarios y el Estado. Además de la Ley Agraria y Ley orgánica de los Tribunales Agrarios, se publicaron una serie de Circulares en cuyo contenido se precisaron disposiciones de algunos Artículos de la Ley Agraria, entre las que se encuentran las Circulares 1/92 y 2/92 publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 8 de diciembre de 1992 y 3/92, 4/92 y 5/92 publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1993; Asimismo la Ley de Aguas Nacionales (1 de diciembre de 1992); La Ley Forestal (22 de diciembre de 1992); La Ley General de Asentamientos Humanos (21 de julio de 1993); El Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares (6 de enero de 1993); El Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la Propiedad Rural (4 de enero de 1996); El Reglamento de la Ley Agraria para Fomentar la Organización y Desarrollo de la Mujer Campesina (8 de mayo de 1998); El Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional (11 de agosto de 1992 reformado el 27 de abril de 1993); El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria del 30 de marzo de 1992, derogado por el publicado el 30 de marzo de 1993, que a su vez fue también derogado por el publicado el 28 de diciembre de 1996; en este rubro el 11 de enero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Manual de Organización General de la Procuraduría Agraria; y el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, del 13 de mayo de 1992, reformado el 12 de julio de 1993 y el 20 de julio de 1994.

En su conjunto las Leyes referidas y los muchos Reglamentos que las complementan hacen aplicable y fortalecen el marco jurídico vigente al Amparo de la Ley Agraria.

### 4.3 ORGANIZACION INTERNA DEL EJIDO.

Conforme se establece en la Ley Agraria, la organización interna del ejido mantiene la estructura que anteriormente presentara la Ley Federal de la Reforma

Agraria<sup>66</sup>, es decir, que continúa a cargo de la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

Sin embargo, estas figuras se ven transformadas con la Ley Agraria, ahora vigente, ya que la Ley abrogada comprendía a dichas figuras como Autoridades Internas, al respecto la transformación consistió básicamente en que al amparo de la nueva Ley son considerados como órganos del ejido, lo cual se considera acertado, pues el sentido que se les ha dado en la nueva Ley es el adecuado.

El concepto claro de dichos órganos nos demuestra que esa es su esencia, la asamblea como órgano de decisión; el Comisariado Ejidal como órgano de representación y ejecución y el Consejo de Vigilancia precisamente para vigilar la actuación del Comisariado Ejidal.

La Asamblea es el órgano supremo del ejido, en la que participan todos los ejidatarios (Artículo 22).

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.

Se constituye por un Presidente, un Secretario y un Tesorero propietarios y sus respectivos suplentes. El Reglamento Interno de cada ejido contendrá la forma y extensión de sus funciones; si nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente, pues es concebido como un órgano colegiado.

El Consejo de Vigilancia operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el Reglamento Interno. Esta figura se regula como un órgano de control del ejercicio de las funciones del Comisariado Ejidal. Si no se establece otra cosa en el Reglamento Interno funcionará como órgano colegiado, de la misma manera que el Comisariado Ejidal. Integrado por un presidente y dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes. Cuando se encontraba en vigencia la Ley Federal de Reforma Agraria, de acuerdo a sus disposiciones el Consejo de Vigilancia, estaba integrado por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, esta última figura fue sustituida en la Nueva Ley Agraria por un segundo Secretario.

---

<sup>66</sup> Cfr. Artículo 22 op. cit. p 14

#### 4.4 ASAMBLEA DE EJIDATARIOS.

Como ya se ha referido el órgano supremo del ejido es la Asamblea, en la Ley Agraria vigente el tema es tratado en el Título Tercero, Capítulo I, Sección Tercera, en donde se presenta lo concerniente única y exclusivamente a los Organos del Ejido.

Lógicamente en la Asamblea participarán todos los ejidatarios, para efecto de evitar problemas respecto de los ejidatarios que pueden y deben participar en una Asamblea, el Comisariado Ejidal llevará un libro de registro en el que asentarán los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios por disposición del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares<sup>67</sup> (Artículo 17), el citado libro deberá contener cuando menos dos secciones:

1. De ejidatarios, y
2. De derechos.

La sección de ejidatarios contendrá los datos personales de los mismos y la sección de derechos todo lo relacionado con los solares, las tierras de uso común y las enajenaciones y actos jurídicos sobre los derechos ejidales en general, incluyendo las notificaciones para el ejercicio del derecho del tanto. Por decisión de la Asamblea también puede contener las secciones especiales de poseedores reconocidos y de asignación de derechos sobre tierras ejidales a personas que no sean ejidatarios. Todo esto para llevar un verdadero control de los derechos que conforman el núcleo ejidal.

La Ley Agraria desapareció la clasificación de clases o tipos de Asambleas que se venían contemplando en la Ley Federal de Reforma Agraria (Ordinarias mensuales, Extraordinarias y de Balance y Programación), actualmente no se denominan de esa manera.

El Artículo 23 de la Ley Agraria determina que la Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia, cuando así sea determinado por su Reglamento Interno o su costumbre. Así también son competencia exclusiva de la Asamblea los siguientes asuntos:

- I. Formulación y modificación del Reglamento Interno del ejido;
- II. Aceptar y separar ejidatarios, así como sus aportaciones;

---

<sup>67</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1993.

- III. Los informes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, así como lo concerniente a la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas o Balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. La distribución de ganancias que produzca el 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 y asignación de solares a los ejidatarios.<sup>68</sup>
- VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;
- IX. La 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;
- X. Delimitación, asignación, destino y régimen de explotación, de las tierras de uso común.<sup>69</sup>
- XI. División y fusión de ejidos;
- XII. Terminación del régimen ejidal, previo dictamen de la Procuraduría Agraria;
- XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;
- XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y
- XV. Los demás asuntos que establezca la Ley y el Reglamento Interno del Ejido.

La Asamblea puede ser convocada por el Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos 20

<sup>68</sup> Cfr. Artículo 38, Ley Federal de Reforma Agraria, op. cit. p 19.

<sup>69</sup> Cfr. Artículos 56 y 58, Ley Federal de Reforma Agraria, op. cit. p 24 y 26.

ejidatarios o el 20% del total de ejidatarios que forman el núcleo agrario. Pero si por alguna causa estos se rehusaren a convocar en un término de 5 días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios la puede solicitar a la Procuraduría Agraria. De acuerdo al Reglamento de la Ley Agraria que ya se ha mencionado, y de conformidad con su Artículo 9 será responsabilidad del convocante fijar las cédulas de la convocatoria en los lugares más visibles del ejido, así como cuidar de su permanencia, haciendo del conocimiento de la autoridad competente cualquier acto por medio del cual se quiten o alteren las cédulas de convocatoria, a efecto de aplicar las disposiciones legales de policía y buen gobierno respectivas.

La asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual, salvo causa justificada. La convocatoria deberá expedirse con no menos de 8 días de anticipación ni más de 15; convocatoria que contendrá por lo menos:

- El orden del día;
- El lugar, fecha y hora de la celebración;
- La firma del convocante, o huella digital. Si se cuenta con sello, deberá estamparlo; y
- La fecha de expedición.

La convocatoria que se expida para tratar cualquiera de los asuntos indicados en las fracciones VII a XIV del Artículo 23 de la Ley Agraria, deberá ser por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la Asamblea, la cual para su validez deberá contar con la presencia de tres cuartas partes de los ejidatarios.

En caso de que no se reúna la asistencia requerida para la validez de la Asamblea, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria, la asamblea se celebrará en un plazo no menor a 8 ni mayor a 30 días contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria.

Para la instalación válida de la asamblea, por primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios y cuando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurran, salvo que en ella se trataran los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del Artículo 23,

en cuyo caso se cumplirá con el quórum<sup>70</sup> que ya se ha referido en líneas anteriores.

Las resoluciones de la Asamblea se tomarán válidamente 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. En tratándose de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV, es decir los asuntos más importantes, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a dicha Asamblea.

Para celebrarse una Asamblea en la cual se vayan a tratar "Asuntos Importantes" (los considerados en las fracciones VII a XIV, Artículo 23), se deberá contar con la presencia de un Representante de la Procuraduría Agraria, así como un Fedatario Público; Por lo que se debe notificar a la Procuraduría Agraria con la misma anticipación requerida para la expedición de la convocatoria y asimismo tomar las diligencias pertinentes para contar con la asistencia del Fedatario Público. Es obligación de la Procuraduría Agraria verificar que la Convocatoria respectiva haya cumplido con todas y cada una de las formalidades que emanan de esta Ley, de lo contrario serán nulas las asambleas que contravengan dichas disposiciones. Tratándose de este tipo de Asambleas que se podrían denominar "Especiales", los ejidatarios no podrán designar "mandatario". Respecto de las otras Asambleas (para tratar asuntos no contemplados en las fracciones VII a XIV) pueden los ejidatarios hacer acto de presencia mediante un "mandatario", sólo bastará una carta poder suscrita ante dos testigos, ejidatarios o avecindados, en caso de que el ejidatario mandante no pueda firmar imprimirá su huella digital y solicitará a un tercero que firme la misma y asiente el nombre de ambos en la carta poder.

Por cuanto hace a la celebración de la Asamblea, por mayoría de votos se elegirán al Presidente y Secretario que desempeñaran ese cargo en la misma, personas, que manifestarán al Fedatario Público y a la Procuraduría Agraria, "bajo protesta de decir verdad", el número de ejidatarios que integran al núcleo agrario e informarán si las personas asistentes son los ejidatarios que se encuentran registrados en el libro o lista de asistencia.

Se considera que para tales Asambleas, la Procuraduría Agraria debería ir preparada con un Censo del Ejido respectivo, actualizado y expedido por el registro Agrario Nacional, toda vez que así se podría corroborar lo manifestado por el Presidente y Secretario de la Asamblea, ya que inicialmente se le notifica la celebración de la misma con la debida anticipación, contando con el tiempo suficiente para allegarse del Censo correspondiente al ejido.

---

<sup>70</sup> Número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante pueda celebrar sesión válidamente y tomar acuerdos.

De toda Asamblea se levantará el Acta correspondiente la cual será firmada por los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia presentes y asimismo por los ejidatarios asistentes.

Al existir inconformidad respecto de lo asentado en el Acta, los ejidatarios que así lo consideran podrán firmar "bajo protesta", anotando en la propia acta ésta consigna.

Tratándose de las Asambleas "Especiales" el acta deberá ser pasada ante la fe del Fedatario Público y firmada por el Representante de la Procuraduría Agraria presente, posteriormente dicha Acta, que debió haber cumplido con todas las formalidades establecidas, deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional (Artículo 31).

En caso de que el Fedatario Público o el Representantes de la Procuraduría Agraria observen alguna irregularidad en la celebración de la multitudada Asamblea, deberán asentarlo detalladamente en el acta de Asamblea.

Se considera necesario que en los asuntos a tratar en Asambleas que requieren reunir las formalidades aludidas, por distinguirlas de alguna manera, en las Asambleas Especiales, también debieran ser incluidos dos preceptos que se contemplan en el Artículo 23, fracciones III y IV, toda vez que en la segunda parte de la fracción III, se dice "así como la elección y remoción de sus miembros", refiriéndose al Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, ciertamente es adecuado que los informes de éstos se rindan en una Asamblea normal, pero la elección o remoción de los mismos debe ser un asunto considerado para una Asamblea Especial, donde se cumplan todas las formalidades y en ello va la presencia del Fedatario Público y del Representante de la Procuraduría Agraria; Este razonamiento deriva ya que en caso de que se presentasen anomalías en la elección o remoción, exista la presencia de éstas dos figuras que puedan dar fe y testimonio de los hechos acontecidos y asimismo ante tales anomalías no lograr la inscripción que corresponde en el Registro Agrario Nacional, por lo tanto no considerar dicha Asamblea Especial como válida, lo cual evitaría conflictos y actos de corrupción, pues tratándose de elecciones de nuevos órganos de representación del ejido, se tiene que llevar el acta a inscribir en el Registro Agrario Nacional y así se les expidan identificaciones respectivas a las personas electas.

Por lo que hace al contenido de la fracción IV, a cerca de "Cuentas o Balances, aplicación de los recursos económicos del ejido...", sería pertinente que también se celebrara en una Asamblea de las que se han considerado en este trabajo como especiales, por sus formalidades, toda vez que implicaría una seguridad para los ejidatarios, ya que ante la presencia de un Fedatario Público y un Representante de la Procuraduría Agraria, amen que el acta correspondiente



sería inscrita en el Registro Agrario Nacional, probablemente ocasionaría que las cuentas y balances se apegaran a lo justo.

Sin que esto afecte de manera alguna al núcleo ejidal, pues sería una medida positiva para el núcleo agrario.

Así también, en el Artículo 29 de la Ley Agraria se contempla la posibilidad de que la Asamblea resuelva terminar con el régimen ejidal y las especificaciones propias de dicha decisión.

#### **4.5 REQUISITOS PARA SER ELECTO COMO MIEMBRO DEL COMISARIADO EJIDAL O DEL CONSEJO DE VIGILANCIA.**

De conformidad con el Artículo 38 de la Ley Agraria, para ser miembro de un Comisariado o del Consejo de Vigilancia se requiere:

1. Ser ejidatarios del núcleo de población de que se trate.
2. Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses.
3. Estar en pleno goce de sus derechos; y
4. No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

La ley abrogada comprendía los primeros cuatro requisitos y además añadía que el Tesorero del Comisariado y el del Consejo de Vigilancia, cuando supliera a aquél, caucionaría su manejo a satisfacción de la Delegación Agraria.

Por lo que hace a los requisitos 1, 2 y 3 resultan ser tan sencillos que no requieren mayor abundamiento. Respecto al requisito enumerado con el número 4, es importante que se haya conservado en la presente Ley, ya que los antecedentes penales dan una clara muestra de indicios nada positivos que podrían causar graves perjuicios al núcleo ejidal. Por lo que hace en sí al conjunto de requisitos, son claros y concisos, se constriñen a efecto de que no cualquier persona (de mala conducta como se decía en las legislaciones anteriores), llegue a ocupar un cargo de esta índole.

El requisito novedoso en esta Ley, que propiamente no es requisito sino Condicionante, es "Trabajar en el ejido mientras dure su encargo", en virtud de que en ésta ley el arraigo ya no es obligatorio para los ejidatarios, razón por la cual se

determina claramente dicha Condicionante, tomando en cuenta que de lo contrario sería difícil llevar a buen fin el cargo conferido; De hecho tanto el Comisariado Ejidal como el Consejo de Vigilancia deben estar empapados de todo cuanto pase o suceda en su núcleo de población ejidal para manejar su ejido con pleno conocimiento de los conflictos e intereses que repercutan en el mismo.

Respecto a la elección de los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, una vez que se hayan reunido los requisitos ya enunciados, serán electos en Asamblea. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato. En caso de que la votación se empate, se repetirá ésta y si volviere a empatarse se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos (Artículo 37).

Se continúa manejando la elección individualizada, así los integrantes del ejido deciden específicamente quienes ocuparan los multicitados cargos.

Una vez llegados a ocupar los cargos del Comisariado Ejidal y estando en funciones, estarán incapacitados para adquirir tierras y otros derechos ejidales, excepto por herencia.

Los integrantes de los órganos del ejido, una vez que resulten electos durarán en funciones tres años, al finalizar su trienio no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio, esto quiere decir que se prohíbe la reelección inmediata, lo cual se considera sano para el ejido.

Resulta de suma importancia el segundo párrafo del Artículo 39 de la Ley de la materia, ya que si al término del período para el que haya sido electo el Comisariado Ejidal, no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes. El Consejo de Vigilancia deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor de 60 días contados a partir de la fecha en que se concluyan las funciones de los miembros propietarios. Para el caso de que por alguna circunstancia el ejido no cuente con órganos de representación, 20 ejidatarios o el 20% de los mismos podrán solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a Asamblea, para que se lleve a cabo la elección correspondiente.<sup>71</sup> La Procuraduría Agraria acudirá a dicha Asamblea de elecciones en su calidad de convocante.

Parece muy buena medida que los miembros propietarios sean sustituidos por los suplentes, pues en la Ley anterior eran sustituidos por el Consejo de

---

<sup>71</sup> Cfr. Artículo 18 Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. op. cit. p 109

Vigilancia, en el caso específico planteado. Haber conservado un término aceptable (60 días) para que el Consejo de Vigilancia convoque a elecciones evitará contundentemente que algunos pretendan quedarse representando al ejido por un tiempo mucho mayor.

Tratándose de la remoción de los miembros de los órganos en estudio, se podrá llevar a cabo por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o que en su caso sea convocada por la Procuraduría Agraria (a solicitud de por lo menos el 25% de los ejidatarios del núcleo).

#### **4.6 ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL COMISARIADO EJIDAL Y CONSEJO DE VIGILANCIA.**

En el presente apartado, primeramente se estudiará lo concerniente al Comisariado Ejidal, el cual tiene a su cargo la representatividad del ejido.

La Ley Agraria comprende como facultades y obligaciones del Comisariado las siguientes:

- I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;
- II. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios. Es enfática esta fracción del Artículo 33 y así lo es la tendencia de esta Ley, ya que por un lado en cuanto a los bienes comunales del ejido, no deja lugar a que el Comisariado realice actos que comprometan el uso o disfrute de estas tierras sin el previo acuerdo de la asamblea y por el otro deja establecido en el Artículo 77, que el Comisariado nada puede decidir sobre derechos individuales del ejidatario, especialmente sobre la parcela individual. Lo cual le otorga al ejidatario la libertad de no estar sujeto a disposiciones de buena o mala fe que se podrían suscitar en caso contrario y asimismo le otorga seguridad.
- III. Convocar a la Asamblea en los términos de la Ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas; que es la esencia de los Comisariados Ejidales.
- IV. Dar cuenta a la Asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a ésta sobre los trabajos de

aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que éstas se encuentren, y

V. Las demás que señalen la Ley y el Reglamento Interno del Ejido.

El núcleo ejidal tiene la factibilidad de crear un Reglamento Interno, "que es el ordenamiento que acuerda la Asamblea con el fin de determinar las bases generales de su organización económica y social, los requisitos para admitir nuevos miembros, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común y las demás que el núcleo considere convenientes para su desarrollo interno"<sup>72</sup>. Además al ser depositado en el RAN, surte efectos frente a terceros. La Ley Federal de Reforma Agraria ya contemplaba esta figura pero no establecía que se tuviera que registrar.

El Reglamento Interno constituye un elemento más que otorga autonomía a los núcleos ejidales, toda vez que en la etapa de 1917 a 1992 el Estado intervino directa y excesivamente en todo cuanto hace a los ejidos y comunidades. La manera en que cualquier tipo de asuntos requerían de autorización expresa por arte de alguna Dependencia del Gobierno Federal fue burocratizando absolutamente todo y esto generó una serie de problemas agrarios cuya duración era de años, actualmente los Tribunales Agrarios continúan resolviendo muchos de los conflictos que se encuentran dentro del denominado "Rezago Agrario".

Como se ha podido observar la Ley Agraria es deliberadamente concreta respecto de su configuración, con el propósito de no imponer moldes rígidos a la figura del ejido, dejando a la voluntad de las partes protagonistas el diseño de su objeto, estructura y forma de operación, considerando la complejidad y la enorme diversidad del país y por consiguiente de los ejidos y comunidades. Así, el núcleo agrario puede constituirse y funcionar como lo deseen sus integrantes, estableciendo las facultades y obligaciones que mejor convengan a sus intereses; sin que esto se traduzca en violar o contravenir la Ley, por ajustar su actuación al estado de derecho que nos rige, como única condicionante.

Ahora bien, la figura del Consejo de Vigilancia es determinante, en virtud de que sus facultades y obligaciones son:

- I. Vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de la Ley y a lo dispuesto por el Reglamento Interno o la Asamblea;

<sup>72</sup> Sector Agrario. La Transformación Agraria. Origen, Evolución, Retos. Volumen (1). México, 1997. p 208 y 209

- II. Revisar las cuentas y operaciones del Comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el Comisariado;
- III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el Comisariado, y
- IV. Las demás que señalen la Ley y el Reglamento Interno del ejido.

Agregando además la obligación de convocar a la celebración de asamblea para la renovación del Comisariado Ejidal y del propio consejo, cuando concluido el periodo no se hubiere renovado, siempre dentro de un plazo de 60 días contados a partir del vencimiento de funciones.

Las facultades enunciadas corresponden por Ley al Consejo de Vigilancia y las mismas se traducen en la esencia misma de dicho órgano de control del ejercicio de las funciones del Comisariado. Y de igual forma se sujetará a las funciones adicionales que se dispongan en el Reglamento Interno.

En tanto se encuentren en funciones los miembros del Comisariado, están incapacitados para adquirir tierras o derechos ejidales de cualquier tipo, excepto por herencia y en el caso de los suplentes, sólo les será aplicable esta incapacidad cuando sustituyan a los propietarios en sus funciones. Dicha disposición no opera para el Consejo de Vigilancia.

#### **4.7 DURACION DEL CARGO EN EL COMISARIADO EJIDAL O CONSEJO DE VIGILANCIA Y ASIMISMO POSIBLE DURACION DE UN PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO, EN CASO DE NO CUBRIRSE LOS REQUISITOS PARA PODER SER ELECTO.**

Para que un núcleo agrario logre una organización interna sana, encaminada al desarrollo agrario, no sólo requiere contar con instrumentos y mecanismos apegados a Derecho y adecuados a sus propias características y necesidades, también requiere de la permanente y sistemática renovación de los órganos que lo representan.

La Ley Agraria establece una duración en funciones de tres años para los miembros del Comisariado Ejidal o de bienes comunales y del Consejo de Vigilancia, pero realmente en algunos ejidos se llega a rebasar este periodo, lo que podría ser por desconocimiento de la Ley o por el Caciquismo que aún prevalece en el agro mexicano. Cacique que se encarga con su influencia de dirigir su

destino, participación y acciones políticas, lo cual repercute en el entorno económico y social del núcleo agrario.

La única manera de que algunos de los preceptos contenidos en la Ley Agraria se actualicen en la práctica, es la constante difusión de la misma en todos y cada una de los ejidos o comunidades agrarias, tal y como lo es en sí misma, sencilla y concisa.

Es menester tomar en consideración lo ya expuesto para entender el tema a tratar en este rubro, en el entendido de que se exponen algunas de las posibilidades que podrían acontecer en el supuesto de llegar a un procedimiento ante un Tribunal Unitario Agrario, en caso de no haberse reunido los requisitos establecidos para ser electo como miembro del Comisariado Ejidal o de bienes Comunales o del Consejo de Vigilancia.

La Ley Agraria en el Artículo 38 plasmó los requisitos a reunir, tratándose de los cargos multicitados, en el supuesto a tratar se considera como punto de partida el requisito que reza: "No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad". Se debe recalcar que el delito "es el acto u omisión que sancionan las Leyes Penales"<sup>73</sup>; al ser intencional se comete dolosamente, es decir, con propósito consciente y deliberado; y pena es "el Contenido de la Sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente, que puede afectar a su libertad, a su patrimonio o al ejercicio de sus derechos; en el primer caso, privándole de ella, en el segundo, infligiéndole una merma en sus bienes, y en el tercero, restringiéndolos o suspendiéndolos"<sup>74</sup>.

Ahora bien, el haber sido sentenciado por delito intencional que haya ameritado ser privado de la libertad, implicaría no contender ni siquiera aspirar a un cargo en el Comisariado Ejidal o de bienes comunales, o en el Consejo de Vigilancia, pero en este apartado se contempla la posible violación de lo preceptuado en la Ley Agraria.

Ante este supuesto se examina la siguiente situación: Dos de los aspirantes a los cargos de Presidente y Secretario del Comisariado Ejidal, respectivamente, cuentan con antecedentes penales perfectamente encuadrables a lo establecido en el requisito aludido en líneas anteriores; no obstante lo anterior ambas personas llevan a cabo la promoción de la postulación a los cargos de referencia, la cual debidamente inducida y al amparo de la ignorancia llevará a buen fin sus objetivos al resultar electos en la Asamblea respectiva. Elección que ganaron por mayoría de

<sup>73</sup> Cfr. Artículo 7 del Código Penal para el Distrito Federal.

<sup>74</sup> Pina, Rafael de. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México, 1993. p 220

votos, pero no por totalidad, y probablemente los ejidatarios que no votaron por ellos, se encontrarán inconformes ante el resultado obtenido. La pregunta es ¿Qué hacer ante la elección de éstas personas?. La lógica indica que acudirán a la Procuraduría Agraria, que debe defender los derechos de los ejidatarios y entre otras cosas "asesorarlos".

Expuesta la situación y ante la inquietud por parte de los ejidatarios, en cuanto a que los nuevos integrantes del Comisariado Ejidal cuentan con mala reputación, la Procuraduría Agraria en cumplimiento de las facultades que le otorga el Reglamento Interior de la misma (Artículos 5 y 6)<sup>75</sup>, solicitara la información necesaria a la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social; En respuesta a la información solicitada remitirán copias certificadas de los "Certificados de Ingresos" correspondientes a las personas investigadas, del análisis de éstas documentales se desprende la violación al Artículo 38 de la Ley Agraria. La vía legal a seguir será interponer un Juicio de Nulidad ante el Tribunal Unitario Agrario respectivo.

Es importante referir que en términos de la fracción XIX del Artículo 27 Constitucional corresponde a los Tribunales Agrarios la Administración de Justicia Agraria en la República Mexicana, se componen por el Tribunal Superior Agrario integrado por cinco Magistrados numerarios y un supernumerario, y por 42 Tribunales Unitarios con sus correspondientes Magistrados, así como 5 Magistrados supernumerarios encargados de suplir ausencias temporales.

Una vez interpuesta la demanda promoviéndose juicio de nulidad de las elecciones celebradas en el ejido, deberá emplazarse a juicio a la parte demandada, que será la Asamblea de Ejidatarios y el Comisariado Ejidal, en este caso quienes comparecerán a juicio serán los integrantes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, en su calidad de órganos colegiados, ya que el primero es el "Órgano de representación con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas".

Recordemos que el Comisariado Ejidal es el órgano recién electo, así que pondrá en práctica todas las estrategias posibles a favor de su defensa en el juicio ya entablado, con el propósito de "chicanear" el asunto, ya que durante la tramitación del juicio no se prevee instrumento legal alguno que pueda suspenderlos en sus funciones hasta en tanto se emita Sentencia Definitiva y que ésta haya causado Ejecutoria. Si bien es cierto que en el Artículo 166 la Ley Agraria confiere facultades a los Tribunales Agrarios para acordar la suspensión de actos de autoridad en materia agraria, que pudiera afectar a los interesados en tanto se resuelve en definitiva, también es cierto que la suspensión es improcedente

<sup>75</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1996.

tratándose de actos de los órganos de los ejidos: Asamblea, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, por no ser Autoridades<sup>76</sup>.

No obstante que el precepto legal comentado es muy claro se expidió la Circular 1/92 "suspensión del acto de Autoridad Prevista en el Artículo 166 de la Ley Agraria", en la que se formularon diversas precisiones debido a los problemas surgidos con motivo de las solicitudes específicas presentadas en los Tribunales Unitarios Agrarios, precisiones entre las que se encuentra la referente a los órganos de los ejidos, de donde se desprende que se realizaron solicitudes de suspensión de actos de éstos, lo que demuestra de alguna manera la importancia de legislar respecto a la omisión de la Ley Agraria en el aspecto planteado.

Una vez promovido el muticitado Juicio Agrario y habiéndose notificado a las partes la fecha de la Audiencia de Ley, se presentarán a la misma la parte actora, es decir los promoventes del juicio de nulidad y la demandada, la Asamblea de Ejidatarios representada por el Comisariado Ejidal. En el supuesto de que la parte actora acuda debidamente asesorada y no así la demandada, la Ley Agraria prevee en el Artículo 179 que se suspenderá el procedimiento y se solicitarán de inmediato los servicios de un Defensor de la Procuraduría Agraria, el cual contará con 5 días para enterarse del asunto, contados a partir de la fecha en que se apersona al procedimiento. En tal situación se diferirá la Audiencia para fecha posterior, respetándose la calendarización de fechas de Audiencia que ya estaban programadas por el Tribunal Unitario Agrario del Distrito que corresponda. Se debe referir que las controversias agrarias surgen constantemente y al ser ventiladas en los Tribunales Unitarios Agrarios, constituyen un cúmulo de asuntos que llevarán algún tiempo en resolverse; Además de tomar en cuenta que algunos Tribunales funcionan con un solo Secretario de Acuerdos, quien debe estar en las Audiencias y acordar las promociones que diariamente se presentan.

En la fecha señalada se dará inicio al procedimiento agrario en donde se expondrán oralmente<sup>77</sup> las pretensiones por orden, el actor su demanda y el demandado su contestación, ambas partes ofrecerán las pruebas que estimen conducentes y presentaran si es necesario a los testigos y/o peritos que pretendan ser oídos en juicio. Seguramente todo esto se irá desahogando en varias audiencias que el Tribunal Unitario Agrario señalará, hasta que no exista nada pendiente, pasando entonces a la etapa de Alegatos y finalmente se dará por cerrada la Instrucción y se turnaran los autos para sentencia.

En el supuesto planteado se contaba con copias certificadas de los "Certificados de Ingresos" de dos de los miembros del Comisariado Ejidal, por lo

<sup>76</sup> Cfr. Artículo 21. Ley Federal de Reforma Agraria. p. 10

<sup>77</sup> En materia agraria al igual que en la laboral rige el principio de oralidad.



que del estudio realizado al asunto, resulta lógico-jurídico que la Sentencia emitida por el Tribunal declare la nulidad de las elecciones de los dos miembros del órgano de representación. Una vez que haya sido notificada la Sentencia, surtirá efectos la notificación al día siguiente y al día siguiente empezará a correr el término de 30 días para interponer el Amparo (Artículo 218, Ley de Amparo). Interpuesto el Amparo Directo por la demandada en contra de la Sentencia emitida por el Tribunal Unitario Agrario, éste remitirá el expediente relativo conjuntamente con la Demanda de Amparo al Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa que en turno corresponda; En el Tribunal Colegiado se resolverá el amparo y posteriormente se devolverán los autos al Tribunal de procedencia. Puede ser factible que el Tribunal Colegiado amparara para efectos de subsanar aspectos procedimentales, por lo que tal vez tendrían que reponer alguna o algunas audiencias a efecto de desahogar debidamente determinadas probanzas por decir algo, cumplimentada la Resolución del Tribunal Colegiado en los aspectos establecidos, el Tribunal Unitario Agrario procederá a dictar la Sentencia que corresponde conforme a Derecho, contra ésta Sentencia, las partes tendrán derecho a interponer el Amparo, en el término ya aludido. En el caso concreto la nueva Resolución no variaría la esencia de la primera, toda vez que las probanzas documentales acreditan fehacientemente la violación al Artículo 38 de la Ley Agraria; Visto lo anterior la parte demandada de nueva cuenta recurrirá al Amparo, como una forma de seguir alargando el juicio; se debe recordar que los demandados continúan al frente del ejido, como integrantes del Comisariado Ejidal, ejerciendo, la influencia característica en la mayoría de los ejidatarios. Ahora bien, el amparo directo intentado por la parte demandada, será resuelto por el Tribunal Colegiado respectivo. Resuelto el asunto se devolverá al Tribunal Agrario y seguramente en esta ocasión confirmando la Sentencia emitida por éste, lo cual quiere decir que se confirma la Nulidad de las elecciones de los demandados para formar parte del Comisariado Ejidal.

En su momento el Tribunal Unitario Agrario, declarará que la Sentencia Definitiva emitida ha causado Ejecutoria.

Los actores solicitaran al Tribunal Unitario Agrario la ejecución de la sentencia respectiva y éste ordenará la notificación de la sentencia al Registro Agrario Nacional, ya que en este Organismo Administrativo se habrá inscrito el acta de Asamblea levantada el día de las elecciones para Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, ahora nulificadas respecto de dos personas, y así procederán a realizar las anotaciones correspondientes.

De la misma manera se notificará a la Procuraduría Agraria para que en uso de las facultades que le otorga la Ley y su Reglamento Interno, sea quien lleve a cabo la Ejecución Material de la multicitada sentencia definitiva. De tal modo que con fundamento en el Artículo 39 de la Ley Agraria, los miembros propietarios a los

cuales se les ha declarado la nulidad en su elección, dejarán los cargos y serán sustituidos por los suplentes, consecuentemente el Consejo de Vigilancia contará con 60 días, lapso en el cual deberá convocar a elecciones para los cargos en que fueron nulas.

Es necesario cuestionarse, en este caso, ¿Cuánto tiempo llevó el procedimiento de nulidad, hasta el momento en que fueron sustituidos los miembros del Comisariado Ejidal, implicados en el supuesto planteado?.

La respuesta es desalentadora pues aproximadamente, considerando las circunstancias expuestas, se hablaría de dos años diez meses. Tiempo en el que se ejerció cada uno de los cargos en forma normal, siendo pertinente recalcar que la duración de estos cargos es de tres años.

Por lo expuesto, acaso se podría considerar que la justicia fue pronta y expedita para los ejidatarios que al amparo de la Ley Agraria pretendieron evitar que su núcleo agrario estuviera representado por personas cuyas acciones en algún momento de sus vidas, los llevaron a ser privados de la libertad.

Resulta interesante llegar al final del supuesto tratado, toda vez que en caso de que el Consejo de Vigilancia no convocara a Asamblea para elecciones, dentro del término establecido, corresponderá a los ejidatarios inconformes solicitar a la Procuraduría Agraria que sea quien convoque a elecciones en el ejido, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Agraria.

Es por demás, suponer los intereses y prerrogativas de poder que implica ostentar un cargo de Presidente, Secretario o Tesorero de un Comisariado Ejidal, para comprender el alcance y magnitud de encontrarse al frente de un Ejido o Comunidad Agraria.

Surge una cuestión más al respecto: ¿Se pudo evitar el desgaste de ese porcentaje de ejidatarios que al amparo de la Ley se enfrentaron a un procedimiento de tan larga duración?.

Claro que se pudo evitar, se debe evitar todo tipo de violaciones a la Ley, en este caso Agraria, siempre y cuando la misma contemplara diversas posibilidades como las comentadas en este apartado, porque no obstante que la Asamblea de Ejidatarios es el Organó Supremo del Ejido, ésta no puede ni debe estar por encima de la Ley y sin embargo en el caso concreto lo ha estado; lo cual debe ser motivo de reflexión y aplicación, ya que no debe transgredirse el estado de derecho que rige a nuestro país y la propia ley lo evitará disponiendo lo conducente.

En este orden de ideas también es imprescindible que la Ley disponga medidas de prevención en estos casos, se reducirían las demandas ante los Tribunales Unitarios Agrarios y asimismo se respaldaría jurídicamente a los núcleos agrarios, pues éstos serían concientizados de que se encuentran régidos por la Ley Agraria y por su Reglamento Interno, el cual en ningún momento puede contravenir las disposiciones jurídicas plasmadas en la primera.

Por todo lo anterior sería necesario profundizar en medidas eficaces para el caso de elecciones al interior del ejido o comunidad agraria y consecuentemente considerar para cada requisito lo que a continuación se expone:

## REQUISITOS.

1. Ser Ejidatario del núcleo de población de que se trate. Requisito que fácilmente se reglamentaría, ya que esta personalidad se acredita en cualquier momento con la Constancia de Derechos Agrarios actualizada en el momento oportuno, la cual expide el Registro Agrario Nacional.
2. Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses.

Podría acreditarse con Testigos; Pero no se trata de implementar un procedimiento análogo al judicial al interior del ejido, se considera que el requisito comentado debería estar a la manifestación expresa del ejidatario aspirante y a la confirmación tácita de la propia asamblea.

3. Estar en pleno goce de sus derechos.

Requisito por demás claro y obvio.

4. No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.

Por lo expuesto en el apartado en comento se considera imprescindible que el aspirante a algún cargo en el ejido, con la debida anticipación solicite a la Procuraduría Agraria que ésta a su vez pida la investigación de Antecedentes Penales en los casos específicos. Para que al momento de registrarse como candidato para alguno de los cargos en el Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia, sea indispensable presentar la Constancia de Derechos Agrarios actualizada y en este caso la Carta de Antecedentes no penales o la Certificación de Ingresos, de la cual se desprenda que no se encuadra a lo dispuesto en este requisito.

5. Las personas que resulten electas deben cubrir este requisito pues deben trabajar en el ejido mientras dure su encargo.

Se debe referir que con las medidas preventivas enumeradas, de manera sencilla se ajustarían los aspirantes a los requisitos establecidos, sin que esto se contraponga en la vida interna del ejido, amén de que resultarían medidas eficaces para no llevar a cabo el registro como candidato de quien no presentara las dos documentales aludidas y mucho menos la elección.

#### **4.8 LA PROCURADURIA AGRARIA Y SU NORMATIVIDAD AL CONSTITUIRSE EL COMISARIADO EJIDAL Y EL CONSEJO DE VIGILANCIA.**

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cuenta con antecedentes significativos que se remontan hasta la Colonia, con el primer defensor de los indios en la persona de Don Fray Bartolomé de las Casas (1474-1556), así también en esa época, cuando el Protector Fiscal era responsable de pedir la nulidad de las composiciones de tierras que los españoles hubieren adquirido de indios, en contra de las cédulas reales y ordenanzas o con algún otro título vicioso.

En 1847, en el estado de San Luis Potosí se creó, por disposición de la Ley del congreso del Estado, la Procuraduría de los Pobres, que asistía no sólo a los campesinos, sino también a las personas desválidas.

Mediante Decreto del 17 de abril de 1922<sup>78</sup> se constituyó la Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria, para patrocinar a los pueblos que lo desearan en forma gratuita, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos. Con las reformas al artículo 27 Constitucional en 1934, esta Procuraduría se incorporó al Departamento Agrario.

Posteriormente en 1953 se constituyó por Decreto Presidencial la "Procuraduría de Asuntos Agrarios", que tenía como funciones asesorar gratuitamente a los solicitantes de tierras que lo pidieran respecto de los problemas jurídicos y administrativos que se suscitaban con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus intereses.

---

<sup>78</sup>Fabila, Manuel. op. cit., p. 325-327

La reforma a la fracción XIX del artículo 27 Constitucional en 1985, elevó a rango constitucional la obligación del Estado de brindar la asesoría legal a los campesinos. De tal forma que el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 6 de abril de 1989, incluye en su estructura la Dirección General de Procuraduría Social Agraria, con funciones de asesoramiento, atención de quejas, conciliación y de investigación de fraccionamiento de propiedades afectables por actos de simulación.

La creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria dan sustento a lo establecido en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, la Procuraduría Agraria, se concibe como una Institución de Servicio Social y se ratifica como Institución Protectora de los campesinos, sus funciones se encaminan a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, otorgar asesoría y representar en juicios a los sujetos agrarios, procurar la conciliación de intereses, actuar como árbitro por voluntad expresa de las partes, representar a los campesinos ante las Autoridades Agrarias, emitir recomendaciones, prevenir y denunciar las violaciones al marco legal agrario, atender las denuncias sobre las irregularidades en que incurra el Comisariado Ejidal, entre otras.

Es decir que su principal encomienda es el Procurar Justicia Agraria, funciones que desempeña esta Institución gratuitamente en defensa de los derechos de los sujetos agrarios: los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general. Objetivos que logra poniendo en práctica las atribuciones y facultades que le otorga la Ley Agraria y el "Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria".<sup>79</sup>

La actuación de la Procuraduría Agraria puede ser tanto a petición de parte o de oficio, siempre preservando la legalidad en el sector agrario. La Institución en comento está a cargo de un Procurador Agrario nombrado por el Presidente de la República, cuenta con 32 delegaciones y 123 residencias en el territorio nacional, entre otros profesionistas ofrecen sus servicios los Abogados Agrarios.

Su función no es la de Autoridad Legal, sino la de Defensora de los campesinos, que únicamente puede actuar por la vía de la conciliación o el arbitraje y la representación jurídica de quienes así lo soliciten.

Los artículos 134 a 147 de la Ley Agraria, que corresponden al Título Séptimo de este ordenamiento, disponen las principales funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria, la forma en que se integra y los requisitos que deberán

<sup>79</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1996.

cumplir el Procurador Agrario, el Subprocurador General y el Secretario General, para el adecuado desempeño de las atribuciones que les confiere la Ley.

Se ha referido en el apartado 4.7 del capítulo en estudio, que se podría evitar en el supuesto planteado, un procedimiento que llevaría tiempo indeterminado, si la Ley Agraria comprendiera algunas precisiones por lo que hace a las elecciones para Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia. Y en este rubro se estudia a continuación la normatividad de la Procuraduría Agraria en lo que a este aspecto se refiere.

En el artículo 136 de la Ley Agraria, se enumeran las atribuciones de la Procuraduría Agraria, entre las que se encuentran en la fracción X, la de "denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el Comisariado Ejidal y que le deberá presentar el Consejo de Vigilancia".

Es restrictivo en su parte final el precepto anterior, ya que constriñe únicamente en el Consejo o Comité de Vigilancia el deber y poder denunciar las irregularidades en que incurra el Comisariado Ejidal, que no obstante es parte esencial del Consejo de Vigilancia dicha consigna, también lo es de cualquier Ejidatario o Comunero, según corresponda; lo importante es dar cumplimiento a la encomienda de la Procuraduría: Procurar Justicia Agraria y consecuentemente "prevenir la violación de las Leyes Agrarias"<sup>80</sup>. Por lo que resultaría conveniente que el precepto legal comentado finalizara en la parte que reza: "...en su caso, incurra el Comisariado Ejidal".

En la Ley Agraria, por lo que hace a la Procuraduría Agraria y en relación con el Comisariado Ejidal, sólo se hace referencia en la fracción X del artículo 136, que se ha comentado.

El 30 de marzo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y el día 30 de marzo de 1993 fue publicado otro Reglamento Interior, que abrogó al primero: Posteriormente el 28 de diciembre de 1996, también fue publicado un nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el cual abrogó al segundo, y es el que actualmente continúa vigente. Tiene por objeto determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Agraria.

<sup>80</sup> Cfr. Artículo 136, fracción IV, de la Ley Agraria. p. 59

El Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, vigente, establece en el artículo 5 una serie de facultades de ésta, para lograr sus objetivos, entre las facultades que se enumeran se encuentra la contenida en la fracción X que a la letra dice: "Formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, respecto de hechos que pudieran ser constitutivos de delitos, relacionados con la materia agraria, especialmente aquellos que se refieran a irregularidades cometidas por los órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agrarios".

Facultad que realmente va dirigida a la preservación del estado de derecho y que constituye una advertencia para los órganos internos del ejido.

En la fracción XV del mismo artículo se dice: "Ser garante de la Legalidad en las Asambleas de los núcleos de población agrarios e impugnar de oficio la nulidad de éstas en los casos en que así lo establezca la Ley y sus Reglamentos".

Parece ser que en esta fracción se refiere a las Asambleas en donde por Ley debe estar presente un Representante de la Procuraduría Agraria, pero debe recordarse que la Elección y Remoción de los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia no se encuentran previstas en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, por cuanto hace a la segunda parte del precepto se refiere llanamente a la Representación de los sujetos agrarios, en todo caso.

La Dirección General de Quejas y Denuncias tiene entre sus facultades la de recibir las quejas y denuncias que se presenten en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de la violación de las leyes agrarias, así como aquellas que se formulen sobre presuntas irregularidades cometidas por los Comisariados y Consejos de Vigilancia de los núcleos de población agrarios, en ejercicio de sus funciones (Artículo 20, fracción II).

Precepto que antecede por su contenido al que ya se ha referido en líneas anteriores, es decir al contenido en el artículo 5 fracción X.

Resulta interesante la disposición contenida en la fracción III del artículo 22 del Reglamento en comento, pues entre las facultades de la Dirección General de Organización Agraria se encuentra la de "Apoyar a los núcleos agrarios en sus procesos organizativos, a través de programas de asesoría que les permitan elaborar sus reglamentos internos y estatutos comunales, así como renovar oportunamente o remover, sus órganos de representación y vigilancia". Esta fracción demuestra fehacientemente que al existir deficiencias respecto a la renovación o remoción de órganos internos en los ejidos ha sido necesario implementar Programas de Asesoría, que atinadamente se concentran en cuestiones internas de los núcleos agrarios que definitivamente la requieren;

considerando que la Procuraduría Agraria se encuentra en todo el territorio nacional es factible que los Programas relativos sean difundidos exitosamente.

Asimismo como ya se ha mencionado corresponde a, las Delegaciones Agrarias, convocar a Asamblea de ejidos y comunidades en los términos de los artículos 24 y 40 de la Ley Agraria, cuando se nieguen a hacerlo el Comisariado o el Consejo de Vigilancia; Vigilar que se cumpla con la normatividad vigente en los asuntos a que se refiere el artículo 23, en sus fracciones VII a XIV de la Ley y entre otras facultades orientar a los núcleos agrarios en su organización interna. Se confirman estas facultades respecto de las Delegaciones Estatales, en virtud de ser las mismas, el lugar receptor de las solicitudes de asesoría, representación, denuncias y en general las inquietudes y necesidades del sector agrario que acude a ellas.

En el Capítulo IX del Reglamento en estudio, se encuentran las disposiciones relativas a los Procedimientos que se llevan a cabo en la Procuraduría, mismos que son régidos por los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia en la deficiencia de la queja e igualdad formal de las partes.

En consecuencia las inconformidades en contra de los miembros del Comisariado Ejidal o de bienes comunales, por presuntas irregularidades, se tramitarán a través del procedimiento de queja, la Procuraduría solicitará su comparecencia para que, dentro de un plazo de quince días siguientes a su notificación, manifiesten lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporten elementos de prueba. De haberse fincado una presunta responsabilidad, la Dirección General de Quejas y Denuncias, lo hará del conocimiento de la unidad administrativa correspondiente, para que se instauren las acciones procedentes.

Cabe hacer mención de que las recomendaciones emitidas por la Procuraduría Agraria, para efecto de su cumplimiento, podrían hacerse del conocimiento público a través de los medios que se juzguen convenientes, ya que carece de Imperio de Ley, esa es la mejor manera en que probablemente lograría que sus recomendaciones fueran aceptadas y acatadas.

Como se ha venido estudiando, constituidos los órganos internos del ejido, la Procuraduría Agraria, vigilará la preservación del marco jurídico, denunciará y turnará a la autoridad competente los asuntos implicados en irregularidades y violaciones a las disposiciones jurídicas de la materia.

Pero antes de constituirse formalmente los órganos de representación y reforzando lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento que se ha estudiado, cabe hacer mención de las siguientes precisiones:



Por qué no establece el vigilar que los aspirantes a dichos órganos cumplan absolutamente con los requisitos previstos por la Ley Agraria y así aplicar fehacientemente la consigna de "prevenir" violaciones a Ley. Por qué no atender obligatoriamente los procesos de renovación de los órganos de representación de los núcleos agrarios, y de la misma manera, llevar un control de fechas de vigencia de los trienios en funciones de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia, si finalmente existen Delegaciones en toda la República Mexicana. Así también con el control que se llevará de los períodos en funciones, tener la facultad de convocar de oficio a Asamblea Informativa, donde se especifique el término en funciones de los órganos de representación y convocar a los aspirantes a reunir los requisitos específicos para poder contender en la elección correspondiente.

Nada de lo ya expuesto se establece ni en la Ley Agraria, ni en el Reglamento de la Procuraduría Agraria, lo cual constituye una grave falta de regulación al respecto; y esto se considera trascendente porque efectivamente, los órganos de representación interna de los núcleos agrarios, principalmente el Comisariado Ejidal y a mayor abundamiento todavía, el Presidente del Comisariado Ejidal, es quien básicamente estará al frente del ejido, es quien acudirá a las Convenciones de Presidentes del Comisariado Ejidal, es quien estará representando a su ejido en la CNC, la organización hasta hoy oficial del sector campesino en México, o en la organización a que pertenezca y en todo acto en donde deba estar representado el núcleo agrario.

Asimismo el Consejo de Vigilancia que debe contar con plena honorabilidad para desempeñar legalmente su encomiable labor de Vigilar.

Ante todo esto y más, debe realmente considerarse trascendente el consolidar en la Ley Agraria y en sus Reglamentos, medidas de seguridad que conlleven a elecciones legales; implementando una serie de preceptos jurídicos que garanticen lo anterior, los requisitos, los períodos, la garantía de un Fedatario Público, un Representante de la Procuraduría Agraria y debidamente estructurado lo anterior redundaría en un verdadero saneamiento de los órganos internos de los núcleos agrarios, que sería el inicio para entrar a una etapa de desarrollo y modernización del agro mexicano, que se anhela desde antaño, con la diferencia de que actualmente con el marco jurídico hoy vigente, se presenta un abanico de posibilidades para los núcleos agrarios.

## CONCLUSIONES

1. El injusto monopolio de la tierra y sus consecuencias fue la causa preponderante del movimiento social surgido en nuestro país como Revolución Mexicana y en consecuencia causa también de la obra legislativa que comprende en sí misma el resultado de ideales y anhelos alcanzados en algunos aspectos.

2. La primera Ley Reglamentaria sobre Reparto de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925, instituyó por primera vez en su artículo 4º a los Comisariados Ejidales como órganos representativos del núcleo, considerándolos como mandatarios de los ejidatarios y administradores del ejido; asimismo se instituyeron los Inspectores de Vigilancia. La duración en funciones de ambas figuras era de un año, con opción de reelegirse.

Los Comisariados Ejidales tenían la obligación de caucionar su manejo y cesarían en el cargo aquellos cuya fianza se hiciera insuficiente durante su administración.

3. En el Reglamento del Patrimonio Ejidal del 4 de marzo de 1926, se crearon las bases a partir de las cuales funcionarían los Comisariados Ejidales e Inspectores de Vigilancia, como figuras innovadoras contempladas en la Ley Reglamentaria aludida anteriormente. El representante de la Comisión Nacional Agraria o el de la Comisión Local para dar la posesión provisional de las tierras, otorgaba asesoría al núcleo agrario para efecto de elegir a los Comisarios Ejidales, por primera vez, pues éstos debían recibir las tierras del Comité Particular Ejecutivo. Constituyéndose de esta manera un ejido con representación interna.

4. La Ley de Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, presentó algunas precisiones respecto a los órganos internos del ejido, ya que se especificaba que quien debía caucionar su maneja a satisfacción de la Secretaría de Agricultura y Fomento era el Comisario Tesorero. Además se cambió la denominación de Inspectores de Vigilancia por la de Consejo de Vigilancia y se extendió la duración en funciones, tanto del Comisariado Ejidal como del Consejo de Vigilancia, hasta los 2 años pudiendo reelegirse.

5. Nuestro primer Código Agrario fue el de 1934, en éste se concentraron todas las disposiciones agrarias existentes, constituyéndose un único ordenamiento en materia agraria.

En este Código Agrario se otorgaba el rango de Autoridad Agraria, entre otros a los Comisariados Ejidales quienes tendrían la representación jurídica del

núcleo de población correspondiente y así como el Consejo de Vigilancia, eran elegidos por mayoría de votos en Junta General de Ejidatarios, entre los requisitos necesarios para ambos cargos se encontraba el de ser de buena conducta; En funciones durarían 2 años.

Tratándose de los Comisariados Ejidales, el Código Agrario de 1934 establecía, que si la Asamblea no resolvía la Remoción cuando se tratara de delitos, cometidos por éstos y previa comprobación de los hechos por parte del Departamento Agrario, se considerarían suspendidos en sus cargos, debiendo entrar en funciones los suplentes o en su defecto el Consejo de Vigilancia en tanto se justificaran los suspensos o se ratificara su destitución.

6. El segundo Código Agrario en México fue el de 1940, el cual reglamento amplia y específicamente las facultades, obligaciones y funcionamiento de los órganos y autoridades agrarios, preciso los requisitos para ser ejidatario y estableció diversos tipos de ejidos como el agrícola y ganadero, entre otros. El Comisariado Ejidal continuó en su calidad de Autoridad, en tanto que el Consejo de Vigilancia y la Asamblea General de Ejidatarios se clasificaron como órganos agrarios, confirmándose a la última como órgano supremo del ejido, además de ampliarse a 3 años las funciones del Comisariado y Consejo de Vigilancia.

7. El tercer y último Código Agrario fue el de 1942, en él se establecía la clasificación de "Autoridades y órganos agrarios y ejidales", teniendo las Asambleas Generales, los Comisariados Ejidales y de bienes comunales y los Consejos de Vigilancia el carácter de Autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que poseían tierras. De esta manera, los Comisariados Ejidales fueron excluidos del rubro de las denominadas "Autoridades Agrarias".

La Asamblea General de Ejidatarios fue conceptualizada como el núcleo básico de la democracia ejidal y en caso de que el Comisariado resultara electo por mayoría de aquella, la minoría de los miembros elegiría al Consejo de Vigilancia, como una forma de equilibrio interior, que también tendría que reunir entre otros el requisito de saber leer y escribir.

El Código Agrario de 1942 resultó ser el más estable de sus antecesores y el mejor estructurado, ya que tuvo vigencia hasta 1971, año en que fue expedida la Ley Federal de Reforma Agraria.

8. La Ley Federal de Reforma Agraria no fue considerada como Código ya que no se limitó a compilar disposiciones legales preexistentes, fue Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refería a la "Reforma Agraria", que es una Institución Política de la Revolución Mexicana. En esta Ley se consolidó y perfeccionó al Ejido, pues se articuló en función de éste.

En la Ley Federal de Reforma Agraria se crearon tres tipos de Asambleas Generales a saber: 1) Ordinarias mensuales, 2) Extraordinarias y 3) Las de Balance y Programación. Para la elección de Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia se celebraría Asamblea Extraordinaria en donde el voto sería secreto. De entre los requisitos a reunir por los aspirantes al Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, fue omitido el de "saber leer y escribir" y además se cambió el requisito de "ser de buena conducta" por el de "no haber sido sentenciado por delito intencional que ameritara pena privativa de libertad". Requisito que fue estructurado de manera técnica y precisa para mejores resultados.

Se permitía al amparo de esta Ley la reelección, pues los miembros del Comisariado, por una sola vez, podrían ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente período.

El artículo 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria estableció que los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica, lo que ninguno de los Códigos Agrarios contemplaba, por lo que el reconocimiento pleno les es otorgado con la reforma agraria del 3 de enero de 1992.

En algunos casos, si la Delegación Agraria estimaba que existían algunos hechos delictivos y la Asamblea no resolvía la remoción de los responsables, ya fueran miembros del Comisariado Ejidal o del Consejo de Vigilancia, los suspendería en sus cargos y entrarían en funciones los suplentes, y en defecto de éstos entraría el Consejo de Vigilancia; desembocando posteriormente en destitución, previa comprobación plena de la responsabilidad de los inculcados. Lo que se considera una medida legal de resguardar el cumplimiento de la Ley.

9. El artículo 27 Constitucional cuenta con una serie de reformas que lo han venido adecuando al momento histórico. Destaca entre ellas la expedida mediante Decreto del 3 de enero de 1992, la cual ha constituido la línea divisoria entre una etapa gloriosa que se dio por concluida y una nueva amparada por disposiciones agrarias diferentes a las ya establecidas, toda vez que se dio por terminado el reparto agrario, se reconoció plenamente la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, asimismo se reconocen los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas, permitiéndose la asociación entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras incluso enajenarlas; Respecto a la Justicia Agraria se estableció la creación de Tribunales Agrarios y de un órgano para la procuración de justicia.

10. Del cúmulo de Legislación Agraria estudiada solamente la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920 tuvo a bien definir al Ejido. Definición clara y precisa que determinó que el Ejido es la tierra dotada a los pueblos. Hoy día el ejido ha

dado un giro modernizador, que en base a la reforma de 1992 implica al Ejidatario como propietario de su parcela con plena libertad y seguridad jurídica.

11. Actualmente el Derecho Agrario se rige por la Ley Agraria expedida mediante decreto publicado el 26 de febrero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, la cual entró en vigor al día siguiente; abrogando a la Ley Federal de Reforma Agraria hasta entonces vigente. A la par que la Ley Agraria fue publicada la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, mediante la cual se crearon éstos como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional.

Se ha confirmado la importancia del Derecho Agrario, la dinámica y evolución que ha presentado a lo largo de décadas, logrando que hoy en día existan Tribunales expeditos para impartir Justicia Agraria y una Procuraduría Agraria concebida como una Institución de Servicio Social, protectora de los campesinos.

La Ley Agraria establece como órganos de los ejidos a la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia; como órgano supremo de representación y ejecución y de vigilancia, respectivamente. Suprimiendo la clasificación de las Asambleas.

Por cuanto hace a los requisitos para ser miembro de un Comisariado o del Consejo de Vigilancia la Ley Agraria establece cuatro y una condicionante, que consiste en trabajar en el ejido mientras dure su encargo. Fue eliminado el requisito de caucionar su manejo el Tesorero del Comisariado y el del Consejo de Vigilancia cuando supliera a aquél. Asimismo con este ordenamiento legal el Consejo de Vigilancia ya no cuenta con la figura del Tesorero, pues estará integrado por un Presidente y dos Secretarios. Las funciones de ambos órganos del ejido durarán tres años, una vez concluido dicho periodo no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a su ejercicio.

La Ley Agraria vigente se limitó a enunciar los requisitos necesarios para aspirar a un cargo de representación o vigilancia en el núcleo agrario, pero no prevee ningún mecanismo legal para el caso de no reunirse dichos requisitos y no obstante candidatearse o en situación extrema llegar a ocupar alguno de los cargos en el ejido, contraviniendo claramente este ordenamiento.

Para llevar a cabo elecciones o remoción de miembros del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia no es necesaria la presencia de un Representante de la Procuraduría Agraria ni de un Fedatario Público, pues la Ley Agraria vigente no considera necesario que, en esos actos de extrema importancia para el ejido, se reúnan las formalidades de fondo y forma requeridas para otros casos descritos en la propia Ley y en donde la presencia de un representante de la Procuraduría

---

Agraria se presenta como un garante de la Legalidad en las Asambleas, pudiendo impugnar de oficio la nulidad de éstas de conformidad con la Ley.

12. A la luz de la Ley Agraria, podría decirse que se cortó el cordón umbilical a los núcleos de población agraria, otorgándoles libertad y seguridad jurídica que a la par de decisiones propias encaminaran los destinos de todos y cada uno de los ejidatarios o comuneros, quienes ahora son completamente responsables de sus actos y las consecuencias que de ellos emanen.

## PROPUESTAS

1. Se considera necesario que los Tribunales Agrarios cuenten con la facultad de acordar la Suspensión de Actos de los Organos Internos del Ejido o Comunidad, tratándose de miembros del Comisariado Ejidal o del Consejo de Vigilancia que no obstante haber sido electos por la Asamblea, no reúnan los requisitos enunciados en la Ley Agraria para tal caso.

2. Como medida preventiva, antes de celebrarse las elecciones de órganos de Representación y Vigilancia en el ejido o comunidad, la Procuraduría Agraria debería solicitar en apego a las facultades que le concede la Ley, que le sean remitidos los Antecedentes Penales de todos y cada uno de los aspirantes a algún cargo al interior del ejido. Lo que sería una disposición complementaria respecto de los requisitos establecidos por la Ley Agraria.

Una vez obtenida la información, en caso de que alguno de los ejidatarios postulados a algún cargo en el ejido o comunidad, hubiera sido sentenciado por delito intencional que hubiera ameritado pena privativa de libertad, en su momento, la Procuraduría Agraria tendría que convocar a Asamblea en el ejido o comunidad correspondiente para efecto de hacer del conocimiento de la Asamblea tal situación y en consecuencia no se considere como candidato a aquél ejidatario. Esto, constituiría medidas preventivas que redundarían en beneficio del núcleo agrario, pues las personas que en algún momento hubieren cometido algún delito no podrían ya postularse y mucho menos llegar a ser miembros del Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia.

3. Inclusive podría complementarse el requisito que, para ser miembro del Comisariado o del Consejo de Vigilancia, a la letra dice: "...y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad". Debiendo añadirle la siguiente parte: lo cual se acreditará con la Carta de Antecedentes no Penales, que a través de la Procuraduría Agraria deberá tramitar cada uno de los aspirantes, con la debida anticipación; la omisión de este requisito desechara de plano la candidatura.

4. Asimismo se considera que la elección o remoción de los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, constituyen actos de extrema importancia para el núcleo agrario, en consecuencia también debiera serlo para la Ley Agraria y por ende contemplar ambos asuntos entre las fracciones VII a XIV del artículo 23 de ésta, pues los asuntos enunciados en esas fracciones son tratados en Asamblea que debe contar con la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y un Fedatario Público, además de cubrirse otras

---

formalidades establecidas en la propia Ley Agraria. Esta propuesta es con la finalidad de que tanto el Representante de la Procuraduría Agraria como el Fedatario Público puedan denunciar en su caso y dar fe de los hechos, respectivamente, acontecidos en la elección o remoción de miembros de los órganos aludidos.

5. Se propone que la Procuraduría Agraria atienda los procesos de renovación o remoción de los órganos de representación y vigilancia de los núcleos agrarios, manejando la información correspondiente a las fechas de elección, de inicio y término del trienio respectivo y en su caso de las remociones.

6. Esta última propuesta deriva de la anterior y consiste en que se faculte a la Procuraduría Agraria para que de oficio convoque a Asamblea Informativa, en el ejido o comunidad, para dar a conocer la fecha en que concluirá el período en funciones de los órganos de representación y vigilancia y asimismo exhortaría a los aspirantes a dichos cargos, para que reunieran los requisitos establecidos por la Ley para contender en las elecciones respectivas. Lo que evitaría en su caso, el exceso en funciones o bien la ausencia de órganos internos en el ejido o comunidad.



---

## BIBLIOGRAFIA

1. Caso, Angel. (1950). Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México.
2. Chávez, Padrón Martha. (1980). Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México.
3. Codificación Agraria y Leyes Sobre Tierras. Editorial Información Aduanera de México. Ediciones Andrade. México, 1951
4. Cuadros, Caldas Julio. (1929). Catecismo Agrario. Editorial Talleres Gráficos de la Nación. México.
5. Delgado, Moya Rubén y María de los Angeles Hidalgo Zepeda. (1994). El Ejido y su Reforma Constitucional. Editorial PAC. México.
6. Documentos Agrarios. Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra.(1978). Secretaría de la Reforma Agraria. Editorial Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
7. Durán, Marco Antonio.(1979). El Agrarismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. México.
8. Eckstein, Salomón.(1978). El Ejido Colectivo en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
9. Fábila, Manuel. (1990). Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. Editorial Secretaría de la Reforma Agraria. CEHAM. México.
10. Fernández y Fernández, Ramón.(1975). Perspectivas del Ejido. Editorial Centro de Economía Agrícola. México.
11. Ibarrola, Antonio de (1987). Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México.
12. Lemus, García Raúl. (1987). Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México.
13. LV Legislatura. (1992). Crónica Ley Agraria. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas. México.
14. Martínez, Garza Bertha Beatriz. (1975). Evolución Legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria. 1ra. edición. Textos Universitarios. México.

- 
15. Mendieta y Nuñez, Lucio. (1960). Efectos Sociales de la Reforma Agraria. Editorial Porrúa. México.
  16. Mendieta y Nuñez, Lucio. (1981). El Problema Agrario de México y Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. México.
  17. Mendieta y Nuñez, Lucio. (1981). Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México.
  18. Modelo de Reglamento para Autoridades Ejidales y Comunales. (1981). Secretaría de la Reforma Agraria. Editorial Comité Interno de Ediciones Gubernamentales. México.
  19. Pina, Rafael de. (1993). Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México.
  20. Ruíz, Massieu Mario. (1981). Derecho Agrario. Editorial Serie A. Fuentes y Textos y Estudios Legislativos. UNAM. México.
  21. Salinas de Gortari, Carlos. (1982). Producción y Participación Política en el Campo. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
  22. Sector Agrario. (1997). La Transformación Agraria. Origen Evolución, Retos. Volumen I. México.
  23. Silva, Herzog Jesús. (1959). El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires.

Legislación consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Ley Agraria de 1992.