

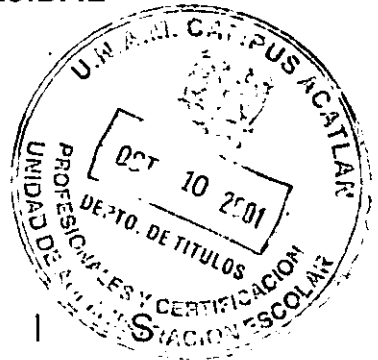
2401



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**"LA CAPACITACION INTEGRAL DEL  
COMISARIADO EJIDAL"**



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ABEL VILLA PADILLA

ASESOR: LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA



OCTUBRE DE 2001



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA CAPACITACIÓN INTEGRAL DEL COMISARIADO EJIDAL

PRESENTA:

ABEL VILLA PADILLA

NAUCALPAN, EDO. DE MÉXICO JUNIO DE 2001

## **A DIOS**

Doy gracias a Dios por haberme puesto en este lugar, en esta época, en este tiempo, por haberme dado esta familia, amigos y profesores, por haberme permitido llegar a este momento que es tan especial; por haberme dado tantas experiencias, tanto buenas como malas, que en su conjunto me han ayudado a superar y mejorar integralmente mi vida.

## **A MI PADRE +**

Con mi admiración y respeto, le doy gracias por haberme dado las bases y principios rectores de mi vida; este trabajo se lo dedico a usted, por que como usted quiero aportar mi granito de arena para que su comunidad salga adelante, ojala que del lugar donde se encuentre pueda ver este pequeño reconocimiento a su memoria.

**FLORENTINO VILLA**

## **A MI MADRE**

Para Usted ciertamente no tengo palabras con que agradecerle lo que ha hecho por mi; por ese gran amor incondicional que me brindo y que se manifestó en consuelos que varias veces necesite, en sus regaños que más de una vez me hacían poner los pies en la tierra, en sus consejos, en su paciencia y fortaleza que me transmitía día con día. Es un honor entregarle este pequeño reconocimiento en donde se visualizan todo el esfuerzo y sacrificios realizados.

**JUANA PADILLA**

## **A MIS HERMANOS**

FRANCISCO, MANUEL, MIREYA Y JUANITO, a todos ellos que siempre me apoyaron en el logro de este tan anhelado objetivo, gracias les doy por haber puesto en mi su confianza para llegar a este día que espero sea para ustedes, como lo es para mí, uno de los más especiales de nuestras vidas, ¡Gracias por todo!.

## **UNAM. ENEP- ACATLAN**

A mi Escuela que le doy las gracias por haberme permitido formar parte de tal Institución, asimismo agradezco a todos los catedráticos que me ayudaron a mi formación académica.



## **LIC. ANDRES OVIEDO DE LA VEGA**

A mi Asesor de tesis, que aparte de ser mi asesor es un gran Amigo, le agradezco todos los conocimientos y la paciencia que me brindo para poder consolidar este momento tan especial.

## **A MIS AMIGOS**

Con todo respeto a todos y cada uno de ellos que siempre me dieron todo su apoyo, de los cuales no quiero mencionar nombres por no querer omitir a ninguno puesto que todos de una u otra manera intervinieron, pero si quisiera agradecer a todos los integrantes del despacho Pulido Pliego que me ayudaron y apoyaron a lograr este objetivo. ¡Gracias a todos ellos!

## ÍNDICE

CAPÍTULO		PÁGINA
	<b>INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>I</b>	<b>EL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO</b>	
	1.1 Antecedentes e importancia del Derecho Agrario	7
	1.2 Concepto y objeto del Derecho Agrario	11
	1.3 Las fuentes del Derecho Agrario	18
	1.4 El Derecho Agrario y su relación con otras áreas jurídicas	21
	1.5 El Derecho Agrario y la problemática actual	25
<b>II</b>	<b>EL EJIDO Y LAS COMUNIDADES</b>	
	2.1 La propiedad en el México agrario	30
	2.2 El ejido y la parcela	36
	2.3 La problemática ejidal	41
	2.4 El Sector Agrario	44
	2.5 La Regularización de la Propiedad Rural	47
<b>III</b>	<b>LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS</b>	
	3.1 Las entidades agrarias de la SRA	52
	3.2 Los Consejos Agrarios Estatales	57
	3.3 Las organizaciones agrarias y los Órganos del Ejido	59
	3.4 El Comisario ejidal, la Procuraduría Agraria y los conflictos internos de organización	72
<b>IV</b>	<b>EL COMISARIADO EJIDAL Y LA CAPACITACIÓN</b>	
	4.1 La capacitación como medio para lograr el desarrollo	80
	4.2 La capacitación integral en el sector agrario	83
	4.3 La participación del Estado y la educación campesina	89
	4.4 El Comisariado Ejidal como medio de capacitación	93
	<b>CONCLUSIONES</b>	99
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	103

## INTRODUCCIÓN

La legislación agraria adolece de eficiencias estructurales y de aplicación. "Es fiel reflejo de la postura ambigua del gobierno mexicano que, como producto de su cotidiana contradicción entre lo que dice y lo que realmente piensa y hace, ha originado una rebuscada maraña de ordenamientos legales que empantanar el desarrollo productivo del agro mexicano y sumen en la marginalidad y la pobreza a los campesinos del país."<sup>1</sup>

Ciertamente, el panorama actual y las perspectivas del campo mexicano y el ejido son poco atractivos. El mini latifundismo y las actitudes antidemocráticas resurgen en tiempos en que se creía habían desaparecido. Los altos índices de pobreza, los bajos niveles de productividad, organización y educación son indicadores de la gravedad del problema.

Para cambiar lo anterior, es necesario romper con los errores del pasado, entender la realidad y generar soluciones creativas que redireccionen la actividad agrícola. Las propuestas planteadas por los estudiosos de la materia que buscan revertir esta problemática apuntan hacia el apoyo, la reestructuración, el fomento, la reglamentación jurídica

---

<sup>1</sup> Díaz Moli, José Luis. *Propuestas de reforma legislativa*. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1990.

clara, el respeto y la educación.

A fin de contribuir en el estudio de esta problemática social, creemos conveniente dirigir nuestra atención hacia el Derecho Agrario y la Educación. Para ello, consideramos que entre las figuras agrarias que mayor contacto tienen con el ejidatario y la sociedad lo es el Comisariado Ejidal y de esta forma él puede fungir como un medio para facilitar la educación integral a los ejidatarios y así contribuir a aliviar las dificultades del campo generando mayor conciencia y conocimiento formal tanto de las cuestiones legales, organizativas y técnicas.

Es importante resaltar que la capacitación en el sector agrario es una tarea que tiene limitaciones estructurales. Una de ellas, lo es la falta de una educación básica e incluso la alfabetización. Considerando estas limitantes y con el objeto de atender el problema de la capacitación en el sector agrario se centrará la propuesta de esta tesis en dos elementos básicos: El Comisariado Ejidal y su capacitación integral.

El Comisariado Ejidal, como líder legítimo dentro del núcleo ejidal creemos que es el catalizador ideal para recibir y a su vez transmitir su capacitación a los demás miembros del ejido. A su vez, la capacitación integral debe ser considerada más allá de la alfabetización y abordar temas complementarios de acuerdo a la realidad y necesidades del mismo ejido en cuestión. Por ello, la capacitación integral incluye una parte legal, una administrativa y una tecnológica. Centrar la atención en una sola resultaría tal vez contraproducente porque lo importante es

iniciar el proceso de educación con un amplio espectro de temas y no limitarlo desde el principio.

Realizar un estudio que se pudiera llevar a la práctica, en relación a una mejor capacitación de los miembros que integran el comisariado ejidal y de los miembros de la asamblea, pues es notorio que el Agro mexicano tiene leyes, que sin embargo en casos muy concretos violan la ley, así mismo son los miembros de este comisariado los que otorgan las tierras a quienes en un momento dado no tienen ese derecho y no por mala fe, sino por una falta de Capacitación.

El marco teórico para el desarrollo de este estudio tiene su fundamento en el campo del Derecho Agrario y la Educación. Nuestra atención se centrará sobre el Comisariado Ejidal como un medio para facilitar la capacitación del ejidatario.

Para lograr el objetivo propuesto, en el capítulo uno hablaremos desde los antecedentes e importancia del Derecho Agrario hasta la problemática agraria en México, pasando por su concepto, objeto y fuentes. Enseguida, en el capítulo dos se tratará lo relativo a la propiedad, el ejido y la parcela, el Sector Agrario y su problemática hasta la regulación actual de la Propiedad Rural. En el capítulo tres nos concentraremos en las Autoridades Agrarias, las Asambleas Generales y la participación del Comisariado Ejidal en ellas. Finalmente en el capítulo cuatro se establecerá la importancia de la capacitación utilizando la figura del Comisariado Ejidal

para transmitir integralmente la información que sirva al ejidatario para incrementar su efectividad en el campo.

# CAPÍTULO I

## EL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO

### 1.1 Antecedentes e importancia del Derecho Agrario

Lo agrario pertenece a la vida cotidiana aun antes de toda concepción jurídica. Sin embargo, el antecedente más remoto del término agrario se encuentra en Roma, el cual en su legislación ya habían dividido el ager (del latín Agrarium) en Ager-Romanus y Ager Peregrinus. El primero a su vez se dividía en Ager Privatus y Ager Publicus.

La palabra agrario, tiene un sentido tradicionalmente jurídico orientado hacia la redistribución de la propiedad, sentido que aún conserva en la actualidad. También, "la palabra agrario se utiliza para caracterizar el grave problema que agobia a la mayoría de los países del mundo, el de la mala e inequitativa distribución rural, como lo comprueba la terminología oficial de las Naciones Unidas: Reforma Agraria mediante leyes agrarias".<sup>2</sup>

El vocablo agrícola (del latín agricultura, de ager, agri, campo y cultura, cultivo) es de alcances amplios y se refiere al cultivo o labranza de la tierra, aunado a temas como la Economía, las Finanzas y los Seguros. Por su parte, el término rural (del latín ruri) indica todas las actividades que se desarrollan fuera de la urbe y dentro del campo, sean agrícolas o no.



En materia jurídica, el Derecho Agrario o Derecho Rural según Boggio es un Derecho en gestación que está adecuándose conforme a las necesidades sociales. Actualmente, algunos países lo ubican como parte del Derecho Público y otros como Derecho Privado, ello depende básicamente de sus "antecedentes históricos, las características sociales, raciales, políticas, topográficas y las necesidades de cada pueblo en las distintas épocas por las que éste haya atravesado."<sup>3</sup> Por ejemplo, en Italia se considera Derecho Privado y en México Derecho Público.

Según García Máynez, el Derecho Agrario en México tiene un carácter de Derecho Público. Para Mejía Fernández, el Derecho Agrario ha llegado a adquirir tal personalidad que se encuentra ubicado lejos del Derecho Civil y también del Derecho Administrativo. Más aún, la Constitución, a través del Estado, le da a éste la obligación de velar por el cumplimiento de las normas específicas que rigen las instituciones agrarias y cuyas funciones sociales interesan al Estado, a los campesinos<sup>4</sup> y en general a la sociedad.

En virtud del tenor de ideas que nos ocupa acerca de lo que es el Derecho Agrario, otra concepción es la que manifiesta el Maestro Licenciado Rubén Gallardo Zúñiga, catedrático de esta Institución, en donde el lo define como: "El conjunto de Normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia, de carácter social, tendientes a regular las diferentes formas de propiedad en

---

<sup>2</sup> Luna Arroyo, Antonio. *Derecho Agrario Mexicano*. Porrúa. México. 1975

<sup>3</sup> Chávez, Padrón Martha. *El Derecho Agrario en México*. Porrúa. 10ª Ed. México. 1991

<sup>4</sup> Entiéndase también a los pequeños propietarios, comuneros y ejidatarios.

el medio rural, así como su producción, distribución y comercialización de los productos"; ante tal definición podemos decir que la misma encierra un panorama más amplio de lo que es la materia que nos ocupa, toda vez que hace manifiesto a todos los ordenamientos jurídicos, cuando indica " el conjunto de normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia...", que por que de "...carácter social...", por que busca la protección de los más desprotegidos como lo son los ejidatarios, comuneros, vecindados, jornaleros, pequeños propietarios, los diferentes tipos de propiedad que regula la Ley Agraria ya sea ejido, comunidad, solar urbano, etc. y por último las diferentes actividades que se pueden desarrollar en el agro.

No obstante que el derecho positivo hace su clasificación de acuerdo con los sujetos a los cuales se dirige, resulta que el Derecho Agrario Mexicano contiene normas de Derecho Privado que se oponen a su ubicación como Derecho Público. Es decir, sin caer en una contradicción, el Derecho Agrario en México, se coloca en un punto intermedio, donde se establecen derechos y garantías a sujetos individuales, pero también derechos y sujeto público en los deberes estatales para regular y equilibrar la economía nacional, a la vez que derechos, garantías y sujetos colectivos, en el ejido y las comunidades agrarias.

Más aun, González Hinojosa apunta que en México la legislación agraria es de carácter federal dado que la mayor parte de sus leyes se abocan a este ámbito. Por otra parte, también existe parte en la legislación

que tiene un carácter local en donde la propiedad agrícola o ganadera está sujeta a las limitaciones de la Constitución y a los Códigos Civiles vigentes. Ello significa que la propiedad, la posesión, la prescripción, los contratos de arrendamiento, la hipoteca, la prenda de los bienes muebles agrarios y los demás derechos subjetivos son materia del derecho privado regido por los códigos locales, pero indiscutiblemente, de contenido agrario.

La importancia del tema agrario se origina por ser una actividad netamente social, donde ésta debe adecuarse e incluso anticiparse a los cambios que experimenta la sociedad. Anteriormente, el hombre tenía contadas opciones de subsistencia, donde una de las más demandadas estaba el trabajo en el campo; ahora se han abierto una serie de posibilidades que permiten optar por otras opciones que exigen capacidades técnicas y empíricas para su desempeño. Hoy el hombre puede laborar en actividades productivas, comerciales, administrativas, de servicios públicos y privados o en labores netamente sociales.

Así, las actividades agrarias no son el único medio de subsistencia para la mayoría de la población. Sin embargo, el Derecho Agrario continúa teniendo especial importancia en la vida de la sociedad debido a que:

- La ciencia económica reconoce la necesidad de mantener un justo equilibrio entre las actividades industriales, comerciales, de servicio y las actividades agropecuarias. Consecuentemente para vigorizar las

actividades primarias se requiere una dinámica y recta ordenación jurídica de éstas.

- El acelerado crecimiento de la población demanda un constante aumento de la producción de alimentos y materias primas para satisfacer sus necesidades vitales, por ello la importancia de las actividades agropecuarias contribuye a satisfacer esa demanda.
- Muchos países subdesarrollados o en vías de desarrollo han tenido que reformar sus estructuras básicas para reordenarlas por razones primarias de justicia social y exigencias de carácter económico. Lo cual ha impulsado a la revisión del orden jurídico agrario para adecuarlo a las exigencias actuales de los pueblos y al mejor aprovechamiento de los recursos naturales renovables de acuerdo con el desarrollo de la ciencia y la tecnología

## **1.2 Concepto y objeto del Derecho Agrario**

Un breve concepto de Derecho es el que propone el Lic. Rafael Preciado Hernández al decir que éste 'es la ordenación positiva y justa de la acción al bien común'. De acuerdo con este concepto y enfocándonos a

nuestra materia de estudio, "es conveniente establecer que la definición de Derecho Agrario participa de los elementos que convienen a la definición general de Derecho, pero que se distingue por que la ordenación positiva y justa se refiere a acciones específicamente agrarias encaminadas al bien común general, pero especialmente, al bien común de la comunidad rural."<sup>5</sup>

La definición anterior contiene dos elementos esenciales:

- Actividades agrarias
- Una comunidad rural

Respecto al primer elemento esencial, según Antonio C. Vivanco en su libro *Teoría del Derecho Agrario* dice que existen tres tipos generales de actividades: las propias, las accesorias y las conexas. Las propias, a su vez se dividen en productivas, conservativas y las preservativas. En cambio las accesorias pueden ser extractivas y capturas, y las conexas tienen carácter de manufactivas, transportativas, procesativas y lucrativas.

Todas ellas establecen la relación entre el hombre y el suelo agrícola y entre los distintos hombres que participan en los trabajos propios de la producción agropecuaria en cualquiera de sus formas o modalidades. Estas relaciones revelan, también, la existencia de la comunidad rural donde los hombres viven, trabajan y enfrentan sus problemas cotidianos.

---

<sup>5</sup> González Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario, apuntes para una teoría de Derecho Agrario Mexicano*. Jus. México. 1975

Aunado a las relaciones existentes anteriormente expuestas, en materia agraria, los principales bienes u objetos ligados a las actividades productivas lo constituyen la tierra, el agua, la flora, la fauna, las especies vegetales y animales que se cultivan o se crían, aunado a la maquinaria, herramientas, útiles y enseres contruidos para dar consecución a la actividad agraria. Estos, conforme el Derecho Civil y su clasificación tradicional propone que los bienes agrarios se clasifiquen atendiendo a si son inmuebles o muebles, de dominio público o privado, mostrencos o vacantes.

En la siguiente tabla se muestran los bienes agrícolas según el Código Civil para el Distrito y los Estados de la República:

<b>Bienes</b>	
<b>Inmuebles</b>	El Suelo agrícola, plantas, árboles y sus frutos mientras no estén cortados. Todo lo unido a un inmueble agrario de manera fija. Los palomares, colmenares, estanques de peces o criaderos. Las máquinas, instrumentos o aparatos eléctricos para la industria y explotación agrícola. Los abonos y semillas necesarias para el cultivo. Los manantiales, estanques, corrientes de agua, acueductos y cañerías para conducir líquidos a una finca agrícola. Los animales de cría y las bestias de trabajo para el trabajo agrícola. Cualquiera de ellos, recobrará su carácter de mueble cuando sea separado de la finca agrícola.
<b>Muebles</b>	Por lo general todos aquellos que no sean inmuebles,

	es decir los que puedan trasladarse de un lugar a otro, ya sea por sí mismos o por efecto de una fuerza exterior.
<b>De dominio Público y Privado</b>	Son del dominio Público aquellos que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios destinados al servicio público o propios del Estado. Estos son inalienables, los habitantes pueden aprovecharse de ellos ateniéndose a las restricciones de la ley. Los de dominio Privado son los bienes particulares susceptibles de apropiación adquiridos legítimamente, por ejemplo lo referente a los ejidos o a las grandes propiedades.
<b>Mostrencos y vacantes</b>	Los bienes mostrencos son los bienes muebles abandonados o cuyo dueño se ignore, caso común es la de los animales. Por su parte, los bienes vacantes son los inmuebles que no tienen dueño cierto o conocido, tal como los terrenos baldíos.

Por su parte, los servicios son bienes inmateriales que producen beneficios intangibles. Por ejemplo, un servicio educativo, técnico o profesional tal como un entomólogo que realiza estudios para combatir una plaga o un meteorólogo que proporciona pronósticos sobre el clima.

Ahora bien, el fin general del Derecho Agrario es el bien de la comunidad rural y los fines específicos, según el mismo Vivanco son:

- La conservación de los recursos naturales renovables, ateniéndose a que la protección jurídica de los recursos

naturales limita el derecho de disponibilidad en función de la capacidad productiva.

- El incremento racional de la producción agrícola y ganadera, ateniéndose al fomento y protección de las actividades agrarias en función de la economía de la producción.
- La seguridad y el bienestar social de la comunidad agraria, ateniéndose a la regular distribución de las cargas y beneficios agrarios con relación a la capacidad productiva y al progreso social, aunado a que la protección de los recursos naturales renovables permita que éstos satisfagan no sólo las necesidades vitales de la comunidad rural sino también de la sociedad en general.

Contando ya con el concepto y objeto del Derecho Agrario, es necesario establecer que existen al menos dos sujetos agrarios: Los sujetos públicos y los sujetos privados. Ambos son las personas físicas o morales que intervienen en las actividades agrarias con capacidad, personalidad, jurisdicción y competencia para ser titulares de derechos y ejercitarlos, para contraer obligaciones y cumplirlas o para desempeñar las funciones específicas que en materia agraria le corresponden al Estado.

Primeramente los sujetos públicos, son las distintas autoridades administrativas y los organismos descentralizados o de participación estatal que por ley intervienen en la actividad agraria. "Se justifica plenamente la



intervención del Estado en las actividades agrarias porque éstas afectan recursos que constituyen un patrimonio nacional susceptible de aprovechamiento individual o colectivo.”<sup>6</sup>

En el Artículo 27 Constitucional, se establece que la propiedad de las tierras y aguas en el territorio nacional corresponden originalmente a la Nación. Para lo cual, ésta tendrá derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento sobre la base de los objetivos y órganos del Estado.

De acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria, las autoridades agrarias son: El Presidente de la República, los gobernadores de los Estados, el jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Instituciones Financieras, las Delegaciones agrarias, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas. Estas, para su mejor comprensión pueden clasificarse en:

- Secretarías de Estado
- Entidades Financieras y de Comercio Exterior
- Comités y comisiones para temas agrarios
- Empresas de asesoría técnica y de investigación
- Paraestatales dedicadas a la distribución

A continuación se indican las funciones principales de las autoridades agrarias más representativas:

---

<sup>6</sup> González Hinojosa, Manuel. Op. Cit.  
16

Autoridades	Funciones
Presidente de la República	Es la suprema autoridad agraria según el Artículo 27 constitucional y 8° de la Ley Federal de Reforma Agraria. Está facultado para dictar todas las medias necesarias para lograr los objetivos de la ley y dar resoluciones definitivas a restituciones, ampliaciones, creaciones, reconocimientos, expropiaciones, establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades y las demás que señale la ley.
Gobernadores y jefe del Distrito Federal	Dictar mandamiento para resolver restituciones, dotaciones de agua y tierra, creación, expropiación, nombrar y renovar representantes en las Comisiones Mixtas y poner en conocimiento de la Secretaria de la Reforma Agraria las irregularidades cometidas por sus funcionarios.
Secretaría de la Reforma Agraria	Aplicar la Ley de Reforma Agraria y las demás leyes de la materia e instrumentar la política agraria impuesta por el Ejecutivo. Aunado a ello reconocer las dotaciones, restituciones, creaciones, organizaciones de ejidos y fomentar la industria ejidal y sus actividades complementarias.
Comisiones Agrarias Mixtas	Estará compuesta de representantes iguales de la Federación, gobiernos locales y un representante de los campesinos los cuales deben de substanciar, dictaminar y resolver los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales.

Delegaciones Agrarias	Sus atribuciones son en materia de procedimientos y controversias agrarias, aunado a la materia de organización y desarrollo agrario.
-----------------------	---

Finalmente, el Cuerpo Consultivo no tiene propiamente facultades ejecutivas ni de decisión. Es, en sentido estricto, un órgano asesor del presidente de la República, con atribuciones de revisión, opinión, dictamen y resolución de casos de inconformidad respecto a la privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

### **1.3 Las fuentes del Derecho Agrario**

Primeramente, habría que considerar el concepto de fuente en materia jurídica. Según Eduardo García Máynez, en la terminología legal la palabra fuente tiene tres acepciones: las fuentes formales, las reales y las históricas. La primera de ellas está ligada a una serie de momentos o etapas que determinan los procesos de manifestación de normas jurídicas. Estas son: la legislación, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina.

La segunda acepción, las fuentes reales o también llamadas materiales son las que señalan los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas. Estas se pueden reducirse en dos: una que es conocida por medio de la razón y que se llama 'ideales de la justicia' y otra

que en alguna forma está vinculada a la experiencia y que se le llama 'circunstancias históricas'. Es decir, que el derecho es resultado tanto de los ideales de la justicia como de las circunstancias en un tiempo y espacio determinado.

La tercera acepción, las fuentes históricas, generalmente se aplican a los documentos tales como libros, escritos, tratados y periódicos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. Por ejemplo, en México unas de las fuentes históricas más autorizadas y confiables lo es el Diario Oficial publicado por la Secretaría de Gobernación o las revistas que publican la jurisprudencia de diversos tribunales.

Considerando lo anterior, según Lucio Mendieta y Núñez en el derecho mexicano la costumbre no es fuente de derecho, pero sí la ley, la jurisprudencia y los principios generales de derecho. Explica que la costumbre no es fuente dado que el Código Civil del Distrito Federal establece que contra observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Sin embargo, Martha Chávez Padrón sí indica que respecto al Derecho Agrario, la costumbre si es fuente de derecho, aunado al proceso legislativo, a la jurisprudencia, a las resoluciones presidenciales definitivas y a los principios generales de derecho. Indica que la costumbre, puede constituirse en norma solo cuando la ley, la reconoce como tal y la engloba en lo legal.

Por su parte, Manuel González Hinojosa, establece que la ley constituye la fuente primordial del derecho y por tanto es la norma jurídica agraria positiva la que ordena y regula jurídicamente las relaciones sociales y económicas agrarias. Es decir, "las leyes agrarias consisten en un conjunto de normas jurídicas que sirven para ordenar y regular coactivamente la actividad agraria en cualquiera de sus formas. Estas son de carácter positivo y normas de derecho en el más amplio sentido de la palabra".<sup>7</sup>

Ma. Susana Taborda Caro<sup>8</sup>, por su parte considera que la ley es la fuente formal por excelencia del derecho y en particular, del derecho agrario, sin embargo agrega que suele ser cuestionada la primacía de la ley entre las fuentes. Algunos autores, por ejemplo, Campuzano y Horma, teniendo en cuenta el origen costumbrista de las instituciones agrarias cuestionan el orden primigenio de la ley como fuente, otorgándosele tal privilegio a la costumbre. A su vez "reconocen que es trascendental que el legislador conozca a fondo la realidad de las costumbres que imperan allí donde la ley va a tener vigencia, de lo contrario se caería en el divorcio realidad-ley de resultados funestos."<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Ruiz Massieu, Mario. *Derecho Agrario Revolucionario, bases para su estudio*. UNAM. México. 1987

<sup>8</sup> Dadas las similitudes entre el Derecho Agrario Argentino y Mexicano, Susana Taborda es considerada una de los principales especialistas para abordar el tema, sus coincidencias y diferencias.

<sup>9</sup> Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit.

“En resumen, podemos afirmar que la mayoría de los autores señalan a la ley como fuente fundamental, primaria e inmediata del derecho agrario, sin que esto implique el desconocimiento de la costumbre como una respetabilísima base de la legislación agraria, atendiendo a que las relaciones socioeconómicas y humanas derivadas de la agricultura se originan con la historia misma del hombre.”<sup>10</sup>

#### **1.4 El Derecho Agrario y su relación con otras áreas jurídicas**

Si bien el derecho es uno, también para su estudio, comprensión y aplicación se ha dividido en diversas ramas atendiendo la materia que regula. Raúl Lemus García, señala que la autonomía del derecho agrario significa que esta rama jurídica tiene sus propias bases orgánicas que la constituyen en una estructura peculiar, lo que determina la fisonomía de sus instituciones, sin que ésta autonomía niegue sus vínculos con otras disciplinas legales que le permiten el logro de sus objetivos y finalidades.

Entre las relaciones más significativas del derecho agrario con otras disciplinas lo son lo referente al Derecho Constitucional, al Derecho Administrativo, al Derecho Mercantil, al Derecho del Trabajo, al Derecho Fiscal, al Derecho Penal y su relación con otras materias sociales que lo complementan y apoyan.

---

<sup>10</sup> Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit.

En cuanto a la relación del Derecho Agrario con el Constitucional, su liga es claramente perceptible. En el Artículo 27 constitucional se establecen las bases del derecho agrario mexicano, incluyendo sus normas jurídicas y todas las leyes especiales complementarias.

Por su parte, Antonio Luna Arroyo expresa que si el Derecho Constitucional es el estudio sistemático de la ley fundamental del Estado que determina las libertades y derechos de los individuos frente a la organización gubernamental, el derecho agrario se implanta claramente en uno de sus preceptos fundamentales. Ma. Susana Taborda, a su vez indica que siendo la Constitución el derecho por excelencia, toda rama jurídica del derecho positivo se halla íntimamente ligada con el derecho constitucional y por ende así lo está el derecho agrario.

Respecto al Derecho Administrativo y su relación con el Derecho Agrario, Antonio Luna Arroyo afirma que el Derecho Administrativo es la segunda disciplina con la que tiene estrecha liga el Derecho Agrario. En su libro Síntesis del Derecho Administrativo apunta que 'según nuestro sistema constitucional, el Presidente de la República es la autoridad suprema de la administración que asume el ejercicio de las facultades administrativas otorgadas al poder ejecutivo.' Es decir, la figura presidencial, eminentemente administrativa y ejecutoria respecto a las relaciones de la administración pública y las personas individuales y colectivas tiene un vínculo natural con el derecho agrario eminentemente social.

Por su parte, Manuel González Hinojosa indica que siendo los órganos de la administración pública, descentralizados o no, los que intervienen como autoridad regulatoria o promotora son los que determinan la relación entre uno y otro. Por ejemplo, los órganos estatales son los que restituyen, dotan, amplían, crean o reconocen los regímenes ejidales, comunales o de la pequeña propiedad. Cabe también señalar que así como el Derecho Administrativo se encarga de todas las relaciones entre el Estado y los particulares, únicamente el Derecho Agrario se concreta a algunos aspectos que se refieren a actividades agrarias y que deben ser solventados por una entidad administrativa.

Aunque algunos juristas consideran el Derecho Fiscal como parte del Derecho Administrativo, lo cierto es que este también guarda una relación especial con el Derecho Agrario. Aunado a ello, considerando que la política financiera del país busca la regulación de los ingresos y egresos del Estado para su distribución equitativa, cobrando impuestos más a quien más gana y ofreciendo beneficios a quién más necesita, hasta ahora las leyes agrarias y sus actividades gozan de un régimen de excepción en materia de impuestos a los ejidos y comunidades al fijarles un pequeño impuesto predial, tasas mínimas, aunado a la imposibilidad de gravar en ningún caso la producción agrícola ejidal.

Respecto a su relación con el Derecho Mercantil, el mismo González Hinojosa indica que existe una relación clara entre ambas disciplinas por



cuanto que el productor agrario realiza en su actividad normal una serie de operaciones que regula el Derecho Mercantil, tales como operaciones de crédito, compraventa, industrialización de productos agropecuarios, seguros y otros.

Por su parte, Taborda, sostiene que mientras un derecho sirve para salvaguardar el interés de los comerciantes, el otro busca defender el interés de los productores agropecuarios porque en última instancia, protegiéndolos se protege a la producción rural. Lo cual únicamente establece una diferencia, más no se contrapone a la postura de que el Derecho Agrario desdeña al Derecho Mercantil para alcanzar su objetivo.

Con relación al Derecho del Trabajo, éste aporta al derecho agrario lo referente a la regulación en materia laboral agrícola que opera entre el peón y el patrón. Está relación se confirma en el derecho mexicano al encontrar que en el Artículo 123 constitucional y su código reglamentario, la Ley Federal del Trabajo establece normas especiales que regulan el trabajo asalariado en el campo, la cual da amplia protección a los jornaleros e igual derecho que a los trabajadores de empresas urbanas.

Dado que el Derecho Agrario contempla delitos, faltas y sanciones reguladas por la Ley Federal de la Reforma Agraria, el Derecho Penal une el hecho del delito con su consecuencia jurídica. La economía agropecuaria no se ve excluida de la represión de la delincuencia, ni de los delitos relacionados con el comercio de productos agrícolas, ni por la destrucción o

daño cometido contra los bienes de la actividad agropecuaria los cuales afectan hondamente a la comunidad y tienen que ser castigados para proteger y evitar su deterioro.

### **1.5 El Derecho Agrario y la problemática actual**

La reforma agraria mexicana ha tenido un proceso histórico dinámico con propósitos diversos y escasos resultados concretos. Los propósitos abarcan desde la redistribución de la tierra cultivada hasta el impulso a la modernización técnica de la producción, la organización de productores, la generación de esquemas crediticios, de comercialización y de abasto acordes con las condiciones actuales. Por su parte, los resultados han ido desde el inicio del reparto agrario hasta la migración por falta de obtener el ingreso suficiente para subsistir.

Independientemente, de la legitimidad de los propósitos, muchos de ellos no han logrado mejorar el incremento de la calidad de vida de la gente del campo e incluso su situación en muchos casos se ha agravado. Por ello, en el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe en los diferentes estratos rurales y urbanos de la población, conscientes de que el bienestar social general solo será posible a través de la generación de empleos permanentes y bien remunerados.

Por su parte, el sector rural concentra tres cuartas partes de la población con pobreza más aguda. En el medio rural vive y trabaja el 27 por ciento de la población mexicana, misma que es testigo del atraso técnico, de la escasa diversidad de su producción, del descenso de la rentabilidad y pérdida de competitividad de sus productos, del rezago en la inversión pública, la descapitalización de sus empresas y todavía de la incertidumbre e inseguridad en la tenencia de sus tierras.

Aunado a ello, "en materia de empleo existe una gran cantidad de trabajadores rurales que laboran con índices de productividad extremadamente bajos, sin un empleo estable, sin protección contra los riesgos laborales y sin acceso a mecanismos formales para pensiones de retiro."<sup>11</sup>

Dicha situación obliga a amplias franjas de población a emigrar a otras regiones y al extranjero para tener un mínimo de ingreso a costa de afectar la vida familiar y disminuir a un más el potencial productivo del país y de su zona de origen. Este componente de migración es el que tiene mayor incidencia en los procesos de distribución territorial y urbanización ya que involucra a millones de personas y afecta principalmente a aquellas que no están calificadas para obtener empleos mejor remunerados.

Por lo anterior, dada la migración, México está experimentando un rápido proceso de urbanización, en gran medida propulsado por el auge del

desarrollo industrial y la desaceleración relativa del crecimiento de las actividades agropecuarias. Así, un paso importante para impulsar el desarrollo equilibrado del medio rural es la consolidación de una reforma agraria que ofrezca certeza jurídica sobre las tierras y brinde la oportunidad de incrementar la productividad a través de políticas que fomenten el apoyo al sector agrícola.

En términos expresados por el Plan Nacional de Desarrollo, la reforma agraria no debe ser únicamente sinónimo de reparto agrario, debe ocuparse también de:

- La organización social
- De la modernización de la producción
- De los apoyos crediticios
- Del desarrollo sustentable con justicia y equidad

La disminución del ingreso y la imposibilidad para ser más productivos en el campo ha originado el aumento de la migración y el traspaso de las actividades agropecuarias a las mujeres y a las unidades familiares. Ello ha generado una serie de circunstancias nuevas no previstas por la legislación actual y ni siquiera por los programas e instituciones vinculadas al campo.

Datos de 1990 revelan que existen 177 millones de hectáreas rústicas con 4.9 millones de mexicanos con dominio legal sobre ellas. De estos 3.5 millones son ejidatarios y comuneros agrupados en 30 mil núcleos agrarios

---

<sup>11</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, SHCP. México. 1995

con dominio sobre 103 millones de hectáreas y 1.4 son propietarios privados con 74 millones de hectáreas. Veinte años antes, había 2.2 millones de ejidatarios, lo cual indica que de 1970 a 1990 se ha fragmentado más la tenencia de la tierra, con la consecuente disminución del ingreso familiar. Para 1993, de las personas ocupadas en el sector agropecuario, 1.6 millones eran jornaleros, peones o trabajadores a destajo, mismos que el 87% eran jóvenes.

Para contrarrestar lo anterior, en 1992 se dio por terminado el reparto agrario sin menoscabo del libre manejo de la propiedad, su libre cambio de uso de suelo y la libre asociación. Aunado a ello se creó la Procuraduría Agraria con el fin de brindar asesoría a los sujetos de derecho agrario y se integró el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

Con el objeto de incrementar la productividad del campo mexicano se han implementado tres estrategias durante el mandato actual:

- Impulsar la productividad mediante la participación de campesinos y productores y la redefinición de instituciones, políticas y programas rurales. Para ello, se reorientarán los programas de desarrollo social y se favorecerán las acciones productivas que generen más fuentes de empleo. En este aspecto, se fortalecerá el apoyo a los campesinos dedicados a la economía de

subsistencia o con predios menores a tres hectáreas. Se fortalecerán a su vez, los fondos de financiamiento que impulsen las labores artesanales, mediante la ampliación de su cobertura financiera y el fortalecimiento de las actividades de comercialización y fomento a la producción.

- Generar las condiciones para atraer la inversión al campo de manera significativa y permanente. Se impulsarán las empresas y proyectos agroindustriales de orientación social y multiplicar sus posibilidades de mejoramiento
- Apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva de este sector económico en contra del minifundismo reactivando los institutos y organismos de capacitación y asesoría especializados en la materia, generando programas de educación y capacitación para el trabajo.

Hoy, el campo mexicano requiere de apoyo gubernamental, participación social, tecnología, capital, pero sobretodo del trabajo coordinado y conjunto de todos los actores de la sociedad. Cada uno de ellos debe participar otorgando sus mejores capacidades y recursos para lograr revertir una situación que día a día se agrava.

## CAPÍTULO II

### EL EJIDO Y LAS COMUNIDADES

#### 2.1 La propiedad en el México agrario

“El hombre, por el hecho de serlo, tiene necesidades que satisface tomando ciertos objetos de mundo que lo rodea. Por ello, la propiedad es una institución, no sólo de interés individual por cuanto permite la satisfacción individual de las necesidades sino de interés público, puesto que permite la paz social en lo que se refiere a los bienes satisfactorios.”<sup>12</sup>

La adquisición de los bienes de consumo o de producción requieren de un esfuerzo representado por el trabajo. Así, la necesidad de obtener propiedades motiva que cada cual se dedique a su trabajo según su capacidad, empleando el mayor celo para conservar y generar más propiedad para beneficio personal y de la sociedad.

Dada la interacción del hombre con la sociedad, las fricciones aparecen de manera natural. Sin embargo, los males provienen, no del empleo de la propiedad en sí misma, sino del mal uso que pueda hacerse de la propiedad. Por ello, es al derecho al que corresponde ocuparse de la

---

<sup>12</sup> Fernández del Castillo, Germán. *La propiedad y la expropiación*. Escuela Libre de Derecho. México. 1987

propiedad en cuanto a su contenido, ejercicio, modo, adquisición y transmisión.

De esta forma, la Constitución en su artículo 27 reconoce tres formas de tenencia de la tierra: la propiedad privada, los terrenos ejidales y comunales y la propiedad de la nación. En el primer párrafo del mismo artículo indica que la propiedad de tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional corresponden a la nación, misma que tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

Así también, la nación se reserva el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, lo cual permite fraccionar los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. La Constitución considera pequeña propiedad la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad y de doscientas hectáreas en terrenos de temporal. De igual forma, establece también que la pequeña propiedad ganadera no debe exceder la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Por su parte, la nación tiene dominio directo sobre la propiedad nacional representada, en términos generales, por los recursos naturales superficiales y del subsuelo de la plataforma continental, los zócalos submarinos, las aguas de mares, ríos y lagunas, mismos que podrá



concesionar el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes a excepción del petróleo y los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso.

La comunidad, al ser parte de la estructura agraria mexicana es otra forma de propiedad que contempla a los pueblos indios, todavía existentes en la actualidad. Las comunidades reúnen a 12 millones de personas caracterizadas por conservar su organización social y tradiciones, por poseer profundos vínculos con la tierra y por estar entre los estratos de mayor pobreza y marginación.

El compromiso del Estado con las comunidades es darles certidumbre jurídica a la tenencia de sus tierras, respetando los usos y costumbres de los pueblos indios. Los objetivos planteados en sus programas específicos a lograr en el mediano plazo son:

- Propiciar el desarrollo equilibrado de los pueblos indios del país y el mejoramiento de su nivel de vida.
- Regularizar- la tenencia de las tierras comunales.
- Otorgar, certeza y seguridad jurídica los sujetos de derecho de las comunidades.

Otra forma de propiedad lo constituyen los ejidos, que si bien es cierto manejan la misma estructura que de la comunidad y que se busca la misma finalidad. En su origen, el ejido era llamado calpulli que era el punto de referencia más destacado de la organización social y productiva de la

sociedad mexicana; que de ahí cuando se consumó la caída de Tenochtitlan, la corona española implemento diversas medidas tendientes a organizar la vida política, económica y social de nuestro ahora México. Por lo que una de las formas que se utilizaron, entre otras, fue la colonización que tuvo la finalidad de poblar determinadas regiones del territorio nacional, se asumió como una de las formas para redistribuir la tierra.

Por lo que en la actualidad, como veremos más adelante, estas formas de "propiedad social" que cuentan con sistemas de convivencia y órganos internos, son las que ayudan a la economía nacional, toda vez que las mismas son las que producen el alimento para toda la demás sociedad del país, ya que las mismas reproducen ganado, cultivan la tierra, obtienen frutas, verduras, semillas, etc., en una palabra realizan las diferentes actividades agrarias.

Hoy por hoy la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, sus reglamentos y los decretos emitidos carecen de imprecisiones que han favorecido la corrupción de las autoridades, de los particulares y la falta de organización y resolución positiva del reparto agrario y de la propiedad privada y ejidal.

En la actualidad "los ejidos, comunidades y propiedades privadas reúnen 177 millones de hectáreas. La redistribución territorial representó una enorme tarea, no sólo por los casi 103 millones de hectáreas ejidales y comunales; sino también por los 74 millones de la propiedad privada. Como

dato positivo, alrededor del 90 por ciento de los casi 30 mil ejidos y comunidades que existen en el país cuenta con su documentación legal completa.<sup>13</sup>

Por su parte, los propietarios privados exigen seguridad jurídica argumentando que la falta de ella en el campo inhibe la inversión privada. Sin embargo, quienes padecen más esta inseguridad son los ejidatarios y comuneros de la propiedad agrícola.

Las tierras de los ejidatarios y comuneros han sido ocupadas para otras actividades. Así, la ganadería se ha expandido a costa de tierras ejidales y comunales, las compañías madereras se han apropiado de tierras con recursos forestales, la industria turística se ha asentado en regiones del país que antes fueron tierras productivas de los alimentos, el crecimiento de las grandes ciudades ha propiciado que las compañías inmobiliarias ocupen tierras cultivables, pagando por ellas cantidades irrisorias. El mismo gobierno ha sido un gran invasor se ha apropiado de tierras ejidales sin respetar los procedimientos legales establecidos y muchas veces sin pagar las indemnizaciones correspondientes.

Por lo anterior, a pesar de los avances en el reparto agrario, aún persisten grandes latifundios, los cuales son excedentes de superficies de tierras rústicas mayores a las permitidas por la ley que están en propiedad de una persona física o moral. El artículo 27 constitucional prohíbe en forma

---

<sup>13</sup> Secretaría de la Reforma Agraria. México. 1995

expresa los latifundios en México y establece los límites de la pequeña propiedad individual agrícola, ganadera o forestal.

Se calcula que 90 millones de hectáreas están en manos de ganaderos, protegidos con amparos interpuestos en contra de las resoluciones presidenciales o bien porque les fueron otorgadas concesiones ganaderas que, aun cuando ya están vencidas, las autoridades siguen respetando.

Además, es muy común el latifundio disfrazado o neolatifundio. Su existencia se debe a distintas formas de simulación propiciadas por la ley y toleradas por las autoridades. Por ello, una cuantas familias detentan grandes extensiones de tierra en distritos de riego y en las zonas más productivas del país.

Por otra parte, resulta necesario en la actualidad reducir los límites de la pequeña propiedad y los índices de agotadero<sup>14</sup>. Con ello, la frontera agrícola afectable se ampliaría en beneficio de miles de campesinos solicitantes de tierra.

A lo anterior, hay que agregar el problema del minifundio el cual representa el 60% de la propiedad privada. En su gran mayoría estos minifundios carecen en términos reales de apoyo en lo que respecta a la propiedad privada, aun cuando en menor escala también padecen el fenómeno de la pulverización. Así, este tipo de propiedad se encuentra en

iguales o peores circunstancias de pauperización que el sector social campesino, pero a diferencia de éstos, los propietarios minifundistas tiene que defenderse de las acciones agrarias de restitución, ampliación, titulación y confirmación de bienes comunales y nuevos centros de población ejidal.

## 2.2 El ejido y la parcela

“El 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>15</sup> Institución, porque implica un conjunto de personas llamadas ejidatarios o comunidad rural y tierra, porque sin ella no habría significado. Así, el concepto general de ejido es la tierra dada a una población agricultora para que la explote directamente.

Por tanto, los elementos básicos de la definición son tierra, población y explotación. Respecto a la tierra, el ejido siempre es una porción mayor o menor de tierra determinada por la extensión de la misma. Por su parte, la población se refiere al titular del ejido, el cual nunca es un individuo o particular, sino un núcleo de población agricultor. Finalmente, el concepto de ejido al incluir el término ‘explotación’ implica que la tierra deberá ser

---

<sup>14</sup> Este tratará más adelante con mayor detalle.

<sup>15</sup> Caso, Angel. *Derecho Agrario*. Porrúa. México. 1950

explotada por el núcleo de población y en consecuencia está prohibido que éste sea explotado por terceras personas.

Para que se cumpla así el concepto, según el Código Agrario (art. 130), deben también respetarse los siguientes principios:

Ser Inalienable, es decir que no sea enajenado por el núcleo de población a excepción de que se permute o se fusione o sea expropiado. Se puede permutar total o parcialmente, siempre y cuando convenga así a la economía ejidal, se trate de otro ejido o de un terreno particular, lo apruebe la Asamblea General de Ejidatarios, medie opinión favorable de las autoridades federales y lo resuelva el Ejecutivo Federal. Es posible fusionarlo cuando, después de haber realizado estudios técnicos, los resultados apunten al beneficio de la economía ejidal. También, se puede expropiar cuando el motivo justifique una utilidad pública y sea decretado por el Ejecutivo Federal.

Ser Inembargable, significa que el ejido no puede ser gravado, ni hipotecado parcial o totalmente porque todo acto jurídico, en estos sentidos, se consideraría inexistente.

Ser Intransmisible, se refiere a la explotación directa por parte de los ejidatarios, nunca a través de terceras personas.

Ser Imprescriptible, significa que los ejidatarios no pierden sus derechos, salvo si el 90% de ellos así lo manifiesta o cuando desaparezca el núcleo totalmente o cuando el núcleo merme su capacidad al estar reducido a

menos de diez capacitados y estas situaciones se concluyan con sentencia presidencial.

Ser Indivisible, significa que tanto el núcleo como el ejido deben permanecer juntos. Si así no fuera posible, a causa de que por naturaleza deban fragmentarse, éste dará origen a otro u otros ejidos.

De esta forma, tierra, población y explotación son lo que conforma un ejido, haciendo la aclaración pertinente de que ejidatarios y ejidos no son la misma cosa dado que los ejidos no están constituidos únicamente por personas sino también por las tierras que deben ser explotadas.

La existencia, desarrollo e interacción del ejido y la comunidad rural con el resto de la sociedad es una realidad que debe estar sustentada en la actualidad sobre la base de la necesidad de solventar las necesidades laborales y productivas. "El ejido es un agrupamiento social campesino formado por mexicanos que tienen la historia de nuestro país pegada a su cuerpo, a sus pies, a su tierra y a su conciencia; los campesinos cuentan con una porción de tierra que la nación les dio en resguardo para que la hagan producir alimentos."<sup>16</sup>

Según una propuesta de reforma legislativa a la Ley Federal de Reforma Agraria en 1990, el concepto y finalidad del ejido quedaría de la siguiente forma:

---

<sup>16</sup> Estrada Martínez, Rosa Isabel (coord). *Legislación y Modernización Rural*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1990

*“El ejido es una unidad socioeconómica de producción, consumo y prestación de servicios destinada a satisfacer las necesidades básicas de la población rural y elevar su nivel de vida. Su finalidad es la explotación integral y racional de todos los recursos naturales, sí como su transformación industrial o con fines comerciales”*

Por otra parte, resulta conveniente distinguir entre ejido y parcela ejidal. La parcela ejidal también es llamada por el Código Agrario como unidad de dotación, de restitución o individual. Constituye una porción de tierra comunal del núcleo que se da al individuo mexicano por nacimiento, mayor de dieciséis años para que ejerza personalmente la agricultura como ocupación habitual en las tierras del ejido otorgado. Es decir, el ejido es el conjunto de las parcelas ejidales que pertenecen a un sujeto ejidal denominado ejidatario.

El artículo 27 constitucional y la Ley Agraria señalan que dentro de un mismo ejido ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios en una superficie mayor al 5 por ciento de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad individual. A su vez, las sociedades mercantiles no podrán, en ningún caso, tener en propiedad tierras rústicas en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites establecidos, ni tener menor número de socios en tantas veces se rebasen los límites de la pequeña propiedad individual.



Establecido lo anterior, cabe mencionar que la parcela o unidad individual esta compuesta de dos partes: la extensión o superficie de la tierra y la calidad de ésta. Así, el Código Agrario (art. 76) considera dos calidades: la de riego o humedad y la de temporal, mismas que tomando en cuenta su extensión, la parcela ejidal no puede ser mayor a la capacidad del ejidatario para explotarla eficientemente.

Aunado a ello, el ejido contempla las tierras cultivables y las no cultivables. De éstas ultimas, el ejido, aunado a las parcelas ejidales también comprende:

las tierras de agostadero que sirven para pastizales. Estas tierras pueden ser usadas libremente por los ejidatarios de acuerdo a la Asamblea General Ejidataria. El excedente de los pastos podrá venderse como producto y beneficio del ejido.

las tierras de monte. Estas tierras y su la madera muerta pueden ser usadas libremente para uso doméstico. La madera viva, sólo puede utilizarse en la construcción de habitaciones y edificaciones de beneficio colectivo. Su explotación comercial deberá atender a la mayoría de los ejidatarios a través del comisariado ejidal y de las autoridades federales.

las tierras que sirven para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población.

las parcelas escolares rurales.

las superficies necesarias la zona de urbanización e infraestructura.

### **2.3 La problemática ejidal**

Actualmente, en el ejido existen problemas estructurales que deben atenderse inmediatamente. Por un lado, hay una gran presión social sobre la tierra. Por cada campesino, con derechos sobre la propiedad ejidal, existen seis habitantes más que obtienen sus ingresos de las actividades realizadas en el sector primario de la economía. "En promedio en cada ejido viven 289 sujetos que no tienen acceso a la tierra."<sup>17</sup>

Sin embargo, los ejidos y comunidades comprendidos en los 78 distritos nacionales de riego tienen linderos definidos y por lo general indisputados. No obstante, requieren de regularización jurídica al igual que diversos casos especiales y terrenos pendientes de incorporar al régimen ejidal.

Otro gran problema es el minifundio, donde el 60 por ciento de la propiedad social y privada tienen menos de cinco hectáreas por persona. Así, la producción en esta superficie no es suficiente para cubrir las necesidades más urgentes de sus productores. Por ello, se confirma que en México el 50 por ciento de quienes trabajan en nuestro campo, obtienen la mayor parte de sus ingresos por actividades realizadas fuera de sus parcelas según datos de la SRA.

Un tercer problema crítico lo es el envejecimiento de los titulares de la tierra. "De los 3.5 millones de titulares de la propiedad social, hoy más de la

mitad tiene más de 50 años y de ellos más del 20% tiene 65 años.”<sup>18</sup>

Independientemente de los grandes y orgullosos ejemplos de la vitalidad de los hombres del campo, en términos generales, es muy difícil que ellos tengan las motivaciones del cambio tecnológico, de la agro asociación o de la visión del mercado para modificar sus cultivos.

Derivado de estos problemas del ejido, nace la urgencia de un relevo generacional en la titularidad de la propiedad social. El relevo reclama un impulso inmediato, si se espera a que esto ocurra de manera natural, los nuevos propietarios, que en 15 años hereden el campo, habrán cumplido 45 años en promedio.

Así, estos tres problemas tienen que ser modificados para poder liberar al ejido, para que pueda enfrentar el problema de la falta de producción suficiente para satisfacer sus necesidades. Solamente de esa manera se podrá lograr la compactación de tierras, se fortalecerá la asociación ejidal y se hará que el ejido compita en el mercado productivo en mejores condiciones.

Para Luis Meneses Murillo y Bárbara Zamora López, miembros de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA),

---

<sup>17</sup> *Tareas Actuales y Futuras de la Secretaría de la Reforma Agraria*. México. 1999

<sup>18</sup> *Tareas Actuales y Futuras de la Secretaría de la Reforma Agraria*. México. 1999

cualquier solución que se busque a la problemática actual debe al menos contemplar los siguientes cinco aspectos:

Mayor inversión para toda la actividad agropecuaria y disminución de las tasas de interés aplicadas al crédito agropecuario. Ello debe motivar la capitalización de la comunidad ejidal y los propios ejidos mediante la renegociación de las deudas aplicando intereses con niveles inflacionarios justos y no especulativos.

Regulación del mercado de granos básicos, carnes y leche. Fomentar el intercambio, precios justos a los productores y subsidios y estímulos reales a los campesinos.

Distribución justa de la tierra y establecimiento de una nueva legislación agraria que respete la autonomía campesina.

Acciones que induzcan a lograr la justicia social en el campo mexicano tomando en cuenta el respeto a la vida de los campesinos y sus dirigentes, a la existencia y tradiciones de los indios y al ejercicio de la democracia en las relaciones sociales y políticas en el campo mexicano. Además implementar acciones que garanticen la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, los servicios y la conservación y desarrollo ecológico de la biosfera.

Defensa y consolidación del sector social rural, lo cual implica el respeto a las diferentes formas de propiedad: ejidal, comunal y privada. A la vez, también se requiere que existan reglas claras, sencillas y directas sobre

adjudicaciones, extensiones, aprovechamientos, relaciones entre actores, reparto de utilidades, áreas de competencia y responsabilidad de funcionarios, sanciones, derechos de jornaleros, entre otros puntos.

## **2.4 El Sector Agrario**

El Estado mexicano, por mandato constitucional, está obligado a regular la propiedad territorial de la nación de acuerdo con el interés público y el beneficio social. Esta acción reguladora define la relación fundamental entre Estado y sociedad rural. Atendiendo a la complejidad de los problemas agrarios y las nuevas circunstancias del campo desde 1992 se reformó el marco jurídico, con un carácter incluyente, nacionalista y de largo plazo.

De acuerdo con lo estipulado en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 16, 22 y 23 de la Ley de Planeación y el 8 de la Ley Agraria se elaboró el Programa Sectorial Agrario, sujeto a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Para la integración de este Programa se tomaron en cuenta los análisis, propuestas, opiniones e iniciativas presentadas en el Foro Nacional de Consulta Popular sobre Reforma Agraria realizado en abril de 1995 a propósito de la preparación del Plan Nacional de Desarrollo.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo orientan las acciones programáticas del Sector Agrario hacia el fortalecimiento del nuevo federalismo, toda vez que la realización del Programa sucede en los estados y los municipios. Así, los lineamientos estratégicos propuestos son desconcentrar y descentralizar la operación a la estructura territorial del Sector Agrario.

El Programa Sectorial se propone consolidar la política agraria para que la propiedad de la tierra sea la base del desarrollo y se traduzca en mayores ingresos, empleo y mejoramiento de la calidad de la vida en el medio rural.

De manera general, busca lograr en el mediano plazo:

La seguridad jurídica de todas las formas de propiedad de la tierra.

La certidumbre documental de los predios rústicos.

El avance hacia la legalidad, desarrollo, bienestar, equidad y justicia para los campesinos de México.

La procuración de justicia con respeto a los derechos agrarios.

La mejora de las condiciones organizativas en las que se desenvuelven las actividades sociales y económicas de ejidos y comunidades.

La superación de las limitaciones del minifundio.

La justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural.

El ofrecimiento de servicios institucionales de excelencia.

En su contenido, el Programa establece las políticas, estrategias y líneas de acción para conducir los esfuerzos de las instituciones del Sector Agrario, apoyar la coordinación de programas con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios e inducir y concertar la participación de los sectores social y privado.

Las acciones agrarias se relacionan prácticamente con todos los sectores y regiones del país. De manera principal con aspectos agropecuarios, ambientales, financieros y comerciales. Estas actividades abarcan también asuntos de migración, concentración y dispersión poblacional, atención a mujeres, indios y jornaleros agrícolas contempladas en el Programa Nacional de Población para el período 1995-2000. Así como reservas para el crecimiento de las ciudades previsto en el Programa de Desarrollo Urbano.

En la etapa actual, la Reforma Agraria debe incorporar instrumentos innovadores que conduzcan al fortalecimiento social y económico de los hombres y las mujeres del campo. El combate a la pobreza requiere de una amplia y profunda política nacional de desarrollo social. La participación del Sector Agrario en este aspecto busca mejorar las condiciones agrarias y facilitar a los productores rurales su incorporación al desarrollo. En este sentido, se requiere revertir la tendencia a la sobredivisión parcelaria y compensar los efectos negativos del minifundio en la formación de riqueza y capitalización del campo.

La modernización administrativa del Sector Agrario es requisito indispensable para actuar de manera armónica, acorde con las circunstancias contemporáneas y cumplir con el compromiso de la presente administración de ofrecer a los campesinos servicios de calidad, oportunos y eficaces.

El Programa Sectorial Agrario está dividido en seis apartados. Del primero al cuarto contiene el diagnóstico, los objetivos, la política y las estrategias sectoriales. El quinto describe los programas institucionales, a saber: conclusión del rezago agrario, fortalecimiento de la actuación jurídica, procuración de justicia agraria, ordenamiento y regularización de la propiedad rural, desarrollo agrario y modernización institucional. Finalmente, el sexto capítulo da cuenta de las directrices para la evaluación de la gestión con el propósito de garantizar, en todos sus términos, el cabal cumplimiento del Programa Sectorial.

## **2.5 La Regularización de la Propiedad Rural**

"La Regularización de la propiedad privada consiste en las acciones judiciales y administrativas orientadas a que los poseedores legítimos



cuenten con la documentación que los acredite como propietarios de terrenos que detentan o a que tienen derecho.”<sup>19</sup>

La irregularidad jurídica en la propiedad privada rural se presenta, de manera muy recurrente, en prácticamente todo el territorio nacional. Se origina en el desconocimiento de las acciones judiciales o administrativas para la obtención de un título que legitime la propiedad de los terrenos y por la falta de recursos económicos de los poseedores, derivando esta situación en conflictos agrarios que generan intranquilidad y violencia en los ejidos y comunidades.

Como fundamento indispensable del interés público, del desarrollo social y del ejercicio del derecho de propiedad, el artículo 27 constitucional establece la regulación de todas las formas de propiedad rústica. Dar seguridad jurídica a ejidatarios, comuneros, propietarios privados, así como proteger todas las formas de tenencia de la tierra, es condición para el desarrollo rural integral. Por ello, el Programa para el Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural y de todas las formas de tenencia de la propiedad rústica es un mecanismo para el ejercicio de la libertad y el cumplimiento de la ley.

Este programa, junto con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) se ocupa de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal a través de la entrega gratuita

---

<sup>19</sup> Programa para el Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural. México. 1995

de certificados parcelados, de derechos sobre tierras de uso común, así como de títulos de solares urbanos en favor de los sujetos de derecho que expresa y voluntariamente lo solicitan.

De igual forma, comprende la regularización de las parcelas escolares de la juventud y la mujer, así como la titulación de predios donde se instalan los servicios públicos de los poblados.

El ordenamiento de la propiedad privada constituye un sistema complejo por la diversidad del régimen jurídico en los estados y el Distrito Federal. Por tal razón apoyar y estimular la regularización de la propiedad privada implica esfuerzos compartidos y acciones coordinadas del Sector Agrario, del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, asimismo como de la misma población en general.

En su desarrollo intervienen, por una parte, la asamblea de cada núcleo agrario y, por otra, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que constituyen el Comité Interinstitucional presidido por el titular de la SRA.

A su vez mediante la regularización se evitan simulaciones en perjuicio de acreedores y fraudes en la venta de predios por individuos que, sin serlo, se ostentan como dueños; facilita el acceso al crédito y a programas de desarrollo y estimula la asociación productiva.

La expropiación es una alternativa para la regularización. "Esta es el acto de autoridad que priva legalmente del derecho de propiedad a los núcleos ejidales o comunales. El procedimiento se inicia a solicitud de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal en la que se deben especificar las causas de utilidad pública y culmina con la publicación de un decreto el cual solo puede expedir el Presidente de la República. Implica el pago de la indemnización correspondiente previo a la ejecución del decreto."<sup>20</sup>

Se estima que existe un millón de predios en 900 núcleos agrarios que deben ser regularizados por la vía de la expropiación. Esta alternativa resulta óptima para asentamientos humanos irregulares no campesinos ya consolidados en zonas conurbadas. Sin embargo, se considera como la última opción para regularizar tierras urbanas y ejecutar nuevos proyectos donde el suelo aún no se ha ocupado.

Como la superficie ejidal y comunal equivale al 54 por ciento del territorio nacional, es previsible que una gran cantidad de obras de infraestructura, industriales y de otro tipo tenga que realizarse en terrenos de propiedad social, por lo que deberá recurrirse a la expropiación correspondiente.

Como parte, del proceso de regularización tiene especial importancia el registro adecuado de las propiedad privada rural. Para ello, el Sistema de

---

<sup>20</sup> *Programa para el Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural*. México. 1995

Catastro Rural Nacional es el encargado de realizar el inventario de la propiedad rústica en sus diversas modalidades. Su objetivo es lograr la identificación y correlación permanente de sus titulares, poseedores o usufructuarios, mediante el archivo y registro de la información a través de instrumentos informáticos, cartográficos y documentales.

A través del Registro Agrario Nacional se ejecutan los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos para el ordenamiento y la regularización de la propiedad rural. Su universo de trabajo consiste en la inscripción de los planos producto de la certificación de unos 27 mil ejidos, de más de 2 mil comunidades, la regularización de alrededor de 72 mil lotes en colonias agrícolas y ganaderas, localización y deslinde de aproximadamente 142 mil terrenos baldíos y nacionales y la ejecución de 700 decretos expropiatorios.

## CAPÍTULO III

### LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS

#### 3.1 Las entidades agrarias de la SRA

La reforma de 1992 al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria propiciaron que el Gobierno Federal transformara sus instituciones, políticas y programas agrarios. Así, en 1995 se originó un nuevo marco jurídico que redefinió las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y su reglamento interno. Aunado a ello, "para asegurar la racionalidad en las actividades y programas del Sector Agrario, fue necesario actualizar la normatividad que regía la operación y funcionamiento de sus entidades sectorizadas."<sup>21</sup>

Desde ese entonces, el Estado adquirió mayores posibilidades de disminuir su papel protector y asumir uno más regulador, orientado al fomento. A la SRA, como instrumentador de la política agraria, se le otorgaron facultades que el Estado conservaba para sí, como la de regular la propiedad rural y la de coordinación sectorial.

Ahora, a través de la SRA, el Estado puede brindar servicios con mayor eficiencia, generando espacios para la participación coordinada entre

los gobiernos estatales y municipales y los sectores social y privado. Dado lo anterior, las autoridades agrarias que se derivan de las transformaciones de la SRA son:

El Registro Agrario Nacional (RAN);

La Procuraduría Agraria (PA);

El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA).

El Registro Agrario Nacional, anteriormente dependiente de la SRA, se transformó en un órgano desconcentrado. Hoy, ésta institución es la instancia responsable de llevar el control documental sobre la propiedad ejidal y comunal. Además, se le dotó de atribuciones para dar seguridad jurídica a los actos de los núcleos agrarios y sus integrantes.

El Registro Agrario Nacional, a través del Sistema de Catastro Rural Nacional, es el responsable de ejecutar los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos para el ordenamiento y la regularización de la propiedad rural. El Sistema de Catastro es el inventario actual y permanente de la propiedad rústica en sus diversas modalidades. Su objetivo es lograr la identificación y correlación de sus titulares, poseedores o usufructuarios, mediante el archivo y registro de la información a través de instrumentos informáticos, cartográficos y documentales.

Con base en el Sistema de Catastro Rural y del RAN, el universo de trabajo consiste en la inscripción de los planos producto de la certificación

---

<sup>21</sup> *El Programa Sectorial Agrario*. Secretaría de la Reforma Agraria. México. 1996

de unos 27 mil ejidos, de más de 2 mil comunidades, la regularización de alrededor de 72 mil lotes en colonias agrícolas y ganaderas, localización y deslinde de aproximadamente 142 mil terrenos baldíos y nacionales y la ejecución de 700 decretos expropiatorios.

Por su parte, la Procuraduría Agraria se creó como una institución de servicio social para la asistencia y representación jurídica de los sujetos agrarios. Como organismo descentralizado de la administración pública federal, está encargada de la defensa de los derechos de los campesinos a través de 123 oficinas en todo el territorio nacional. Entre sus objetivos están:

Consolidar su estructura orgánica para garantizar atención integral a los sujetos agrarios de forma expedita y accesible;

Fortalecer su autonomía, capacidad y naturaleza de ombudsman agrario para promover el desarrollo mediante la coordinación interinstitucional;

Desarrollar un perfil jurídico y social como vigilante de la legalidad en el campo, operando modelos de planeación estratégica y presupuestal para aumentar la eficiencia de las unidades y sus procesos internos.

Por otro lado, otra de las instituciones se encontraba el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, el cual en la actualidad ya no existe, pero que se constituyó con la facultad para incidir en la capacitación y organización de los núcleos agrarios. Tiene la obligación de fomentar el desarrollo y elevar el nivel de vida de la población campesina.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 27 constitucional y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el 12 de julio de 1995 se transformó el Instituto de Capacitación Agraria (ICA) en el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA).

El INDA es un órgano desconcentrado de la Secretaría, donde sus tareas principales son la organización, capacitación y desarrollo de los sujetos agrarios, así como la vinculación de los objetivos de la política agraria con las políticas generales de fomento.

A través del INDA y de sus Centros de Desarrollo Agrario regionales se busca fortalecer la organización jurídica de los núcleos agrarios y realizar el levantamiento y actualización de la información que provenga directamente de ellos y de las organizaciones, aportando elementos para un mejor diagnóstico agrario y apoyando la gestión de recursos ante instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, para la realización de proyectos que promuevan el desarrollo regional con la participación de los productores rurales.

Entre sus objetivos estaban:

Crear y consolidar una institución al servicio de los campesinos que desarrolle tareas de organización y capacitación, encaminadas a promover el desarrollo integral de los núcleos agrarios;



Atender directamente a los cerca de 30 mil núcleos agrarios en el lugar donde viven y trabajan los campesinos a través de los Centros de Desarrollo Agrario Regionales;

Asesorar a los núcleos agrarios y organizaciones de productores para su incorporación a los procesos de desarrollo rural;

Crear una red que contenga datos sobre instituciones, organizaciones campesinas, asociaciones productivas e información jurídica.

Así, la dinámica demográfica rural ha generado nuevos actores en la sociedad ejidal y comunal, que no son necesariamente sujetos de derecho. Por otro lado, el marco jurídico actual fortalece la capacidad de los núcleos agrarios para regular su vida interna y la actualización de sus estructuras de representación.

En general, las entidades agrarias desconcentradas del Sector Agrario, con acciones de procuración y fomento a la organización y capacitación campesinas, atienden los desequilibrios que se presentan en los Comisariados Ejidales y los Consejos de vigilancia. Su vinculación en la política agraria busca el fortalecimiento y transparencia en los procesos de democracia interna de pueblos y núcleos agrarios.

Dichas instituciones, junto con la propia secretaría y el Programa Sectorial Agrario realizan una operación desconcentrada en 1,009 municipios, en 76 regiones de 31 estados de la República Mexicana donde habitan aproximadamente 16 millones de personas, de los cuales casi una

tercera parte es población indígena y se concentra a más de la mitad de los ejidos y comunidades del país, según el mismo programa.

### **3.2 Los Consejos Agrarios Estatales**

Como prioridad del Programa Sectorial Agrario, "el Desarrollo Agrario es un factor determinante en la búsqueda de un sector más organizado y eficiente. Sin embargo, el Desarrollo Agrario como conjunto de acciones programáticas, rebasa el ámbito del reparto de la tierra y se orienta hacia la promoción de la organización y capacitación campesinas, la modernización y los apoyos a la producción."<sup>22</sup>

El Programa de Desarrollo Agrario, instrumentado por el INDA y sus Centros de Desarrollo Agrario regionales, asumen la diversidad regional y social y enfatizan su atención en grupos y regiones específicas, tales como: mujeres campesinas, jóvenes, pueblos, indios y jornaleros agrícolas. Uno de los mecanismos que utilizan para la planeación y la descentralización operativa es la implementación de los Consejos Agrarios en cada estado.

Los Consejos Agrarios Estatales fueron pensados como espacios de diálogo, concertación y solución de la problemática agraria. Son instancias plurales que deben surgir por iniciativa de los gobernadores de las

---

<sup>22</sup>Robledo Rincón. "Vigentes, el ejido y la comunidad: son pilares del desarrollo agrario". Secretaría de la Reforma Agraria, México. 1999

entidades federativas para servir en la formulación de programas y realizar acciones en beneficio de los sujetos del campo. Entre sus objetivos están:

Apoyar la constitución y consolidación de instancias de atención regional y estatal de la demanda campesina en materia agraria;

Promover programas integrales de ordenamiento, regularización de la propiedad rural y de la producción.

Dichos Consejos se fundamentan legalmente en los artículos 25, 26 y 27 constitucionales, 6 y 8 de la Ley Agraria y no sustituyen las funciones de las entidades agrarias de la SRA anteriormente vistas, sino facilitan su coordinación, vinculando actividades y recursos de los gobiernos con los sectores social y privado.

Las actividades de la SRA son:

Coordinar con los gobiernos estatales la constitución y operación de su consejo respectivo;

Elaborar propuestas de normatividad y funcionamiento de los programas de trabajo y evaluar acciones y resultados de los Consejos;

Promover la atención inmediata de los asuntos que presentan los campesinos a través de los Consejos y dar seguimiento a los compromisos adquiridos;

Actualizar el diagnóstico agrario por entidad federativa;

Elaborar el padrón de organizaciones campesinas, gremiales y asociaciones de productores.

### 3.3 Las organizaciones agrarias y los Órganos del Ejido

“La organización agraria es un proceso continuo en busca de su perfección que constituye el consenso de voluntades de un grupo para llevar a cabo acciones específicas y resolver problemas en forma conjunta tomando en cuenta las normas establecidas y atendiendo a la costumbre de una población ejidal.”<sup>23</sup>

La organización agraria se vincula al ejercicio de los derechos y obligaciones de los núcleos ejidales y sus integrantes. Entre las actividades de ella, están la de actualización jurídica, la elección de órganos de representación y vigilancia como el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, la elaboración y modificación del reglamento interno o del estatuto comunal, la integración de la junta de pobladores, entre otras.

Actualmente, según la SRA, existen 21 mil 506 figuras organizativas productivas, en las que participan 9 mil 992 núcleos agrarios de los 30 mil existentes. Entre ellas, hay 6,400 Unidades Agrícolas Industriales de la Mujer Campesina; 1,780 Sociedades de Producción Rural; 4,774 Sociedades de Solidaridad Social; 1,065 Uniones de Ejidos y 136 Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

---

<sup>23</sup> *El Programa Sectorial Agrario*. op. cit.

Por otro lado, en los últimos cinco lustros el número de ejidos y comunidades aumentó en 30%, en tanto que los ejidatarios y comuneros se incrementaron en dos terceras partes, al pasar de 2.2 a 3.5 millones. Estos datos contrastan con los que registró la población rural al pasar de 20 millones en 1970 a 23.3 en 1990, es decir únicamente el 17% de incremento, de acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990.

Dicho contraste, entre el 30% y el 17% señalados, revela un proceso de fragmentación de las unidades de producción que se multiplican en un ambiente restringido de recursos. Por su parte, el Censo Agropecuario de 1991 reportó que dos terceras partes de las explotaciones disponían de un promedio de 2.1 hectáreas, en tanto que cuatro de cada diez unidades, con más de 5 hectáreas, concentran el 95 por ciento de la superficie rústica, con un promedio de 57.5 hectáreas que se eleva a 130 al considerar únicamente las de propiedad privada.

Tal estructura agraria es factor de estancamiento de la producción rural que induce a los campesinos con tierra a buscar nuevas opciones de ingresos y de organización. Así, el trabajo jornalero y migratorio ha originado el traspaso de las actividades agropecuarias y las unidades familiares hacia las mujeres, originando nuevos grupos sociales y organizaciones emergentes que no se encontraban contemplados por la ley o por la misma sociedad.

De esta forma, la participación de la mujer tiene un papel fundamental en el desarrollo del campo mexicano. Hoy, existen casi medio millón de mujeres que son titulares de la tierra que trabajan y son sustento principal de sus familias. De ellas, más de 251 son ejidatarias; casi 4 mil son comuneras y 177.6 mil son avecindadas.<sup>24</sup>

También, la mujer está presente en los órganos de representación y vigilancia de ejidos y comunidades. Ahí, "361 son presidentas del comisariado ejidal, mil 456 son secretarias y 2 mil 417 son tesoreras. Además, 4 mil 550 toman parte en los órganos de vigilancia de ejidos y comunidades."<sup>25</sup>

En la situación actual del campo mexicano, la organización debe ser tan importante como lo fue en su momento el reparto agrario. Parte del objeto central de las reformas al sector agrario es dotar a los propietarios sociales de las herramientas que les permitan decidir libremente qué tipo de organización requieren y como han de construirla.

Una de las ventajas de la nueva legislación agraria es que los ejidatarios tienen ahora plena libertad para asociarse en la producción y establecer contratos mercantiles. El esfuerzo de organización no debe estar dirigido a un tipo especial o predeterminado de organización, debe enfocarse a proveer a los individuos de la capacidad gerencial mínima y de

---

<sup>24</sup> Según el artículo 13 de la Ley Agraria son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido un año o más en las tierras de un ejido y que han sido reconocidas como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente.

la capacidad de hacer vigente, en los hechos, el derecho constitucional a organizarse.

Los esquemas nuevos de organización, tal como el Consejo Agrario Estatal, permite compactar superficies, generar figuras y proyectos productivos sobre la base de la asociación de los productores; además de multiplicar el poder de negociación social, de comercialización y posición en el mercado de los productores rurales.

El nuevo marco jurídico determina derechos y obligaciones a ejidatarios y comuneros, que son frecuentemente desconocidos por la mayoría y ejercidos por pocos, lo que demanda esfuerzos adicionales en materia de capacitación agraria. Muchas de las figuras asociativas padecen problemas administrativos, contables, fiscales e incluso de desviación de recursos, mostrando limitaciones financieras para la administración independiente y la comercialización de sus productos.

Según, los artículos 9 y 10 de la Ley Agraria vigente, los núcleos de población o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o que han adquirido. Para regular su operación, se atienen a un reglamento interno inscrito en el Registro Agrario Nacional que contiene las bases generales para su organización económica y social.

---

<sup>29</sup> *El Programa Sectorial Agrario*. op. cit.

En ausencia de un apartado específico en la Ley Agraria que norme con precisión los elementos que deba contener el reglamento interno, en términos de los artículos 10, 11, 14, 23, 32, 33, 35, 55, 62, 70 y 74 de la citada Ley, deberá contener como mínimo:

Las bases generales para la organización económica y social que se adopte (régimen de explotación colectiva, parcelaria o mixta de las tierras que se aporten).

Los requisitos para admitir y separar ejidatarios, así como las causas que motiven su separación.

Las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común.

Las reglas para el aprovechamiento de aguas ejidales de uso común, en su caso.

Las facultades y obligaciones del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia.

Las atribuciones de la Asamblea como órgano supremo.

La periodicidad para la celebración de las asambleas.

La conformación y atribuciones de comisiones de trabajo específicas y de los secretarios auxiliares que se designen, cuando sea el caso.

Las normas para el uso de las parcelas con destino específico, cuando sea el caso.

Los demás que se consideren pertinentes.



Del artículo 21 al 42 de la citada ley, Sección Tercera, De los Órganos de los Ejidos se desprende que éstos son tres:

La Asamblea

El Comisariado Ejidal

El Consejo de Vigilancia

En base a los artículos 22 y 24 de la Ley Agraria, la Asamblea es el órgano supremo del ejido y en ella participan todos los ejidatarios. Esta debe reunirse por lo menos una vez cada seis meses o más según su reglamento, costumbre o convocatoria de al menos 20 ejidatarios, el comisariado ejidal, del consejo de vigilancia o el veinte por ciento del total de miembros del núcleo ejidal. Si el comisariado o el consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días, la reunión se podrá solicitar por medio de la Procuraduría Agraria.

La asamblea debe celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual. La convocatoria debe expedirse entre ocho y quince días de anticipación por medio de cédulas visibles que expresen los asuntos a tratar, fecha y lugar de la asamblea. Si el día señalado para la primera convocatoria no se cumple la mayoría de asistencia del 50% más uno, se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria.

Las atribuciones de la Asamblea, según el artículo 23, se refieren a los siguientes asuntos:

Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;

Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;

Recepción de informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;

Revisión de las cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;

Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;

Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;

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;

Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;

Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de la Ley Agraria;

Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación;

División del ejido o su fusión con otros ejidos;

Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;

Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;

Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva;

Las demás actividades que se establezcan en la ley y el reglamento interno del ejido.

Para hacer válida una asamblea que aborde los asuntos del inciso VII al XIV, es necesario que en la asamblea se reúnan cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios que no sean representados por un mandato, según el artículo 30, y se haya hecho la convocatoria con un mes de anticipación a los ejidatarios y a la Procuraduría Agraria, con base en el artículo 24. Para que sus resoluciones sean válidas en esta circunstancia se requiere que dos terceras partes de los asistentes voten a favor y esté presente un representante de la Procuraduría y un fedatario público, según el artículo 28, debiendo firmar ambos el acta de asamblea e inscribirla en el Registro Agrario Nacional.

Las resoluciones de la asamblea, según el artículo 27, se tomarán válidamente por la 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. Si una resolución determina terminar con el régimen ejidal, este debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación de la localidad del ejido.

De toda Asamblea se levantará el acta correspondiente, la cual deberá contener, por lo menos, los siguientes puntos:

Lugar, día y hora de la realización;

Lista de asistentes;

Verificación del quórum legal;

Declaración e instalación legal de la Asamblea;

Lectura de los asuntos a tratar de acuerdo con la convocatoria emitida;

Presentación del representante de la Procuraduría Agraria, y fedatario público, según corresponda;

Por cada uno de los asuntos tratados por la asamblea, se deberá consignar el acuerdo respectivo, precisando en qué sentido fue tomado éste y la votación obtenida para su aprobación o desaprobación;

Hora en que terminó la Asamblea;

Firma de los miembros del Comisariado y del Consejo de vigilancia que hayan asistido, así como la de los ejidatarios o comuneros presentes que deseen hacerlo;

En caso de inconformidad sobre cualesquiera de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario o comunero podrá firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho;

Cuando se trate de la Asamblea en que se discutan los asuntos establecidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, el acta deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el

representante de la Procuraduría Agraria que asistan a la misma y deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional;

En el caso de la Asamblea que conozca de la asignación de parcelas en términos del artículo 58 de la Ley, pretenda tomar acuerdos que contravengan la normatividad agraria, el representante de la Procuraduría manifestará lo que establece el marco legal, solicitando se asiente en el acta su observación, en forma independiente del acuerdo que en ejercicio de su autonomía determine la Asamblea.

Por otra parte, el Comisariado Ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como la representación y gestión administrativa del ejido. Sus miembros están incapacitados para adquirir tierras, excepto por herencia, los cargos que ocupan son:

Un Presidente;

Un Secretario;

Un Tesorero; y

Suplentes de los propietarios;

Comisiones y secretarios auxiliares, según el reglamento interno.

Las facultades y obligaciones del comisariado son:

Representar el 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, pleitos y cobranzas;

Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios;

Convocar a la asamblea en los términos de la ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas;

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;

Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

El Consejo de Vigilancia, según el artículo 35, está constituido por un Presidente y dos Secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes. Opera de acuerdo a las facultades conferidas en el artículo 36 y según el reglamento interno del ejido.

Entre sus facultades y obligaciones están:

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;

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;

Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado o cuando después de que haya concluido el periodo del cargo de los integrantes del comisariado o del mismo consejo de vigilancia, se convoque a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios.

Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

Tanto los miembros y suplentes del comisariado como del consejo de vigilancia deben ser ejidatarios del núcleo de población, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno derecho de goce de sus derechos, no haber cometido delito que lo haya privado de su libertad y ser elegidos por voto secreto y escrutinio público e inmediato para ocupar su puesto durante tres años. En caso de empate, se debe realizar de nueva cuenta la votación y si ocurriere de nuevo, se deben asignar los puestos por sorteo entre los ejidatarios que obtuvieron el mismo número de votos, teniendo la obligación éstos de trabajar en el ejido mientras dure su cargo, según los artículos 37 y 38 de la Ley Agraria.

Asimismo, en este artículo 38 de la Ley Agraria vigente, el mismo debería ser reformado, ya que en el se plasman los requisitos que son necesarios para ser parte del órgano interno del ejido, pues es menester que el Comisariado Ejidal sea capacitado en todas las áreas del campo y sobre todo, a nuestra forma de ver las cosas, en el área jurídica, toda vez que si bien es cierto que con las reformas realizadas al artículo 27 Constitucional, lo que busca es dar seguridad a al tenencia de la tierra del ejidatario, comunero, avecindado, también es cierto que debemos capacitarlos para ese cambio que se plasmó en la multicitada reforma de 1992.

Por que hay que partir de que si bien es cierto que se requiere de una reforma para dar un cambio en el campo mexicano, también lo sería que

hay que capacitar a la gente que va a ser "beneficiada" con la nueva ley; por lo tanto debe capacitarse al Comisariado Ejidal, para que realmente estén al nivel de dicha reforma.

La remoción de los miembros del comisariado o del consejo de vigilancia deberá hacerse por medio del voto secreto en una asamblea convocada por al menos el 25% de los ejidatarios de núcleo o por la Procuraduría Agraria.

Aunado a la Asamblea, al Comisariado Ejidal y al Consejo de Vigilancia, la Ley Agraria, en su artículo 41 señala que una junta de pobladores puede conformar un órgano de participación de la comunidad integrado por ejidatarios y avecindados del núcleo de población.

Este órgano, junto con el Comisariado Ejidal tiene la obligación de informar a las autoridades municipales sobre el estado que guardan las escuelas, mercados, hospitales, o clínicas y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los ejidatarios. Además, por medio de la asamblea, este órgano debe dar a conocer las necesidades que existen sobre solares o los pendientes de regularización, entre otras funciones relacionadas con la mejora de los servicios sociales y urbanos.



### **3.4 El Comisariado ejidal, la Procuraduría Agraria y los conflictos internos de organización.**

En el Sistema Único de Información se clasifican 17 asuntos como denuncias. Las acciones previstas para su atención comprenden la asesoría jurídica, la representación legal y la denuncia penal o administrativa, según corresponda al caso concreto. La denuncia en materia agraria se puede definir como la inconformidad por virtud de la cual una persona hace del conocimiento de la Procuraduría Agraria la realización de un hecho ilícito, que se refiere a infracciones o faltas administrativas no imputables a servidor público alguno, con el objeto de que se instrumenten las acciones que en derecho procedan, según lo establece el Manual para la Atención de Denuncias de la Procuraduría Agraria.

“En el caso de que la inconformidad se presente contra omisiones o acciones de los Órganos de Representación Ejidal o Comunal, de Vigilancia o terceros se considera una denuncia. Si la inconformidad fuere atribuida a alguna autoridad o servidor público se tratará de una queja.”<sup>26</sup>

De los 17 tipos de denuncias las que corresponden contra los Órganos de Representación y Vigilancia de los núcleos de población agrarios son por:

---

<sup>26</sup> *Manual para la Atención de Denuncias*. Procuraduría Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria. México. 1997

enajenación ilegal de tierras ejidales o comunales.

incumplimiento de actos o contratos celebrados por el núcleo de población agrario.

irregularidades en que incurra el Comisariado Ejidal, presentadas por el Consejo de Vigilancia.

comisión de faltas o hechos presumiblemente ilícitos.

no rendir los informes que le impone la ley.

administración de los fondos comunes del ejido o comunidad.

no verificar que se respete el derecho del tanto en el caso de la primera enajenación de parcelas incorporadas al dominio pleno.

asignar parcelas en bosques o selvas tropicales.

Por otro lado la Ley Agraria confiere a la Procuraduría Agraria atribuciones para convocar a Asamblea de los núcleos de población ejidales y comunales, cuando su Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia no cumplan con esa obligación. Tal facultad se encuentra regulada:

En términos del artículo 24 de la Ley Agraria, la Procuraduría puede convocar a Asamblea para cualquier asunto señalado por el artículo 23, con excepción de la remoción de los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia.

En términos del artículo 40 de la Ley Agraria, la Procuraduría puede convocar a una Asamblea que conozca de la remoción del todo o algunos de los miembros del Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, a

petición de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros que integren el núcleo de población respectivo.

El procedimiento para convocar a Asamblea de los núcleos agrarios se sujeta a las siguientes etapas, según los lineamientos de la PA:

Recepción de la solicitud. La solicitud de expedición de convocatoria por parte de la Procuraduría Agraria puede ser por escrito o por comparecencia de los interesados. Cuando se efectúe por medio de comparecencia, la Procuraduría redactará el acta correspondiente, coadyuvando con los promoventes en la elaboración de los planteamientos que se pretenden convocar. Esta acta debe estar firmada, por lo menos, por veinte ejidatarios o comuneros, el veinte o el veinticinco por ciento de los integrantes del núcleo ejidal o comunal, según el tipo de asunto de que se trate.

Calificación de la solicitud. Con la solicitud o el acta de comparecencia y los elementos que la sustenten, la Procuraduría integrará el expediente respectivo, y procederá a calificar la solicitud realizada, en un término que no exceda de cinco días hábiles a partir de su recepción. Integrado el expediente y analizadas las constancias que lo integran en los términos anteriores, se dictará el acuerdo de calificación con respecto a: Acuerdo de improcedencia, acuerdo para mejor proveer, acuerdo de aprobación de expedición de convocatoria.

Emisión de la convocatoria. Acordada la aprobación de la solicitud formulada, la Procuraduría realizará la cédula de convocatoria a Asamblea,

la cual deberá contener cuando menos: los asuntos a tratar, el lugar y fecha de la reunión. La convocatoria debe estar firmada por el Delegado Estatal o Jefe de Residencia de acuerdo con el ámbito territorial asignado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 30 fracción VIII y 31 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Asistencia a asamblea. Transcurrido el término fijado en la convocatoria para la celebración de la Asamblea y reunidos en el lugar señalado para el mismo objeto, se procederá a la instalación de la misma.

“Con base en el artículo 136, fracción III, de la Ley Agraria se otorga a la Procuraduría Agraria las facultades de promover y procurar la conciliación de intereses entre los sujetos agrarios, en sus controversias relacionadas con la normatividad agraria. Dicha actividad es asignada por el Reglamento Interior de la PA e instrumentada por la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, en los términos de su artículo 21, fracciones I y II.”<sup>27</sup>

La finalidad de la conciliación es avenir a las partes para que en amigable composición lleguen a un acuerdo respecto del conflicto que afronten, siempre bajo los principios de justicia, equidad y buena fe. En la relación jurídica a que da nacimiento a la conciliación, el conciliador viene a ser un tercero imparcial que actúa de buena fe, para que los conflictos planteados se resuelvan satisfactoriamente a través de este procedimiento.

La conciliación es, por su propia naturaleza y de conformidad con la Ley, la vía preferente para resolver cualquier controversia que se suscite en relación con derechos agrarios, individuales o colectivos, de los campesinos, siempre que no se trate de asuntos que por mandato legal deba conocer y resolver la Asamblea y sus órganos de representación y vigilancia. Así, según el Manual para el Procedimiento Conciliatorio, el conciliador deberá:

Promover y procurar que se resuelvan por medio de la conciliación, como vía preferente, los conflictos sobre derechos agrarios, que se susciten entre los sujetos agrarios, conforme a lo establecido por el artículo 42 de la Ley Agraria;

Intervenir sólo cuando se trate de controversias entre sujetos agrarios, sobre derechos u obligaciones de ese carácter;

Exhortar a las partes a dirimir su controversia mediante el procedimiento conciliatorio y a no interrumpirlo con acciones de otra naturaleza y, llegado el caso, a someterla al arbitraje de la Procuraduría cuando no se hubiere logrado la conciliación, explicándoles la ventaja que representa este mecanismo respecto del juicio agrario, en razón del ahorro de tiempo fundamentalmente;

---

<sup>27</sup> *Manual para el Procedimiento Conciliatorio*. Procuraduría Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria. México. 1997

Llevar adelante la conciliación valiéndose de su conocimiento de la normatividad agraria, por lo que resulta de vital importancia su constante capacitación;

Utilizar los formatos diseñados para las diversas acciones conciliatorias, adaptándolas a las necesidades de cada asunto. '

"En los casos en que dentro del procedimiento conciliatorio no se logró la avenencia de las partes, debe ofertarse el arbitraje como otra de las vías de solución a los problemas agrarios que afrontan los núcleos de población ejidales o comunales y los sujetos agrarios a que se refiere el artículo 135 de la Ley Agraria y 1° y 2° del Reglamento Interior de la Institución."<sup>28</sup>

El arbitraje que se aconseja proponer a las partes, es una figura jurídica novedosa en el campo mexicano, pero de raíces muy antiguas en otras áreas del Derecho, donde ha probado sus bondades.

En materia agraria el arbitraje siempre es voluntario y su diseño en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria obedece al propósito de que resulte ser un procedimiento ágil, sencillo y en verdad eficaz para la solución de controversias en el campo.

De esta forma, tanto la participación de la Procuraduría Agraria, como los procedimientos de conciliación y arbitraje son mecanismos que surgen como apoyo en el desempeño del Comisariado Ejidal y del Consejo de

Vigilancia. Estos pueden ser aplicados por los ejidatarios para hacer valer sus derechos, en vista de que sus órganos naturales de representación y vigilancia no son eficientes.

La efectividad de dichos mecanismos está expresada por el titular de la Procuraduría Agraria al indicar que durante 1996 y 1997 la Procuraduría Agraria recibió 144,447 solicitudes de atención, de las que concluyeron el 95 por ciento, que equivalen a 137,916. El 98 por ciento de los asuntos recibidos provinieron de los sectores ejidal y comunal.

Por la naturaleza de las solicitudes y, de acuerdo con las atribuciones que la Ley Agraria confiere apuntó, Froilán Hernández Lara, Procurador Agrario, la atención de las mismas se ordena en cuatro grandes programas que expresan y sintetizan el objeto y las funciones de la Procuraduría Agraria: certidumbre, organización, concordia y legalidad en el campo mexicano.

Respecto a la organización, tema central de los Comisarios Ejidales, el mismo funcionario señaló que en el campo persiste una situación de atraso y pobreza. Para superarla, además de la regularización, la Procuraduría Agraria, promovió la capacitación y la organización en los núcleos agrarios.

El Programa de Asesoría Jurídica para la Organización de los Núcleos Agrarios tuvo como propósito la consolidación de la autonomía de los ejidos

---

<sup>28</sup> *Manual para el Procedimiento Arbitral*. Procuraduría Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria. México. 1997

y comunidades a través del fortalecimiento de su organización agraria básica y favorecer su desarrollo, mediante el impulso de las múltiples posibilidades asociativas y contractuales que están contempladas en la legislación, otorgando asesoría para la elaboración de 1,787 reglamentos ejidales.

En los ejidos certificados, los conflictos sobre la titularidad de las parcelas se concentran en la sucesión de los derechos sobre la tierra. Por tal motivo, en coordinación con el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y el Registro Agrario, la PA instrumentó desde mayo de 1996 un programa permanente que dio como resultado la elaboración de 24,870 listas de sucesores, que significan el testamento de los ejidatarios, cuyas tierras no serán fuente de conflicto ni de fragmentación, sino un recurso productivo para el bienestar.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**



## CAPÍTULO IV

### EL COMISARIADO EJIDAL Y LA CAPACITACIÓN

#### 4.1 La capacitación como medio para lograr el desarrollo agrario

La capacitación agraria, según el Programa de Desarrollo Agrario, se entiende como un conjunto de acciones que contribuyen a elevar el potencial productivo, social y organizativo de la población campesina. A través de la capacitación se busca que el campesino adquiera conocimientos, experiencias y desarrolle sus habilidades que le permitan mejorar su interrelación con el medio físico, social y económico que le rodea.

Estructuralmente, la capacitación en general y específicamente la campesina, ha sido vista como una actividad complementaria o secundaria. Reflejo de ello, es que no ha formado parte esencial de los programas y políticas del Sector Agrario. Su papel en la modernización siempre se ha mencionado, pero siempre ha cedido su lugar a otras preocupaciones políticas.

Más aún, en el Sector Agrario, los recursos destinados a la capacitación se han caracterizado por ser escasos y dispersos. Escasos, porque nunca se le ha dado la prioridad requerida y dispersos porque

cuando han existido, la coordinación interinstitucional ha sido limitada o ha habido nula comunicación entre instituciones privadas.

Al día de hoy, son pocas las evidencias cualitativas y cuantitativas que justifican la rentabilidad de la capacitación agrícola, tanto desde un punto de vista de gobierno como de la iniciativa privada. Mismo hecho que ignora que la capacitación permanente sí contribuye a la generación de utilidades económicas para quien la implemente o adquiera.

Así, "desde 1983 se han registrado 282 instituciones. Entre ellas se encuentra las que proporcionan insumos, crédito, asistencia técnica, apoyos a la comercialización, regulación en la tenencia de la tierra, hasta las destinadas a la capacitación y educación campesina."<sup>29</sup> Su número, aunque no existe un marco de referencia para compararlas, resulta poco significativo para atender a más de 14 millones de habitantes en el campo.

Respecto al desarrollo agrario, según la Organización de Naciones Unidas, es 'un proceso de crecimiento económico tendiente al autoabastecimiento. Este está relacionado con la distribución equitativa y justa de los bienes materiales y de los beneficios del crecimiento económico, así como el mejoramiento de las relaciones de la sociedad para la producción.'

---

<sup>29</sup> Mata G. Bernardino. "La autogestión campesina en el Desarrollo Rural" En Pablo Arroyo, Juan. (Coordinador). *El sector Agropecuario en el futuro de la economía mexicana*. Fundación Friedrich Naumann. Universidad Nacional Autónoma de México. Colegio Nacional de Economistas A.C. México. 1991

Según Gerardo Gómez González, investigador de la Universidad Autónoma de Chapingo, las necesidades impostergables para el año 2000 en el desarrollo agrario en México son que "debe capacitarse a cuadros profesionales, técnicos y campesinos con bases en los principios científicos de la economía de las empresas colectivas agropecuarias y agroindustriales"<sup>30</sup> y con ello lograr un avance sostenido hacia la modernización organizativa, productiva y social.

Aunado a ello, el desarrollo agrario también es un proceso de participación de los campesinos y técnicos promotores en una experiencia de aprendizaje mutuo. Es decir los campesinos deben desarrollarse a sí mismos participando en las decisiones y actividades ejidales y comunitarias que afectan su bienestar, sin depender de agentes externos.

Así también, es fundamental la participación de las instituciones de educación agrícola en coordinación con las organizaciones de productores y de las entidades oficiales y privadas relacionadas, por medio de convenios y programas especiales que no se vean limitados por la estructura burocrática institucional.

La conjunción entonces, de la capacitación y el desarrollo agrario es el resultado de la necesidad de lograr un cambio positivo a través de la educación formal, estructurada y orientada a necesidades específicas.

---

<sup>30</sup> Gómez González, Gerardo. "La organización campesina y desarrollo rural de México en perspectiva del año 2000". En *El sector Agropecuario en el futuro de la economía mexicana*. Fundación Friedrich Naumann. op. cit.

Dicha educación, combinada con la experiencia, la creatividad, la iniciativa y el sentido común, es lo que finalmente llevaría al desarrollo agrario.

#### **4.2 La capacitación integral en el sector agrario**

La capacitación debe traducirse en conocimientos útiles y en el adecuado ejercicio de los derechos y obligaciones que la Ley Agraria les otorga. Una expresión práctica de la capacitación en el Sector Agrario es un programa de becas que otorga la Procuraduría Agraria a hijos de campesinos para formar gestores y aplicar de manera informada y efectiva la legislación agraria.

Una capacitación integral en el medio agrario está compuesta por dos partes: el elemento educativo y el elemento adiestrador. El primero, debe buscar el pleno desarrollo personal, para que el individuo se inserte en su sociedad. El segundo, el adiestrador, debe estar enfocado a desarrollar habilidades específicas para el trabajo. Finalmente, ambos elementos deben complementarse en la capacitación integral y generar un proceso educativo que impulse una mejor organización en el campo.

Respecto a la capacitación educativa, su justificación va más allá de la alfabetización. No obstante que esta condición (alfabetización) es determinante para iniciar y continuar un proceso de enseñanza, esta capacitación tiene que orientarse hacia reforzar y proponer temas básicos

que permitan acceder posteriormente a información especializada y específica.

Por otro lado, la capacitación para el trabajo puede subdividirse en dos grupos: la orientada a la técnica y la orientada a la organización. La primera, se refiere tanto al tratamiento de la tierra, el agua, los animales y la ecología, como a las herramientas y maquinarias que permiten elevar la productividad y calidad de la producción agraria.

La capacitación técnica es importante para el desarrollo tecnológico y productivo del agro, pero si ésta no es sistemática, con sentido social, centrada en la calidad de las personas y con enfoque netamente participativo será cada vez más complicado lograr procesos de mejora continua que tomen en cuenta prioritariamente la idiosincrasia de los capacitados.

Respecto a la capacitación para el trabajo orientada a la organización, los esfuerzos deben centrarse en la transmisión de conocimientos que permitan a los integrantes de una organización ejidal y comunal contar con las herramientas administrativas, financieras, legales, mercadológicas y hasta informáticas para acercarse a sus objetivos como organización agraria.

Por su parte, en ese proceso educativo, los individuos y las agrupaciones productivas campesinas deben adaptarse al medio y transformarlo en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Así, la

intención última de la capacitación integral debe ser la evolución de una posición pasiva e individualista a otra mucho más participativa y solidaria acorde con las metas de la comunidad.

Como una forma de capacitación, se ha generado en el medio rural desde 1990 las escuelas campesinas. Dichos entes educativos surgen dada la necesidad de contar con una organización que permita canalizar conocimientos y experiencia entre quienes los tienen y los requieren para mejorar sus sistemas productivos y organizacionales.

La función de dichas escuelas es no alfabetizar o proporcionar educación escolarizada sino dar capacitación agraria integral a las organizaciones rurales. De esta forma las escuelas campesinas rescatan liderazgos naturales de la misma comunidad para que transmitan su experiencia de manera sistemática y ordenada.

Así, con este enfoque de líderes comunitarios, los cuadros dirigentes representativos, tal como el Comisariado Ejidal, participan en foros y talleres quincenales o mensuales dentro de sus regiones, tratando temas de interés regional o estatal inmediatos a las necesidades de su grupo campesino. De igual forma, participan en el proceso de enseñanza – aprendizaje destacados académicos y funcionarios de diversas dependencias del Sector Agrario, los cuales abordan los temas de manera breve, dedicando el mayor tiempo posible a las preguntas y respuestas de los participantes o realizando ejercicios prácticos que reafirmen la temática.

Cabe señalar, que debido a los escasos recursos con los que generalmente cuentan las escuelas campesinas, algunas han ocupado bodegas, galerones, o espacios abiertos para desarrollar sus sesiones de capacitación e intercambio de experiencias. Al día de hoy, comienzan a atraer más la atención y recursos estatales y federales que les permiten mejorar las condiciones para sus actividades. Así también algunas de ellas han establecido contactos con instituciones internacionales para intercambiar experiencias y conocimientos sobre la materia agraria.

La utilización de métodos participativos dentro de las escuelas campesinas han probado su efectividad desde 1990. Dichos mecanismos de aprendizaje – enseñanza permiten intercambiar experiencias entre diversas organizaciones e integrantes en las sesiones de capacitación.

Así, la dinámica participativa ha generado movilización productiva campesina con una actitud renovada y diferente a la tradicional, la cual anteriormente era más demandante que propositiva. Hoy, a través de la participación se acompañan peticiones con propuestas, problemas con soluciones, demandas con ofertas, derechos con obligaciones y en fin, se genera un clima de colectividad y beneficio mutuo.

Cuando el proceso de capacitación ha generado un clima de participación y transmisión de experiencias, generalmente comienzan a abordarse temas menos generales y más concretos. De esta forma, algunos temas y propuestas que surgen como prioritarios son: la necesidad de

obtener capital, tecnología, maquinaria e insumos para la producción eficiente, la revisión de la cartera crediticia, la búsqueda de nuevos esquemas de comercialización y mercados alternativos para su producción, entre otros.

Paralelo a la capacitación a ejidatarios y a sus organizaciones, la convivencia y el intercambio de información entre asociaciones y uniones ejidales ha permitido que finalmente estos sirvan como interlocutores con entidades gubernamentales y organizaciones privadas. Por esta razón, se requiere intensificar las acciones de capacitación apoyadas en la planeación participativa, erradicando prácticas anacrónicas que dilaten proyectos estratégicos.

Según Salvador Rivera Chávez, director de las Escuelas Campesinas "Revolución del Sur" S.C. (ESCAM) ubicadas en Morelos, la capacitación integral campesina ha logrado abatir obstáculos y generar resultados concretos. "Las primeras organizaciones con que trabajó la ESCAM fueron cinco uniones de ejidos y la Asociación Agrícola Local Alfredo V. Bonfil, que juntas abarcaron un total de 33 municipios del estado de Morelos y alrededor de 14 000 ejidatarios."<sup>31</sup>

A través de la planeación participativa, en el caso de Morelos, "se presentaron más de 54 proyectos de inversión, tanto productivos como de

---

<sup>31</sup> Rivera Chávez, Salvador. "Escuelas campesinas, capacitación para la autogestión". *En Revista Estudios Agrarios*. México. julio - septiembre 1996



servicios (13 pecuarios, 32 de industria rural, nueve agrícolas y otros tantos de servicios comunitarios), de los cuales, entre 1991 y 1992, se impulsó sólo cerca de la cuarta parte, a consecuencia de la falta de recursos financieros."<sup>32</sup>

Así, se ha observado que cuando los campesinos toman en sus manos los programas y proyectos educativos tienen a la larga mejores resultados. Dejando atrás nocivas prácticas de contratar asesoramiento externo sin control de beneficios y suplirlos por el pago con base en resultados tangibles es una forma colateral para incrementar la capacidad técnica y organizativa de las comunidades agrarias.

La etapa actual de las ESCAM, aparte de continuar fortaleciendo el desarrollo organizativo, busca retomar la formación de cuadros dirigentes con enfoque empresarial de tipo social, para la oxigenación y rotación de liderazgos, en temas que les faciliten promover la autogestión entre los organismos productivos de que forman parte y a impulsar la mejora continua para la excelencia personal, de grupo, empresarial y comunitaria. Además de seguir incidiendo en la creación de organismos que propicien el mejoramiento del sector agrario y sus ejidos.

---

<sup>32</sup> Rivera Chávez, Salvador. op. cit.

### **4.3 La participación del Estado y la educación campesina**

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y ahora con el de 1994-2000, el Estado propone la modernización del campo dejando de lado esquemas tutelares anacrónicos. Mediante la educación continua de técnicos y productores, el proceso de capacitación busca una retroalimentación de conocimientos con base en un análisis reflexivo, crítico y creativo, orientado hacia la transformación de la realidad económica y social en el medio rural.

Al día de hoy, en el campo vive uno de cada tres mexicanos, proporción opuesta a la que privaba a principios de siglo. En números absolutos, la población rural actual duplica la existente en 1910. Según el Plan Nacional de Desarrollo se registraron 4.9 millones de unidades de producción rural en 1994. Registro que supera en casi el 50 por ciento a las 3 millones de unidades en 1970. Siendo, el 30% de la población la que tiene en sus manos la producción y abasto alimenticio, la capacitación como medio de desarrollo agrario adquiere relevancia singular.

La pobreza de los campesinos es el principal problema en el campo y su combate requiere de una amplia y profunda política nacional de desarrollo social. Por ello, es necesario que dicha política enfoque todos sus esfuerzos y reconozca sus limitaciones para mejorar las condiciones agrarias.

La actuación para combatir la pobreza, según el Programa del Sector Agrario, tiene dos vertientes principales: una de corto plazo para atenuar sus efectos y otra, de largo alcance, que se enfoca a los factores estructurales.

Quizá entonces, la capacitación a su vez deba encuadrarse en estas dos vertientes temporales. En el corto plazo, debe capacitarse en lo elemental y en el largo plazo debe incrementarse el nivel de capacitación según existan requerimientos específicos. En materia agraria, ello dependerá del grupo ejidal al que se le induzca a la capacitación y que finalmente le permita en un futuro cercano tener empleos, contar con alternativas productivas o de servicios, mejorar su nivel de vida, capitalizar financieramente e intelectualmente a sus núcleos, reducir desigualdades regionales y facilitar la disponibilidad de recursos.

Aunque las metas oficiales del Programa Sectorial Agrario 1995-2000 son ambiciosas en materia de organización y capacitación de productores, afortunadamente no se ha desatado una fiebre institucional por constituir figuras asociativas al vapor, sólo para cumplir metas oficiales como en los viejos tiempos.

Atareadas en otros programas, las entidades oficiales, han dejado un hueco importante que las ESCAM han cubierto apoyando a la constitución de más de 70 Sociedades Productoras Rurales y cuatro Uniones de

Sociedades Productoras Rurales, con un reducido costo y tiempo mínimo en comparación con los cobros y tiempos notariales comunes.

Entre las instituciones del Estado que cada vez más participan en el proceso de capacitación en el medio agrario están la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Desarrollo Rural de los estados (SDR).

Cada una con sus propios organismos descentralizados y sus programas específicos aportan elementos para alcanzar el anhelado desarrollo agrario mediante la organización y la capacitación. Para lograrlo las estrategias implementadas son:

Elaborar contenidos y técnicas de programas de capacitación, con base en los diagnósticos de los núcleos agrarios;

Realizar y editar materiales didácticos;

Celebrar reuniones de difusión a nivel regional y de los núcleos agrarios sobre las formas de participar en la capacitación;

Integrar directorios de capacitadores por regiones y especialidades;

Instalar consejos técnicos de capacitación para el diseño de programas de autogestión agraria;

Diseñar medios de evaluación de la actividad capacitadora;

Integrar un directorio de instituciones públicas y privadas que tengan actividades relacionadas con el desarrollo agrario;

Crear el sistema de capacitación y asesoría agraria integral que responda a necesidades regionales, productivas, administrativas y financieras, en el que participen los sectores público, social y privado.

Al día de hoy, los esfuerzos en materia de coordinación y concertación con gobiernos estatales y municipales, así como con agentes privados y sociales han sido insuficientes. Lo desarrollado en materia de capacitación no ha sido intensivo y coordinado. Los contenidos, técnicas, tiempos e instructores no siempre han respondido a necesidades reales de los sujetos agrarios, persiste la tendencia a evitar que la capacitación en si misma sea prioritaria, más bien continúan siendo impostergables intereses ajenos al campo.

Las experiencias, las voluntades políticas, estrategias y los recursos destinados no han logrado resolver los problemas agrarios por medio de la capacitación. La desarticulada investigación e información agraria ha frenado la consolidación de la organización socioeconómica ejidal y el grave problema educativo es una realidad compleja y actual.

Los objetivos del Programa de Desarrollo Agrario 1994-2000 en términos de la capacitación no se han cumplido hasta la fecha. Estos continúan siendo los siguientes:

Consolidar la vida interna de ejidos y comunidades, con el desarrollo de conocimientos, habilidades e integración de figuras asociativas.

Apoyar la organización social y económica de los núcleos agrarios, con la capacitación interactiva y autogestiva.

Así también, las metas que se plantearon desde el inicio del Plan de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Agrario en materia de capacitación no se han concretado. Ellas son:

Entre los años 1996-2000 capacitar en materia agraria a 430 mil ejidatarios y comuneros y atender las necesidades de capacitación de 103 mil integrantes de organizaciones de ejidatarios, comuneros, avcindados y propietarios privados.

Realizar alrededor de 7 mil cursos para sujetos agrarios y becarios campesinos.

Asesorar, directamente o a través de medios impresos y electrónicos, sobre derechos y obligaciones a integrantes de ejidos y comunidades.

Otorgar 12 mil becas de capacitación a hijos de campesinos.

#### **4.4 El Comisariado Ejidal como medio de capacitación.**

El Comisariado Ejidal, siendo representante de un núcleo agrario pero bajo los lineamientos de la Asamblea y del reglamento interno, está en posibilidades de acceder primero a su capacitación integral y posteriormente convertirse en catalizador de información que permita sembrar el desarrollo agrario hacia la modernización en un ejido.

Para tal efecto, el Comisariado Ejidal, incluyendo todos sus integrantes deben prepararse intensamente dentro de su ámbito de competencia, pero también dentro de sus preferencias educativas, de trabajo, técnicas y organizativas. Cada integrante, haciendo una auto evaluación y reconociendo sus limitaciones debe por su bien individual y grupal acceder a un proceso de educación formal que le garantice convertirse en un líder y promotor de conocimientos en su comunidad.

Ciertamente, es de esperarse que en un Comisariado Ejidal, un integrante o todos ellos, opongan resistencia a un proceso educativo. Sin embargo, los miembros del ejido y la Asamblea deben estar atentos a los beneficios que una capacitación integral ofrece, tanto en el corto como en el largo plazo, para tomar acciones correctivas y preventivas al respecto.

Así, si acaso un integrante del Comisariado Ejidal limita el desarrollo agrario de un ejido, debe ser valorada su permanencia en dicho órgano de representación, naturalmente ateniéndose en primera instancia a lo acordado por la Asamblea y a lo estipulado en el reglamento interno.

Por otro lado, una vez que los integrantes del Comisariado Ejidal han comenzado un proceso continuo de aprendizaje de conocimientos nuevos, refuerzo de otros e intercambio de experiencias en un centro de educación agraria serán la punta de lanza que permita facilitar que otros miembros del ejido comiencen su propio proceso de capacitación.

Además, el Comisariado Ejidal dada su obligación de representación, debe comprometerse a ser interlocutor de su propio ejido con otros ejidos, uniones ejidales, comunidades, instituciones educativas, entidades del Sector Agrario y organizaciones productivas, comerciales y de servicio para generar un ambiente de intercambio de información que les ayude a concretar proyectos y programas que estén ligados a las necesidades de un grupo.

Es decir, el Comisariado Ejidal, debe fungir como promotor de relaciones públicas que permita a sus representados beneficiarse de las conexiones que pudieran hacerse con otros grupos, pero con intereses similares o complementarios.

Una vez que el órgano de representación ha logrado madurar su conocimiento y relaciones con otras organizaciones, se debe hacer un esfuerzo importante para que este paso se transmita sin contratiempos y sin obstáculos hacia todo el núcleo agrario.

Vista la capacitación como un medio y no un fin, el punto central es estructurar programas concretos de enseñanza en función de los requerimientos específicos de cada ejido o uniones ejidales que tengan problemas comunes.

En la medida en que se encuentren similitudes con otros ejidos, es de esperar que comiencen a darse sinergias positivas de quienes aportan recursos. Así también, es necesario que el método participativo sea una



condición esencial para evitar los esfuerzos innecesarios, en busca de que todos aporten un elemento que contribuya a la experiencia de aprendizaje – enseñanza.

Cuando no exista un centro, instituto, escuela o grupo de capacitación, el Comisariado Ejidal debe ser el responsable, junto con la anuencia de la Asamblea, de buscar opciones para concretar el proceso de capacitación integral. Con ello, dicho representante debe tener las facilidades otorgadas por el ejidatarios para obtener los medios que sean necesarios para iniciar o continuar de manera ininterrumpida la capacitación.

Como un representante del ejido, el Comisariado Ejidal, debe hacer uso de las instancias federales y estatales para encontrar programas, cursos, apoyo financiero y logístico necesario para llevar a los miembros del ejido las herramientas básicas para una capacitación efectiva. No obstante, lo anterior, el Comisariado Ejidal debe olvidar que su papel en la capacitación, dentro del contexto actual, es hacerlo con apoyo, pero sin la tutela excesiva y obsoleta del gobierno.

Por su parte, las autoridades agrarias representadas por las secretarías relacionadas con el sector agrario, deben abstenerse de interferir en las labores educativas de un núcleo ejidal y sí colaborar dando los recursos necesarios para que este proceso no se detenga. Evitar su interferencia está justificado, no por el aislamiento de un ejido, sino porque

son ellos los que conocen mejor su realidad y entonces están en una posición más idónea para definir sus problemas y soluciones en materia educativa.

Cabe decir, que dado lo anterior, las autoridades agrarias, después de haber asimilado diversas experiencias en la materia, deben transmitir su visión de capacitación como una asesoría que busque proponer más nunca imponer modelos educativos que carezcan de valor para las necesidades de un ejido.

Con todo lo anterior, el Comisariado Ejidal, según la nueva etapa que vive el campo mexicano, orientado hacia el desarrollo agrario más que a la regularización de tierras, es el medio adecuado para guiar un proceso de capacitación que sobre todo este enfocado en necesidades concretas y no en programas generales aislados de los requerimientos de un núcleo ejidal.

De esta forma, también las autoridades agrarias tienen que redoblar esfuerzos para que los objetivos, metas y estrategias que implementen para lograr el desarrollo agrario realmente sean una realidad. Deben instrumentar planes que agrupen experiencias y conocimientos para beneficio del campo y a su vez tienen que generar los medios adecuados y perfectamente identificados para ponerlos a disposición de los ejidos.

A través del desarrollo de la tecnología de comunicaciones, la capacitación a distancia es una alternativa rentable para aquellas comunidades aisladas donde se requiere acceder a información

especializada que no está disponible con facilidad en sus localidades. Nuevamente, el Comisariado Ejidal y las autoridades deben estar atentas a que la utilización de los medios electrónicos se ocupen para generar conocimiento y se impulse de manera sostenida el avance hacia un sector agrario moderno y eficiente.

## CONCLUSIONES

1.- Dado que el campo continúa siendo una actividad prioritaria en la economía nacional es necesario proponer e implementar acciones que solidifiquen la certeza jurídica en la propiedad y la capacitación integral de quienes trabajan en el medio rural.

2.- Particularmente, la capacitación integral de uno de los órganos del ejido, tal como el Comisariado Ejidal, es una propuesta específica para que los ejidatarios tengan acceso a información legal, técnica y organizacional para el desempeño del ejido. Asimismo, es importante que todos los integrantes de un ejido inicien, según sus posibilidades, necesidades y antecedentes académicos, un proceso de educación continua en donde la actualización de conocimientos sea permanente.

3.- El Derecho Agrario se refiere a las actividades agrarias y a la comunidad rural. Las actividades y la comunidad rural se dan a través de la tierra. Aunado a ello, debe considerarse la maquinaria, herramientas y enseres construidos necesarios para la actividad agraria; en suma lo definiríamos como: "El conjunto de Normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia, de carácter social, tendientes a regular las diferentes formas de propiedad en el medio rural, así como su producción, distribución y comercialización de los productos".

4.- Existen al menos dos sujetos agrarios; los sujetos públicos representados por instituciones del Estado y los sujetos privados integrados por personas físicas o morales; en el caso que nos ocupa hablando de ejidos y comunidades estaríamos hablando de ejidatarios, comuneros, avecindados, jornaleros agrícolas,

5.- El Derecho Agrario mantiene relaciones estrechas y con algunas otras materias se complementa como lo son el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Mercantil, el Derecho del Trabajo, el Derecho Fiscal, el Derecho Penal, el Derecho Civil.

6.- Las instituciones reguladoras y promotoras de la actividad agraria en México, en el ámbito federal, son coordinadas por la Secretaría de la Reforma Agraria. En esencia dichas instituciones son: El Registro Agrario Nacional (RAN); La Procuraduría Agraria (PA).

7.- Los órganos del núcleo ejidal son la Asamblea Ejidal, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia. Su participación dentro de las decisiones que corresponde a cada ejido determina, su funcionamiento como su desarrollo y expectativas.

8.- Los ejidos, integrados por ejidatarios hombres y mujeres, están evolucionando de manera constante. La participación de la mujer en el campo y en las actividades de organización es cada vez más recurrente.

9.- Aunque la reforma legislativa de 1992, incorpora nuevos derechos y obligaciones a los ejidatarios, dándoles libertad para organizarse y certeza

jurídica en su propiedad, además nunca existirá una mayor producción y distribución de los productos agrícolas, en tanto los créditos financieros, la maquinaria, las semillas, los fertilizantes y los medios comerciales logren con juntarse en un programa de fomento eficaz.

10.- El Comisariado Ejidal debe ser el medio para que los ejidatarios inicien y adopten permanentemente un programa de capacitación acorde a sus necesidades, recursos y circunstancia agraria. Cada programa de capacitación debe estructurarse en función de los elementos que componen su comunidad rural y su actividad agrícola; es decir, atendiendo a la tierra, cosecha, animales, agua, clima y ubicación geográfica. Asimismo debe reformarse el artículo 38 de la Ley Agraria para quedar de la siguiente forma:

Art. 38.- Para ser miembro del Comisariado o del Consejo de vigilancia se requiere ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. Asimismo, para ser miembro de tales órganos deberán cumplir con el curso de capacitación impartido por la Secretaría de Reforma Agraria o la Procuraduría Agraria.

11.- Así también, es fundamental la participación de las instituciones de educación agrícola en coordinación con las organizaciones de productores y de las entidades oficiales y privadas relacionadas, por medio de convenios y

programas especiales que no se vean limitados por la burocracia y tiempos electorales. En la medida en que los propios ejidos y las autoridades federales, estatales y municipales correspondientes logren coordinar sus esfuerzos en capacitación, se iniciará un proceso educativo tendiente a disminuir la pobreza en el campo mexicano.

## BIBLIOGRAFÍA

### LEGISLACIÓN:

*Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal.* Esfinge. México. 2001

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 16ª ed. Delma. México. 2000

*Ley Federal de Reforma Agraria.* Delma. México. 1990

*Ley Agraria.* Procuraduría Agraria. 2000

### OBRAS:

Arroyo, Juan Pablo (coordinador). *El sector Agropecuario en el futuro de la economía mexicana.* Fundación Friedrich Nauman, UNAM, Colegio Nacional de Economistas. México. 1991

Barceló R., Víctor Manuel. *La Reforma Agraria y la crisis.* Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México. 1988

Calva, José Luis. *La disputa por la tierra, la reforma del Artículo 27 y la nueva Ley Agraria.* Fundación Friedrich Nauman. México. 1993

Calva, José Luis. *Situación y Perspectiva de la Agricultura y la Alimentación en el tercer mundo.* Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1990

Caso, Ángel. *Derecho Agrario.* Porrúa. México. 1950



Chávez Padrón, Martha. *El Derecho Agrario en México*. Porrúa. 10ª edición. México. 1991

Estrada Martínez, Rosa Isabel (coordinadora). *Legislación y Modernización Rural*. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1990

Fernández del Castillo, Germán. *La propiedad y la Expropiación en el Derecho mexicano actual*. Escuela Libre de Derecho. México. 1987

González Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario, apuntes para una teoría de Derecho Agrario Mexicano*. Jus. México. 1975

Luna Arroyo, Antonio. *Derecho Agrario Mexicano*. Porrúa. 1975

McCutchen McBride, George y Marco Antonio Durán. *Dos interpretaciones del campo mexicano*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México. 1993

Mendieta y Núñez, Lucio. Algérreca, Luis G. *Un Anteproyecto de nuevo Código Agrario*. Centro de Investigaciones Agrarias. México. 1964

Negrin M. José Luis. *Análisis del Minifundismo en el Agro Mexicano, comparación de Productividad entre unidades agrícolas grandes y pequeñas*. Instituto de Investigación económica y social Lucas Alemán. México. 1991

Ruiz Massieu, Mario. *Derecho Agrario Revolucionario, Bases para su estudio*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1987

OTRAS PUBLICACIONES: