

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

**EL DOMINIO PLENO SOBRE PARCELAS EJIDALES Y LA
DESAPARICIÓN DE LA PROPIEDAD SOCIAL**

PROYECTO DE TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JUANA GARCÍA TIRADO

ASESOR.

LIC. ANDRÉS OVIEDO DE LA VEGA.

Naucalpan de Juárez, Estado de México, 6 Diciembre de 2006.



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.

ÍNDICE

| | |
|---------------|---|
| Introducción. | 1 |
|---------------|---|

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES

| | |
|--|----|
| 1.1. Antecedentes del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 9 |
| 1.2. Ley del 6 de enero de 1915. | 14 |
| 1.3. Diversas Formas de Tenencia de la Tierra. | 17 |

CAPÍTULO SEGUNDO LA PROPIEDAD SOCIAL

| | |
|-------------------------------------|----|
| 2.1. Concepto. | 23 |
| 2.2. La Propiedad Social en México. | 25 |
| 2.3. Sustento Jurídico. | 30 |

CAPÍTULO TERCERO. INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA

| | |
|---|----|
| 3.1. Secretaría de la Reforma Agraria. | 35 |
| 3.2. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. | 38 |
| 3.3. Procuraduría Agraria. | 40 |
| 3.4. Registro Agrario Nacional. | 44 |

CAPÍTULO CUARTO. EL PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES (PROCEDE)

| | |
|-------------------------------------|----|
| 4.1. Antecedentes del Procede. | 47 |
| 4.2. Concepto de Procede. | 50 |
| 4.3. Características del Procede. | 52 |
| 4.4. Fundamento Legal del Procede. | 53 |
| 4.5. Etapas Operativas del Procede. | 54 |

CAPÍTULO QUINTO LA ADOPCIÓN DEL DOMINIO PLENO

| | |
|---|-----|
| 5.1. Concepto. | 62 |
| 5.2. Diversas Formas de Adoptar el Dominio Pleno. | 71 |
| 5.3. El Dominio Pleno Voluntario e Individual. | 91 |
| 5.4. El Dominio Pleno Forzoso o Colectivo. | 106 |
| Conclusiones. | 113 |
| Bibliografía. | 116 |

INTRODUCCIÓN.

El problema relativo a la tenencia de la tierra en nuestro país, de ninguna manera es un tema nuevo, tiene sus inicios en la estructura social, política y económica en que se sustentó el pueblo azteca, desde entonces existía grandes desigualdades en la tenencia de la tierra, fenómeno que persistió durante mucho tiempo y se vio incrementado durante la Colonia, el reparto de la tierra durante este período fue por demás injusto, había una gran desigualdad tanto en la calidad como en la cantidad de la tierra que poseían los conquistadores españoles, en comparación con los indígenas, y todo esto fue acrecentado con la implementación de las llamadas "encomiendas", por medio de las cuales los españoles, escudándose bajo el pretexto de una supuesta cristianización, se beneficiaron con la explotación de los indígenas en los más rudos trabajos.

Una vez iniciado el movimiento de independencia, cuya razón principal fue la inestabilidad política, pero que de igual forma tuvo un importante trasfondo de carácter agrario ante el estallamiento de este movimiento social, la Colonia intentó dar una tardía solución al problema agrario, dictando algunas medidas que en nada ayudaron al pueblo, el cual se encontraba inmerso en una injusta situación, lo cual lo orilló a participar en esta guerra independentista.

Cuando se logró la independencia del yugo español, la situación en el campo mexicano en nada mejoró, al contrario se agravaba cada vez más. Se comenzaron a tomar medidas al respecto por parte de los Gobiernos independientes de México, para intentar resolver o aminorar el problema agrario, para lo que en el período comprendido entre 1821 y 1856 el Estado optó por la Colonización de Terrenos Baldíos, aunque con ello no se logró ningún cambio o mejoría.

En el ámbito rural, esto sin duda alguna, fue consecuencia del período colonial durante el cual la iglesia llegó a amasar una impresionante cantidad de

tierras, situación que motivo que el gobierno decidiera restituir esas tierras a sus legítimos propietarios, intentándolo llevar a cabo por la ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, Pertenecientes a Corporaciones Civiles y Eclesiásticas en el año 1856 pero desgraciadamente con ello no se logro resolver el problema agrario del campesino, dado, que dichas extensiones de tierra en lugar de ser entregadas al pueblo sólo pasaron a formar parte de la haciendas convirtiéndolas en enormes latifundios.

La situación social, económica y cultural además de la explotación a la que estaba sujeto el campesino mexicano, sumada a la insatisfacción que le producía el autoritarismo y la enorme represión de los órganos de Gobierno, la concentración de la riqueza y de la tierra en pocas manos, dieron la pauta y la justificación para que el campesino simpatizara y participara activamente en el movimiento revolucionario de 1910, con la esperanza de reducir la desigualdad, de recuperar las tierras que les fueron arrebatadas injustamente desde tiempos inmemorables, y mejorar las condiciones de vida del campesino en general.

Todas estas demandas e ideales que emanaron del campo mexicano, fueron recogidas y materializadas por el artículo 27 Constitucional, lo que dio pie a la restitución a pueblos y comunidades de las tierras, bosques, y aguas de los que habían sido despojados de forma arbitraria. Se intento ejecutar el reparto agrario por medio de la dotación de tierras, conformándose por lo tanto lo que conocemos como Ejido y Comunidad Agraria y otras tantas instituciones, que le dieron un rumbo y sentido a la Reforma Agraria.

Desde la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, transcurrieron casi 80 años para que se llevara a cabo una reforma constitucional de tal magnitud y trascendencia social como fue la del 6 de enero de 1992 al artículo 27 de nuestra Carta Magna. Las circunstancias que motivaron esencialmente fueron el hacer oficial el termino de reparto agrario que significo uno de los procesos mas importantes, ya que permitió prosperar a nuestro país y

otorgo justicia social a los campesinos, pero la adecuación a la realidad demográfica, económica y social actual del país, obligó al estado a buscar opciones para lograr el desarrollo del campo. No obstante los buenos propósitos de la reforma de 1992, en la actualidad hay una gran diversidad de opiniones en lo concerniente a que si la estructura actual de la tenencia de la tierra corresponde y es congruente con la concebida y propuesta por los ideólogos revolucionarios, plasmada en la constitución de 1917.

La iniciativa presidencial de reforma de ley, enviada a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991 intento reunir las más importantes consideraciones que le otorgan justificación. En ella se expusieron entre otras cosas, que indudablemente el reparto agrario había llegado a su fin, sosteniendo además que con las circunstancias actuales el pretender continuar con los modelos económicos de antaño pondría en peligro los objetivos fundamentales que le dieron lugar a la reforma agrario, por lo que era necesario emprender nuevos caminos en esa materia, y , aunque dicha iniciativa desconoce el evidente fracaso de la reforma agraria, señala que la realidad demográfica, económica y social del campo obliga a elaborar nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas, por lo que resultaba necesario capitalizar el campo, emprender nuevas acciones productivas y constituir medios efectivos para la protección de la vida comunitaria. Toda esta gama de inquietudes e ideales fueron los que motivaron la reforma de 1992.

La reforma del artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de enero de 1992, y la consecuente promulgación de la Ley Agraria el día 26 de febrero de ese mismo año, son el resultado de todo un cúmulo de circunstancias sociales, económicas y culturales influenciadas por una Política Gubernamental con tendencias netamente liberales.

Esta Reforma Constitucional y la consecuente creación de su Ley Reglamentaria, tuvieron como propósito fundamental aplicar a la Política Agraria

los mismos conceptos que influían en la política económica y social de ese tiempo, el liberalismo. La principal característica de dicha reforma fue el indicar que el reparto agrario había concluido, pues ya no había mas tierra que repartir a los campesinos que carecían de ella, además de otorgarles una autonomía en sus decisiones, tanto colectivas como individualmente. En la ley reglamentaria de este artículo se les consiguió a los ejidatarios una mayor libertad para decidir sobre sus derechos y sobre los intereses: del núcleo, se les otorgo a los ejidos y a las Comunidades en plena propiedad sobre su destino para parcelas, al uso común tierras y recursos, se introdujeron figuras asociativas con la finalidad de inyectar capital al campo y, se establecieron órganos para la administración y procuración de la justicia agraria.

Con las nacientes circunstancias derivadas de las reformas, se establecieron nuevos esquemas para regir la situación prevaleciente en el agro mexicano, sustentados en la aspiración de brindar seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra para todos: ejidatarios y comuneros, posesionados y vecindados, colonos, propietarios particulares y nacionales, lo mismo que para sociedades civiles y mercantiles, las que a partir de ésta reforma puede ser titulares de tierras destinadas a usos agropecuarios y forestales.

La Constitución reconoce ahora plenamente la personalidad jurídica y el patrimonio propio de los núcleos agrarios y les concede facultades para admitir nuevos miembros y separar a otros, al igual que para delimitar sus tierras, destinarlas a parcelas, al uso común o para asentamiento humano, permitiendo a la Asamblea del núcleo agrario designar derechos individuales sobre las mismas, facultades que, anteriormente, eran exclusivas del Presidente de la Republica. En síntesis, hubo una transformación de fondo, que culmino con el establecimiento de un procedimiento ex profeso para que el ejido y los ejidatarios dispusieran libremente y a su conveniencia de sus tierras, las cuales como consecuencia se incorporan al mercado inmobiliario y por lo tanto pasan al ámbito del Derecho Común.

Los mecanismos para realizar la transformación señala, se concentran bajo un programa oficial conocido con el nombre de PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares), el que, tiene establecido su procedimiento operativo a través del reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares.

El PROCEDE es un instrumento del Gobierno de la Republica, puesto al servicio de los núcleos agrarios legalmente constituidos, para activar la regularización de su propiedad, el que tiene como premisa la plena y exclusiva competencia de su Asamblea para realizar la delimitación, destino u y asignación de las tierras parcelas, de uso común y el asentamiento humano, mismo que brinda a partir de ese momento certeza en la posesión y limites de las tierras del núcleo y sus integrantes, a quienes se les expiden sus certificados de derechos parcelarios y de uso común, lo mismo que sus títulos de solares.

Como consecuencia inherente de PROCEDE el ejidatario llega a obtener el Dominio Pleno de la porción de tierra que le fue asignada por el Ejido. Esta Adopción del Dominio Pleno en materia agraria, significa modificar el régimen de propiedad social que se encuentran reguladas la tierras de los núcleos agrarios, pudiendo ser este ejidal o comunal, el cual se abandona sobre dichas tierras para adquirir todos los atributos de la propiedad particular, sometiéndose en lo sucesivo, a las reglas de derecho común. Como consecuencia inevitable debido a las circunstancias económicas y políticas que imperan en el país, en un corto plazo, los verdaderos campesinos, ante la imposibilidad de invertir en sus tierras, se verán obligados a venderlas o rentarlas a la iniciativa privada, concentrándose inevitablemente nuevamente la propiedad en pocas manos, perjudicando así a la clase campesina y en general a todo el país.

A la propiedad ejidal y comunal, se le denomino propiedad social, precisamente por las características especiales que tiene por mandato Constitucional. En efecto, esta propiedad resulta que es inalienable,

imprescriptible e inembargable, por lo que únicamente el Gobierno Federal, y en ciertos supuestos, puede proceder a afectar parte o la totalidad de este tipo y de propiedad, atribuida a una Comunidad o Ejido. Así pues, las comunidades y los ejidos únicamente tiene derecho a su aprovechamiento, ya sea por medio del régimen de explotación individualizada, o mediante el régimen de explotación en común, o bien por el régimen mixto, de acuerdo al caso concreto de que se trate y, a las previsiones de la legalización Agraria.

Esta modalidad de propiedad social establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es sin duda alguna, una de las formas más benéficas de la propiedad, de las más justas y equitativas, es la que mejor responde al planteamiento de la justicia distributiva, ideal para el buen funcionamiento del grupo humano, pero lamentablemente, la Reforma Constitucional antes mencionada y la consecuente creación del PROCEDE, contribuirán a una vertiginosa extinción de esta forma de propiedad, debido a que la adopción del dominio pleno es una consecuencia inherente del programa.

El objetivo general de llevar a cabo éste trabajo de investigación, es el poner en manifiesto una de las consecuencias más trascendentales de la reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la facultad que se le concedió a los núcleos agrarios para terminar con el régimen de propiedad ejidal o comunal, y así poder obtener el dominio pleno de sus tierras, en particular por medio del programa PROCEDE, creado para tal fin, teniendo como hipótesis el presente trabajo “las desventajas que tienen el PROCEDE y la adopción del dominio pleno a la propiedad social elevada a rango constitucional”.

Al ser el PROCEDE un programa de carácter interinstitucional, se analizarán los diversos órganos de Gobierno que interviene en el procedimiento general operativo y, de igual forma, identificar las diversas formas en que se puede dar la adopción del dominio pleno por los núcleos agrarios.

Se justifica la realización del presente trabajo de investigación en la observación de la situación y las necesidades del campo en general y del campesino en particular, surgiendo la preocupación e inquietud por las posibles repercusiones que pueda traer a el campo y en general a todo el país, tanto en la esfera social, económica y política, las reformas que se dieron al artículo 27 de la Constitución el 6 de enero de 1992, ya que, como consecuencia de dicha reforma, se reconoció plenamente la personalidad jurídica y patrimonio propio de los núcleos agrarios, se les concedieron nuevas facultades, como es la del poder delimitar sus tierras y destinarlas, e inclusive, decidir sobre la pertinencia o no, dentro del régimen de propiedad ejidal o comunal, según sea el caso. Se dio una total transformación de las condiciones de los núcleos agrarios, circunstancias que propiciaron de forma inevitable el establecimiento del programa PROCEDE, por medio del cual la propiedad social puede perder este derecho y a su vez transformarse en propiedad privada.

Este programa otorga una mayor certidumbre jurídica en lo que se refiere a la tenencia de los Ejidos y Comunidades, y en consecuencia inherente a éste, el ejidatario llega a obtener el domicilio pleno de la porción de su tierra, lo anterior significa modificar el régimen de propiedad social bajo el que se encuentran reguladas las tierras de los núcleos agrarios, en el cual se establece sobre dichas tierras, para adquirir los atributos de la propiedad particular, sometiéndose en lo sucesivo en las reglas del derecho común. Como consecuencia inevitable se dará una vertiginosa desarticulación de los Ejidos y las Comunidades y en un corto plazo la total desaparición de esta modalidad de propiedad.

Se busca con la presente investigación hacer notar las posibles secuelas que en el campo pueda traer la adopción del dominio pleno de las tierras comunales o ejidales, ya que debido a las circunstancias económicas y sociales que imperan en el país, los campesinos se verán ante la imposibilidad de invertir en su tierra, y al no ser costeable la actividad agrícola en esas condiciones, se verán obligados a venderla en la iniciativa privada o a otros particulares con mayor

poder económico, o arriesgándolas, dándolas como garantía de algún crédito a alguna institución de crediticia, con la posibilidad de embargarla o de perderla. Todo lo anterior dará como resultado que se concentre la propiedad en muy pocas manos, perjudicando así a los campesinos y en general a todo el país.

Con la elaboración de este trabajo se propone de igual forma, sensibilizar a la sociedad en general y principalmente a los hombres del campo, sobre las condiciones actuales del agro mexicano y del enorme trabajo que este necesita para sobrevivir y poder seguir siendo el sustento económico de miles de familias mexicanas. Se recomienda también proponer reformas a la ley para evitar el desmembramiento masivo de núcleos agrarios, que contrario a ello se indague en la forma de apoyarlos y buscar su auto sustentación económica, para que este tipo de propiedad prevalezca, favoreciendo de esta forma al Campo Mexicano. Se intenta concluir sembrando la inquietud de este tema para que las autoridades y las instituciones agrarias y políticas, revisen a fondo la situación real de la tendencia de la tierra en el país, tomando en cuenta los antecedentes históricos del campo mexicano, que nos llevaron a un lucha armada, ello para evitar problemas sociales económicos y políticos futuros, y además, que no sea en detrimento de la propiedad social el nuevo marco jurídico que se establezca.

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES

1.1. Antecedentes del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El problema agrario en nuestro país tiene grandes raíces en el pasado. Entre el pueblo azteca había desigualdad en cuanto a la tenencia de la tierra, éste fenómeno se vio gravemente acrecentado durante el periodo de la dominación española, la tierra se distribuyó entre los conquistadores, sus descendientes, el clero y algunos indígenas. A los primeros se les otorgaron grandes extensiones, el clero las fue obteniendo a lo largo de tres siglos y los indígenas, el pueblo en general pudieron poseer pequeñas superficies que explotaban en común.

Raúl Lemus García nos dice que, “en la época prehispánica, tres siglos antes de la conquista de México, nuestro territorio se encontraba poblado por diversos grupos étnicos, donde destacaban los aztecas, por su alta civilización, organización política e importancia militar, dominaron gran parte del territorio, dedicándose también a la agricultura, teniendo para ello tres clases de propiedad de la tierra: la propiedad del rey, donde este era el dueño absoluto de las tierras comprendidas dentro de sus dominios y podía disponer de esos bienes sin limitación; la propiedad de los pueblos, donde cada comunidad se dividía en barrios a los que se les dio el nombre de “calpulli”, que quiere decir barrio de gente conocida, por lo que la propiedad de la tierra pertenecía a éste, pero el usufructo a las familias que lo poseían y, se repartían en pequeñas fracciones que median de un cuarto hasta media hectárea entre cada jefe de familia y podía transmitirse de padre a hijo con la condición de que se cultivarán la tierra sin interrupción y que vivieran en el barrio al cual pertenecía dicha tierra y, finalmente; la propiedad del ejercicio y de los dioses, donde esas tierras estaban destinadas al sostenimiento del ejercicio y a sufragar los gastos del culto, por lo que se daban en

arrendamiento el bien, eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo.”¹

El reparto de las tierras en la época colonial fue por demás injusto, tanto si se atiende a la cantidad, como a la calidad de la tierra que poseían los conquistadores, en comparación con la que poseían los indígenas, aunado a ésta desventaja de territorio para cultivar, la agricultura y su desarrollo se vio afectado con las “encomiendas “ institución colonial creada con el objeto de cristianizar a los indígenas, por medio del cual se encomendaba un determinado núcleo de indígenas a los españoles y a su vez los utilizaban para los mas rudos trabajos, aunque existía en la época una basta y generosa legislación indiana, cargada de humanitarismo, la explotación llevada acabo por los conquistadores sobre los conquistados fue un hecho. La merced real, era una forma de allegarse de propiedades por parte de los conquistadores al concederles bienes inmuebles como recompensa de las tierras que conquistaran, derivándose de aquí otros tipos de propiedad como lo eran las caballerías, peonías y suertes. La propiedad eclesiástica se da porque el clero era el principal terrateniente de la Nueva España, los reyes españoles autorizaban que por cada expedición fueran clérigos de diversas ordenes católicas, por lo que la Corona reconociendo sus servicios de evangelización les otorgaba tierras suficientes para la construcción de sus iglesias, además de tierras que los españoles a su muerte les otorgaban, acumulando así grandes extensiones que conformaron grandes latifundios improductivos. La propiedad de los pueblos indios, con la conquista, trajo como consecuencia que las tierras de los dioses y las del “calpulli”se convirtieran en patrimonio de los conquistadores, de donde se desprendieron dos importantes instituciones: el fundo legal, el cual se estableció en las leyes de indias, donde establecía que para la fundación de un pueblo se sacaría primero lo que fuera necesario para los solares del pueblo y; el ejido, que nace al disponerse de donde se hubieran de formar pueblos debía existir una legua de largo donde los indios

¹ Lemus García, Raúl. El Derecho Agrario, Edit. Porrúa, México, 1999, p. 45

podieran tener su ganado sin que se revolviera con el de los españoles, suficiente que debía ubicarse a la salida del pueblo.

La guerra de independencia, además de las razones de índole política, tuvo un fondo económico de carácter agrario. Por eso no es de extrañarse que ya iniciada la Revolución de 1810 el gobierno español dictara algunas medidas tardías para remediar la injusta situación en que se encontraba el pueblo, por ello fue que tanto Hidalgo como Morelos se encargaron del problema de la tenencia y la explotación de la tierra y dictaran leyes precursoras de la Reforma Agraria.

En la época independiente, entre el inicio del movimiento independentista y la consumación de la independencia, se da una constante lucha entre los grupos identificados con la Corona y los que aspiraban romper con la sujeción política y económica con España. Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en materia agraria se realzaron ensayos colonizadores que tuvieron como objetivos políticas demográficas, propiciando movimientos inmigratorios para poblar la zona norte de México, alentando actividades agrícolas e industriales y, el control político de los territorios.

Llegada la independencia, y a lo largo del siglo XIX, la situación de la Colonia lejos de mejorar, se fue agravando. Desde luego quedó establecido el respecto a la propiedad, nadie podía ser privado de ella sino por causa de interés público y mediante una justa indemnización.

La principal medida que tomaron los gobiernos independientes entre 1821 y 1856 para resolver el problema agrario fue la colonización de los terrenos baldíos. En ese periodo y como consecuencia de un proceso que duro los tres siglos de vida colonial, el clero había adquirido enormes propiedades, a tal grado que en el año de 1856 era el terrateniente más poderoso.

En el periodo comprendido entre 1856 y 1910, el problema agrario se agudizo, el clero había dejado de poseer las grandes extensiones que tenía a su mando, en virtud de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas el 25 de junio de 1856, y posteriormente la ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859; pero esas cuantiosas extensiones de tierra para nada beneficiaron al campesino, por el contrario aumentaron las de las haciendas convirtiéndolas en latifundios; además que la propiedad comunal, insuficiente pero hasta ese entonces respetada, al perder los pueblos capacidad jurídica para poseer las tierras, se convirtió en propiedad particular y fue absorbida por los grandes terratenientes.

La situación económica, cultural y social de los trabajadores del campo llegó a sus límites de explotación inhumana; por eso resulta lógico que ese grupo mayoritario de los desposeídos y explotados, simpatizara con el movimiento revolucionario de 1910 que fuera el problema agrario una de sus causas determinantes.

En la dictadura del “porfiriato”, se aprovecha la legislación de la Reforma Agraria y la favorecen las tres décadas en que ejerce el poder, lo que le permite madurar y consolidar su política agraria. Ésta se finca en la colonización de los terrenos baldíos, que más tarde se conjuga con la de terrenos nacionales, demasías y excedencias a favor de personas físicas y morales, nacionales y extranjeras.

Al inicio de la lucha armada de 1910, se promulgó el Plan de San Luis, que hizo público Francisco I. Madero el 5 de octubre del mismo año, en su artículo tercero, establecía la restitución de las tierras a los campesinos de ellas desposeídos, con lo que, sin duda, logró el apoyo de ese sector de campesinos que fueron la base del naciente movimiento revolucionario.²

² Serra Rojas, Andrés. “Trayectoria del Estado Federal Mexicano”, 10ª ed., Edit. Porrúa, México, 1991, p. 368

El 28 de noviembre de 1911 el caudillo del sur Emiliano Zapata, proclamo el plan de Ayala, de contenido eminentemente agrario y en que como puntos básicos propuso: la restitución de ejidos, el fraccionamiento de latifundios y la confiscación de propiedades de quienes se opusieran a la reforma contenida en el plan. La Revolución adquiriría un nuevo matriz, no se trataba solo de promover los cambios políticos, por lo que además se luchaba con el propósito y anhelo de dignificar la existencia del hombre y de transformar sus condiciones de vida.

Por su parte el presidente Madero expidió el decreto el 18 de diciembre de 1911, con el objeto de estimular la pequeña propiedad, como fundamento de la reforma.

Los intelectuales mexicanos percibieron la magnitud del problema Agrario, entre ellos cabe destacar a Luis Cabrera, quien el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados, pronuncio un memorable discurso donde iba a subrayar la necesidad de dotar y restituir de tierras al campesino. Este discurso es el antecedente de la Ley Preconstitucional del 6 de enero de 1915, expedida por Carranza, cuyo principal proyectista fue el propio Licenciado Carranza, ley que a su vez, es el antecedente del artículo 27 Constitucional y de la Reforma Agraria, que crea en México tres tipos de tenencia de la tierra: la Pequeña Propiedad, el Ejido y la propiedad comunal, instituciones que son la síntesis de las tres corrientes ideológicas (del centro, del norte y del sur), que convergieron en la lucha revolucionaria y que Venustiano Carranza supo recoger y respetar.

Los diputados constituyentes de 1917 establecieron en el artículo 27 un principio jurídico fundamental que no hallamos en los textos constitucionales promulgados con anterioridad a la carta magna de Querétaro; tal principio consiste en afirmar que la propiedad de las tierras y de las aguas, comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación; de esta disposición se desprenden dos consecuencias importantes que son: que el Estado a través de las leyes ordinarias puede imponer a la propiedad privada las modalidades que

ordene el interés público, o sea, se abandonó el criterio que sostenía que la propiedad era un derecho absoluto exclusivamente en beneficio del propietario, para concluir que, con su ejercicio, si por una parte debe reportar al dueño cierto provecho, por encima de este se halla el interés de los demás hombres, es decir, de la sociedad, al que fundamentalmente se debe atender cuando se trate de reglamentar la extensión y límites de derecho de propiedad, o es que este nuevo concepto de propiedad establece que el ejercicio debe redundar en provecho de todo, con tal objeto, el derecho de usar, disfrutar y disponer de un pedazo de tierra tiene como condición, ante todo, atender a las necesidades humanas, buscando el beneficio social por encima del interés particular de cada persona.

1.2. Le del 6 de enero de 1915.

Para Raúl Lemus García, esta ley tuvo un mérito histórico de gran magnitud, debido a que condensó las ideas e inquietudes de la población rural, justificando el movimiento revolucionario y estableciendo las bases para una Justificación Social distributiva mediante la restitución y la dotación de tierras a la población rural desposeída que carecía de ella, para que pudiera desarrollarse, y lograr la autonomía y liberarse de la servidumbre económica a que estuvieran sujetos, acabando así con el latifundismo como sistema de explotación de los campesinos.

Tiene como antecedentes inmediatos las Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de Diciembre de 1914, que al respecto señala lo siguiente:

“... para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos; para contratar empréstitos y expedir obligaciones del Tesoro

Nacional, con indicación de los bienes con que han de garantizarse; para nombrar y remover libremente los empleados federales, ...”.³

Redactado por Luis Cabrera, “esta ley fue netamente de carácter ejidal, consta de nueve considerandos en los que hace un resumen del problema agrario de la época, inicia la Asamblea con un breve proyecto en la cual declaró: 1. De utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos. 2. que se proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes.”⁴

En su contenido, se declaran nulas la enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes, si legalmente se afectaron terrenos comunales de los pueblos; restablece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar la tierras a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitada por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria y los Comités Ejecutivos; señala como autoridades agrarias al Presidente de la Republica y a los Gobernadores de los Estados, pero faculta también a los Jefes Militares; expresamente autorizadas por el Ejecutivo Federal, para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

Este decreto en mérito a su trascendencia social, económica y política es elevado a rango Constitucional por el artículo 27de la Constitución de 1917, conservándolo hasta el 10 de enero de 1934 cuando, por primera vez, se reforma el artículo Constitucional antes aludido, y expresamente queda abrogada, aunque sus mas importantes disposiciones se incorporan en el texto de la citada disposición.

³ Enciclopedia Parlamentaria, Vol. 1, Tomo 3, “La estabilidad Política y la Modernización Económica”, Cámara de Diputados, México, 1998, p. 300

⁴ Chávez Padrón, Martha. “El derecho Agrario en México”, Edit. Porrúa, México, 1998, p. 282.

La Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 Constitucional dieron origen a una vigorosa legislación reglamentaria que se fue creando y perfeccionando en contacto directo con los problemas reales de su aplicación a la realidad social de esa época, llegando a conformar las instituciones legales de esa materia que hoy en día existen en nuestro país.

Las diversas legislaciones agrarias que hicieron posible el reparto agrario en México fueron, los Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942 y; la Ley Federal de Reforma Agraria en 1917, en el primer Código de Agrario, el cual reglamentaba las restituciones de tierras y aguas, la capacidad jurídica comunal e individual, la pequeña propiedad, los procedimientos de dotación de las tierras y de aguas, la creación de nuevos centros, de población agrícola, el Registro Agrario Nacional y, el régimen de propiedad agraria. La autonomía legislativa del derecho agrario se consolidó con la expedición de éste código, donde bajo su vigencia, el General Lázaro Cárdenas repartió cerca de 18 millones de hectáreas entre casi 774 mil beneficiados y; en Relación a los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, estando este último vigente hasta 1917, las administraciones presidenciales de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdez, Adolfo Ruiz Cortines, Gustavo Días Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari repartieron alrededor de 38 millones de hectáreas de tierras entre aproximadamente 200 mil beneficiarios ; la Ley Federal de Reforma Agraria de 1917, la cual regula a las autoridades Agrarias, al Ejido y su organización económica, la retribución de la propiedad agraria, los procedimientos agrarios así como, el Registro y Planeación Agraria.

“Para conocer en su integridad el alcance y contenido de la reforma al artículo 27 constitucional que nos ocupa es conveniente transcribir, en lo conducente, la iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó al respecto, que, a la letra, dice: “... El campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado

tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia ...”.⁵

El 6 de Enero de 1992 se reforma el artículo 27 de nuestra Carta Magna, reforma que ha sido denominada como la “reforma modernizadora”. Es precisamente la que establece disposiciones que constituyen un parte aguas en el derecho agrario para subdividirlo en antiguo, revolucionario y nuevo. La exposición de motivos de la iniciativa presidencial contiene, de manera sucinta, la evolución del problema agrario en México, causa de éste nuevo giro en la regulación de la propiedad de carácter rustico, hecha por el presidente Carlos Salinas de Gortari, quien para llevar a cabo el proceso legislativo de esta nueva reforma artículo 27 Constitucional, utilizó estrategias sin precedentes en materia legislativa, como son los diez puntos para la libertad de justicia al campo mexicano y la firma del manifiesto campesino, con los que apoyó la discusión y aprobación del dictamen en el Congreso de la Unión, logrando su promulgación y publicación correspondiente. Con éste decreto, se tomaran decisiones fundamentales para la Reforma Agraria como es, el fin del reparto agrario.

1.3. Diversas Formas de Tenencia de la Tierra.

Isaías Rivera Rodríguez considera que, “el artículo 27 Constitucional establece instituciones como son el ejido, las comunidades y la pequeña propiedad, que se han ido adecuando a nuestro transcurrir histórico, de conformidad a las modalidades que han dictando el interés publico; y el interés publico en México ha marcado un derrotero ejidal que partió en 1915 del simple reparto de la tierra como etapa inicial de arranque de nuestra Reforma Agraria, etapa que se fue acoplado con otras al paso de los años transcurridos, de tal manera que actualmente la institución ejido que persiste, implica muchas otras acciones gubernamentales y de los propios ejidatarios, con la organización de los

⁵ Nazar Sevilla, Marcos A. “Procuración y Administración de Justicia Agraria”, Edit. Porrúa, México, 1999, p. 8

campesinos, producción, la industrialización y comercialización de sus productos”.⁶

Para Martha Chávez Padrón, el ejido es una sociedad de interés social, integrado por mexicanos, con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la ley cuya organización interna se basa en la democracia económica y el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes mediante el aprovechamiento del potencial y actitud de las tierras que cultivan.

El ejido es una institución que se generó en el México prehispánico, cuando la tribu Mexica se asentó en Tenochtitlan y la tierra de ese islote se dividió originalmente en cuatro calpullis, manejando un concepto de propiedad con función social, pues el titular del calpulli debía trabajarlo de manera personal y constantemente.

El ejido actual, implicó varios elementos como son: supuestos no solo para generar la acción, impulsar el procedimiento respectivo, sino también para que el ejido tuviera una existencia legal como lo es la capacidad jurídica agraria relativa al elemento humano por una parte y por otra la existencia de las tierras afectables o sea el elemento tierra: implicó también bienes que lo constituyeron, aguas, montes, bosques y pastos, un régimen de propiedad y uno de explotación, órganos ejidales para regirse, formas especiales de organización, producción, contratación y comercializaron; además, durante muchas décadas requirió los apoyos gubernamentales en infraestructura social, económica y de subsidio.

Martha Chávez Padrón considera que, “las comunidades, como forma de tenencia de la tierra, se refiere a los núcleos agrarios con personalidad jurídica y

⁶ Rivera Rodríguez, Isaías. “El Nuevo Derecho Agrario Mexicano”, Edit. McGraw-Hill, México, 2000, p. 78

patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les hubieren sido reconocidas como restituidas, convertidas o confirmadas, las cuales, desde su constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, respecto de aquellas que conserven el estado comunal de explotación y aprovechamiento, su organización y administración interna es regulada por la ley y la costumbre. Las comunidades pueden ser agrarias o indígenas según su integración étnica, teniendo estas últimas una protección jurídica especial, están reguladas por los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁷

La comunidad “En sentido estricto podría confundirse esta voz con las figuras jurídicas del ejido y con los núcleos de población, que la ley crea o reconoce como figuras fundamentales de la acción de reparto y restitución de tierras. A veces, en la vida real llega a contraponerse comunidad agraria, que sería la comunidad formada por aquellas personas que fueron incluidas en el censo que sirvió de base para el reparto o restitución individual de tierras, y los restantes vecinos de la misma población, que fueron expresamente excluidos del censo de referencia o que no pertenecen sencillamente a dicho ejido, suscitándose no sólo enconadas rivalidades, sino un trato desigual por parte del sistema encargado de otorgar auxilios y beneficios a dichas comunidades agrarias.”⁸

Se puede otorgar o reconocer el carácter de comunidad a un núcleo agrario por varios motivos sustentados en la Ley Agraria Vigente: como consecuencia de la acción agraria de restitución de tierras por el reconocimiento o confirmación del estado comunal promovido en jurisdicción voluntaria al no existir litigios por la revolución de juicio agrario habiendo litigio y por conversión de ejido en comunidad. Dicho reconocimiento debe inscribirse en el Registro Público de la propiedad y en el Registro Agrario Nacional.

⁷ Chávez Padrón, Martha. “El Proceso Social Agrario”, Edit. Porrúa, México, 1999, p. 23

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, Tomo II, Edit. Porrúa, México, 2004, p. 329.

Por otra parte, las comunidades de derecho se entiende que son los núcleos de población indígenas que recibieron la conformación de las tierras que poseían con anterioridad al proceso de conquista, mediante mercedes Reales de la corona española en la Colonia, y aquellos que fueron beneficiados con tierras por la ya citada corona como parte del proceso de concentración de los pueblos indígenas en la, época; en ambos casos, el título real otorgado acreditaba la existencia de derecho del núcleo. Las comunidades de hecho, de facto, fueron reconocidas como aquellas que mantuvieron el estado comunal aun sin tener a su régimen interno.

Se considera que la ley ha confundido indebidamente el régimen tenencial de la tierra de tipo comunal con el ejidal, que son esencialmente distintos lo comunal, en lo general, implica un derecho colectivo, indiviso, que se explota y aprovecha en conjunto, de tal suerte que no puede entenderse la existencia de parcelas o superficies determinadas asignadas en forma individual de manera formal, tal como lo establece la Ley Agraria; la sección de derechos comunales es permisible, entendiéndola sólo al respecto de aquellos derechos indeterminados, como parte alícuota del todo comunal y sin referirse a parcelas específicas.

La pequeña propiedad, como forma de tenencia de la tierra, que desde 1946, la propia Constitución Federal sé ha ocupado de determinar los diversos tipos de propiedad, de tal manera que, se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riesgo de humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para, los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riesgo de dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ochos de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

De igual manera, se considera como pequeña propiedad la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego: y de trescientas cuando se

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

También se considera, pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado o su equivalente a ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

El artículo 19 de la Ley Agraria de 1992 introdujo un nuevo tipo de pequeña propiedad al disponer que, se considera pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 8000 hectáreas.

Otro tipo de pequeña propiedad por mejoría en relación a los tres anteriores, es la que se introdujo en las Reformas Constitucionales de 1992 a la fracción XV del artículo 27 Constitucional, al especificarse que cuando debido a obras de riesgo, drenaje o cualquiera otra ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por la ley, siempre que se reúnan los requisitos que fijen la misma. Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen en sus tierras y estas se destinen al uso agrícola, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de la propia fracción del artículo 27 Constitucional, que corresponda a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.

Para legitimar los actos de reparto de tierras emprendidos por el Gobierno, se puso ese trascendental principio de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidos en los límites de territorio nacional correspondía originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene, en expresión al artículo 27 de la

Carta Magna, el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Así mismo se anclara que la nación podrá establecer, en todo tiempo, a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Las reformas al artículo 27 Constitucional de 1992, contemplan por primera vez prohibir el latifundio como una medida para que no se vuelva a repetir el acaparamiento de tierras en unos cuantos individuos. He aquí el fondo último de todas las acciones de afectación y expropiación de los latifundios existentes en la República con fines agrarios, al grado de que, en estos supuestos, no se admite por excepción el recurso al juicio de amparo, dicho de otra manera, en México se prohíbe el latifundio constitucionalmente.

CAPÍTULO SEGUNDO LA PROPIEDAD SOCIAL

2.1. Concepto.

Para Martha Chávez Padrón, "... la propiedad social es una modalidad, reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la propiedad ejidal y comunal. Dicho texto fundamental, en su artículo 27, estableció los principios reguladores de esta materia, conocida ya mas comúnmente bajo el rubro de Reforma Agraria. El primer principio es de reconocimiento a favor de condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que por hecho o derecho guardaren el estado comunal, para poder disfrutar temporalmente en común de sus tierras, bosques y aguas."¹

El segundo principio, se refería al derecho correspondiente a estas mismas poblaciones a poseer tierras, bosques y aguas bastantes para satisfacer sus necesidades presentes y futuras para lo cual, se ordenaba al Gobierno a que procediera a dotar a aquellas poblaciones que carecían de ellas, o no tuvieran tierras bastantes, con nuevas porciones con cargo a los latifundios existentes, pero, por otro lado, se anularon todas aquellas enajenaciones que se hubieran hecho en el pasado a fin de que pudieran ser restituidas a estas mismas poblaciones. Y un tercer principio, preveía el imperativo de proceder a efectuar dotaciones y, eventualmente, aplicaciones, de tierras, bosques y aguas a aquellas comunidades o formaciones de ejidos que las requieran con cargo también a los latifundios existentes.

A esta clase de propiedad se le denomina social precisamente por las características especiales que tiene, por mandato constitucional. En efecto, esta propiedad resulta que es inalienable, inembargable e imprescriptible. Únicamente el Gobierno Federal, y ciertos supuestos, puede proceder a desafectar parte o la

¹ Chávez Padrón, Martha. op. cit. p. 56

totalidad de este tipo de propiedad, atribuida a una comunidad o ejido. Así pues, dichas comunidades y ejidos únicamente tienen el derecho para su aprovechamiento, bien sea mediante el régimen de explotación común, bien sea por medio de regímenes mixtos, de acuerdo con los supuestos concretos de que trate, y a las previsiones de las leyes agrarias. Viene a colocación el artículo 75 de la Ley Agraria vigente el cual faculta a las asambleas ejidales para que puedan aportar los terrenos de uso común (comunales) a una sociedad mercantil o civil.

Esta modalidad de la propiedad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, sin duda alguna, una de las reformas más benéficas de la propiedad, de las más justas y equitativas. Es la que mejor responde al planteamiento teológico de la justicia conmutativa y distributiva, ideal del grupo humano, la que más se acerca a ese planteamiento que, por ejemplo, Francisco de Victoria se hacía respecto al bien común, cuya administración correspondía al órgano de gobierno propio de cada comunidad o Estado. Éste fue también el planteamiento original de la reforma agraria: el disfrute de tierras, bosques y aguas, propiedad originaria de la Nación, de manera común. Los repartos individualizados vinieron más tarde, cuando fracasaron las restituciones ordenadas por el constituyente.

Es oportuno señalar que gracias a este profundo sentido social, que adquiere inclusive una especialísima modalidad de la propiedad en México, derivado de la consideración de la justicia que asiste a todos estos grupos humanos, fue como debía hacerse posible la idea de la reforma agraria y busca mediante la invocación tradicional del interés público, tal como se pretendía que se hiciera Venustiano Carranza, o según se preveía en el artículo 27 del Proyecto de Constitución en relación con la explicación que del mismo hizo el primer jefe ante el Constituyente. El interés público evidentemente es algo muy diferente, es aquello que beneficia o puede beneficiar a todos los individuos, como una plaza o una calle. Bajo estas premisas, México adoptó el concepto de Reforma Agraria como una institución de la Revolución de 1910.

2.2. La Propiedad Social en México.

Fue hasta el día 29 de Enero de 1917 cuando se presentó el proyecto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, firmando por los diputados, proyecto que se discutió apasionada y sumariamente, pues el artículo 27 se aprobó el 30 de Enero, por lo que bastaron menos de 24 horas para su discusión.

El proyecto señalaba brevemente las causas históricas del mismo, y al hacerlo, consideraba que la Ley Constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por medio de acuerdo a las consecuencias.

No hay que olvidar que la ley del 6 de Enero de 1915 tuvo un carácter provisional, y era al fin y al cabo, una ley secundaria, por eso el diputado Margallón considero que ese Congreso Constituyente no determinaría debidamente su aprobación, si no diera cima a la labor relativa al poner la base para asegurar de manera definitiva la cuestión agraria en la Republica Mexicana.

El diputado Bojórquez, indico al inicio de la discusión del artículo 27, que en esos momentos se daba inicio al debate más importante del Congreso, que había sido una magnifica idea de la Comisión tener como precepto Constitucional el decreto del 6 de Enero de 1915, consideraba que éste decreto sería uno de los que traerían contingencia al seno de la Revolución.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde que se discutió en 1917, se proyecto teniendo en cuenta todas las doctrinas que aún actualmente ocupan la atención de juristas y políticos, por lo que debe deducirse que los legisladores Constituyentes estaban al día en la variedad de corrientes doctrinarias que podían influir para decidir sobre el concepto de propiedad que debía consagrarse en la Constitución.

Martha Chávez Padrón considero que, no eran extrañas las diversas proposiciones que pretendían hacerse. Se podía localizar en un primer grupo, a los diputados de la Comisión Redactora del proyecto, quienes manifestaron que el estudio del artículo 27 del proyecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos abarcaba varios puntos capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural. O porque de ser así, necesario era convertir en que la propiedad era un derecho natural, puesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, era indispensable. Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no éste fundada en la utilidad pública, había fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.²

Aún, cuando en este grupo está presente el concepto más individualista y tradicional de la propiedad, el concepto de la propiedad como derecho natural, inherente al individuo, principio eterno del orden social, no pueden desconocer que dicha teoría debía modificarse para un reparto más justo distributivamente de la propiedad agraria. Por eso, aun sostiene una teoría, en realidad el proyecto tiende a consagrar también el reparto de tierras a los pueblos.

Una segunda corriente opuesta a la anterior, que propone la nacionalización de la tierra, estuvo representada por el diputado Navarro, manifestaba que se pudiera una taxativa a los abusos, que la Nación fuese la única dueña de esos terrenos, y que no los beneficiará, sino que solamente diera la posesión a los que pudieran trabajarla.

Dentro de esta corriente se reconocían las necesidades y exigencias del pueblo, pues mas adelante el citado Diputado optó por la admisión del Derecho de Propiedad cuando señaló que pediría a la comisión que reformara el inciso diciendo que la nación es la única dueña de los terrenos de la Republica, de las

² Ibidem, p. 67

tierras, aguas y bosques, pero que de ese momento en adelante, ella se reserva el derecho de vender y que las propiedades adquiridas por medio de despojos, infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución, y en lo sucesivo, todo el que quiera adquirir un pedazo de terreno, deberá adquirirlo conforme a las bases que establezcan las leyes.

Una tercera corriente se manifestó, pues creían que el Derecho de Propiedad debía compaginarse con el trabajo de la tierra, manifestando que sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos, que lo único que podía hacerse era facilitar las condiciones para que pudieran llegar a su propiedad todos los que tuvieran voluntad y aptitud para hacerlo. Pero no cabía lugar a dudas de que sobresalió en la comisión y en todo el Congreso Constituyente la idea de consagrar el Derecho de Propiedad con una función social. Y esto se dio en la parte del proyecto, que fue aprobado sin discusión, que en su texto original decía: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación".³

La necesidad de darles tierras a los pueblos necesitados de ellas y sin recursos para obtenerlas, comprometía en tal forma la paz de la Republica Mexicana, que la urgencia de dárselas no podía supeditarse a que estos campesinos necesitados pagaran por las tierras y que si bien era importante realizarla como garantía social.

En todas las opiniones expuestas en el Constituyente de 1917 se notó, que aun que inspiradas en doctrinas originariamente diversas, todas ellas tendrían y coincidían en darles al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera solo para si en ejercicio de un derecho exclusivamente

³ Sotomayor Garza, Jesús G. "El Nuevo Derecho Agrario en México", Edit. Porrúa, México, 2003, p. 90

individual, sino en que lo fuera también para su sociedad manteniendo en constante explotación la tierra y en que era necesario que aun que se consagrara el Derecho de Propiedad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado.

Surgió así un nuevo concepto dinámico de propiedad, con función social, sujeto a las modalidades que fuera dictado el interés público como garantía individual por el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos de población que tuviera tierras o que no la tuvieran en cantidad suficiente. El concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente entre los campesinos, apareciendo el moderno concepto de justicia social distributiva, con todo ello, los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantía, justicia, ramas fundamentales de derecho y subramas del mismo, se verían modificados, pues el nuevo concepto dirigido romanista, la justicia y las garantías individualistas se ven forzadas a hacerles un lugar y equilibrarse con la justicia social y las Garantías Sociales. Así, junto a las tradicionales ramas del derecho público y privado se colocó al Derecho Social amparando a los núcleos de población campesinos desvalidos, desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y apareció, asimismo, la nueva subrama del Derecho Agrario.

Tanto Raúl Lemus García como Martha Chávez Padrón afirman que ese concepto de propiedad tiene mucho de antecedentes en la antigua forma azteca de tenencia de la tierra, en donde el calpulli se otorgaba sólo al vecino de un barrio, jefe de familia, que lo trabajara personalmente, en forma constante, pues de lo contrario se le revocaba dicha tenencia. Es una forma mediante la cual se tiene la propiedad con una función social, concepto que lógicamente implica el dominio originario en manos del estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Para Martha Chávez Padrón, “el nuevo concepto de propiedad con función social, sujetas a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible que en 1917 la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no solo como un derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que este estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado indolente aprovechamiento de las tierras, así se hace posible la redistribución de la tierra rústica, acatando el viejo ideal de Morelos, de que este estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas, que cultivaran personalmente, en consecuencia, el latifundio se proscribió y la pequeña propiedad se vio sujeta a una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitaron, en tanto que se garantizó individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido. La afectación de tierras por causa de utilidad social se fundó y éstas empezaron a repartirse gratuitamente a los núcleos de población necesitados que no tenían tierras o que no las tenía en cantidad suficiente, sistema que tuvo vigencia hasta 1992”.⁴

“Para efectos de reparto agrario eran afectables, con exclusión de las superficies consideradas legalmente como pequeñas propiedades (inferiores a 100 hectáreas o sus equivalentes en otras clases de tierra), todos los predios cuyos linderos fueran tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo de población solicitante.

Los procedimientos de reparto corrían a cargo de las autoridades estatales en primera instancia, y del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, en segunda instancia. La conclusión de dichos procedimientos daban origen a la constitución de ejidos o comunidades, a los cuales se les otorgaba la propiedad de las tierras dotadas o restituidas.”⁵

⁴ Chávez Padrón, *op. cit.*, 245

⁵ Valdez Abascal, Rubén. Romero Apis, José Elías. “La Modernización del Derecho Mexicano”, Edit. Porrúa, México, 1998, 339

2.3. Sustento Jurídico.

La Constitución o sustento jurídico de la propiedad social emana del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Desde entonces, dicho artículo ha sufrido una evolución histórica por medio de una serie de reformas, modificaciones y adiciones que han alcanzado gran relevancia dentro del mencionado precepto constitucional.

El 10 de Enero de 1934, se abroga la Ley del 6 de Enero de 1915, considerada como ley constitucional, que convierte innecesariamente este artículo en reglamento de la materia, ya que incorporo diversos procedimientos agrarios, que serian los únicos de rango constitucional. También garantizo el respecto a la pequeña propiedad en explotación y estructuro la autoridad agraria. Además, se establece que las resoluciones que emita el presidente de la republica en esta materia no admite recurso alguno, ni siquiera el juicio de amparo.

El 6 de Diciembre de 1937, adiciona aspectos agrarios de importancia como el derecho de los núcleos de población para el disfrute común de las tierras, bosques y aguas que les correspondieran o que les hubieren sido restituidos. Además, señala que la federación es la competente para resolver los conflictos limítrofes entre las comunidades indígenas.

El 12 de febrero de 1947, establece la unidad individual de dotación y fija una extensión mínima de 10 hectáreas de riesgo o sus equivalentes. También establece el recurso de amparo en materia de agraria a favor de los pequeños propietarios, quienes podían hacerlo valer en contra de la afectación de sus tierras, sujetando su promoción al hecho de que contaran con el correspondiente certificado de inafectación. Finalmente, decreta la protección constitucional de la pequeña propiedad, incorporando los límites a la extensión que el Código Agrario en vigor establecía. Ciertos sectores le asignan a ésta la contrarreforma, por su orientación a favor del propietario particular, dada su tendencia a establecer medios de protección y defensa contra las afectaciones agrarias.

El 3 de Febrero de 1983, adiciona dos nuevos e importantes conceptos: impartición de justicia agraria y desarrollo rural integral. El primero de ellos conformó la base para el desarrollo de diversos programas para solucionar controversias y la búsqueda de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, largamente ansiadas, en respuesta a los graves conflictos generados como consecuencia de un proceso agrario mas practico que jurídico, mas populista que justo y que, debido a la ultima reforma, constituye el sustento constitucional de los tribunales agrarios que ya desde entonces eran considerados como de inminente creación. El concepto de desarrollo rural integral es un elemento del capitulo económico de la Constitución, con base en el cual se diseñaron políticas especiales para generar recursos que permitieran un despliegue significativo del agro mediante la estructuración de todos los aspectos de la vida de los campesinos, desde los insumos para la actividad agropecuaria hasta la vivienda y el entretenimiento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece una estructura triangular de la propiedad: la propiedad originaria de la nación como base, y la propiedad pública y la privada como derivaciones de la primera.

La propiedad originaria de la nación, es la ratificación constitucional del principio tomado de la independencia, mediante el cual la nación, representada por el Estado, se subrogo en todos los derechos de la Corona española sobre el territorio de la Nueva España. Ello le permite no solo administrar las tierras que aun no hubieran salido de su dominio directo, si no incluso proseguir su transmisión a los particulares respecto de aquella que aún no hubiere transmitido, siempre dentro de la legalidad, manteniendo una regulación especial en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad, ya que por el hecho de su transmisión no se ha hecho el dominio inminente y superior que le corresponde a la sociedad en general.

La propiedad pública, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en contrapartida del establecimiento de la propiedad privada, la nación se reserva el dominio directo de propiedad y recursos que el citado precepto establece. Esto es, las tierras, aguas y demás recursos que no han sido transmitidos a los particulares para constituir la propiedad privada, permanecen dentro del patrimonio de la nación, al cual se le denomina propiedad pública.

El patrimonio nacional se encuentra regulado por la Ley General de Bienes Nacionales, la cual establece una subdivisión en bienes del dominio público de la federación y bienes del dominio privado; como bienes del dominio público, entre otros, señalan los terrenos baldíos y demás bienes inmuebles declarados por la ley como inalienables e imprescriptibles.

Los bienes del dominio privado se integran con la tierras y aguas de propiedad nacional, que sean susceptibles de enajenación a los particulares, así como los que recobre por cualquier otro título, asimismo establece que los bienes del dominio privado se regirán por la legislación de tierras, bosques, aguas y demás especializadas, siendo competentes para conocer de cualquier juicio civil, penal o administrativo o de cualquier otro tipo, respecto de los bienes tanto del dominio público como del dominio privado, exclusivamente los tribunales de la federación.

La propiedad privada, como una consecuencia del principio de la propiedad originaria de la nación, reconoce la transmisión del dominio a los particulares realizada antes de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la capacidad para seguir haciéndolo a partir de su sanción. De manera genérica, se le entiende como el dominio de los particulares sobre tierras y aguas. Esto es. Que se realiza una aplicación retroactiva del precepto para reconocer la propiedad existente antes de la vigencia del artículo 27 Constitucional, al amparo de otras legislaciones, mediante su desincorporación de

la propiedad nacional, legitimando así los medios y títulos mediante los que se hubiere hecho la transmisión. Además reconoce la facultad que tiene la nación para seguir transmitiendo tierras, como fundamento en la Constitución.

Se establece la propiedad privada como una función social que aglutina al interés público, el beneficio social y la utilidad pública, que convergen en el interés supremo de la sociedad por encima del particular, para cumplir dicha función social la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como vías la imposición de modalidades, la expropiación y la regulación de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

A partir del 6 de Enero de 1992, el artículo 27 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sufre reformas importantes que dan un giro de 360 grados al derecho agrario mexicano. Algunas cuestiones de las mas importantes fueron: la derogación del derecho de los núcleos de la población de obtener dotación de tierras; el reconocimiento constitucional pleno a la personalidad jurídica y propiedad de las tierras; la protección a la integridad territorial de la propiedad indígena; el reconocimiento pleno del derecho de cada ejidatario sobre su parcela y de las comunidades sobre su tierra comunal; la autorización a ejidatarios para transmitir libremente sus parcelas entre si; la restitución; la supresión de la dotación de tierras y el concepto de la unidad individual de dotación; la supresión del precepto que crea a la Secretaria de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, el Comité Particular Ejecutivo, el Comisariado Ejidal; la supresión del procedimiento de dotación de tierras, la indemnización por afectación agraria, el certificado de la inafectabilidad y el precepto relativo al amparo de los particulares afectados; la prohibición de los latifundios; la supresión de la afectación con fines agrarios o de reparto, respecto de la pequeña propiedad que exceda los límites y; la creación de los tribunales agrarios y elevación a nivel constitucional de la Procuraduría Agraria.

Dentro de este sustento jurídico de la propiedad social, además del artículo 27 de nuestra Carta Magna, encontramos también: La Ley Agraria, en cuanto regula al ejido y a la comunal; la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ya que estos son quienes resuelven las controversias que se suscita entre ejidatarios y comuneros; la Ley Forestal, en cuanto regula el aprovechamiento de los recursos forestales del país, así como fomentar su conservación, producción, protección y restauración ; La Ley de Aguas Nacionales, cuyo objeto es regular la explotación, uso o aprovechamiento, distribución, control y preservación de las aguas nacionales, sean superficies o del subsuelo; la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, cuya finalidad es promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad; el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, ya que establece los procedimientos y lineamientos aplicables en la regulación de la tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de derechos ejidales y titulación de solares; el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, por establecer los procedimientos y lineamientos aplicables para el ordenamiento de la propiedad rural, así como para la expropiación de terrenos ejidales y comunales; El Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, porque el Registro tiene a su cargo la función registral; de asistencia técnica y catastral de la propiedad social y; el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, por definir la estructura orgánica de los mismo. Todo este marco jurídico constituye el fondo reglamentario del artículo 27 Constitucional, base fundamental de la propiedad social en México.

CAPÍTULO TERCERO. INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA

3.1. Secretaría de la Reforma Agraria.

La Secretaria de la Reforma Agraria; es una dependencia del poder Ejecutivo Federal quien tenía a su cargo el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomendaba el artículo 27 Constitucional y la legislación respectiva antes de la reforma del 6 de Enero de 1992, era un organismo establecido desde el nivel Constitucional. A pesar que la reforma eliminó el texto que la creó, ello no implicó su desaparición, ya que se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley derogada indica que la Secretaria de la Reforma Agraria era la dependencia encargada de aplicar ésa y demás leyes agrarias. En la nueva Ley Agraria se le atribuyen actividades específicas en materia de procedimientos, por lo cual ahora debe compartir las responsabilidades sectoriales con la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. En otras palabras, aunque no deja de ser autoridad en la materia como cabeza de sector, su ámbito de competencia se reorienta hacia la organización del ordenamiento y desarrollo de la propiedad rural, dejando la procuración e impartición de justicia en la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

Acorde con la reordenación de la Secretaria, su reglamento interior es modificado y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995. en su organización se integran como unidades administrativas; la Secretaria del ramo, la Subsecretaria de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la Subsecretaria de Política Sectorial, la Oficialía Mayor, las Direcciones Generales de Apoyo y las Coordinaciones Agrarias en las Entidades Federativas. Como órganos administrativos desconcentrados se establece el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y el Régimen Agrario Nacional.

Conforme al reglamento citado, el Cuerpo Consultivo Agrario, mantiene funciones temporales, ya que les corresponderán como atribuciones la integración de los expedientes de tierras pendientes de resolver para ser turnados a los Tribunales Agrarios para su resolución definitiva. En cuanto a su operación y funcionamiento respectivo. Pero posteriormente, en 1997, el Cuerpo Consultivo Agrario desaparece, al concluir el rezago agrario.

Por otro lado, se crean un Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Comité Técnico de Valuación. El primero tiene el objeto de administrar y asignar los recursos que se obtengan de la enajenación de terrenos nacionales y de la regulación de la tenencia de la tierra de las colonias principalmente; quedara a cargo de un Comité de Administración con participación de la propia Secretaria de la Reforma Agraria, la Secretaria de la Contraloría y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. En cuanto al segundo, se constituyen en la instancia técnica de la Secretaria responsable de la emisión de avalúos de predios rústicos, específicamente de los terrenos nacionales, los excedentes de tierras ejidales y lotes de colonias.

La Secretaria de la Reforma Agraria promoverá ante los gobiernos locales, la expedición de la legislación estatal correspondiente, que regule la enajenación de excedentes de la propiedad privada y de las sociedades propietarias de terrenos rústicos.

Dentro del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, corresponde a la Secretaria de la Reforma Agraria, como cabeza del Sector, responsabilizarse de la coordinación del Programa, del diseño de las políticas generales y de coadyuvar a la solución de los conflictos.

La Secretaría de la Reforma Agraria, también tiene participación dentro de la investigación y revisión del expediente ejidal, posterior a la celebración de la asamblea de relimitación, destino y asignación de tierras.

Dentro de las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son las siguientes:

“Artículo 41. A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- II. Conceder o ampliar en términos de la ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural;
- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;
- VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslindes de tierras ejidales y comunales;
- VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;
- VIII. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;
- IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;
- X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social;
- XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

- XII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y
- XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.”

3.2. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

EL Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática es el organismo que tiene la responsabilidad de integrar los sistemas de información estadística y geografía de México, además de promover y orientar el desarrollo informático en el país.

El INEGI se creó por decreto presidencial el 25 de enero de 1983. A pesar de ser una institución recientemente establecida, cuenta con una gran tradición en captar, procesar y difundir información, ya que incorporó a su estructura a la Dirección General de Estadística, creada en el año de 1882, y a la Dirección General de Geografía cuya fundación data de 1968.

El Instituto es reconocido como un organismo de vanguardia mundial en las materias de su competencia. Ha precisado la Comisión de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas y en la actualidad esta al frente de la Conferencia Cartográfica de las Naciones Unidas para las Américas.

Durante los últimos 50 años, el mundo ha tenido una inédita revolución demográfica, una acelerada globalización económica, un cambio significativo en el patrimonio ecológico y una vertiginosa expansión tecnológica, que en conjunto marcan las tendencias de este nuevo siglo.

Ante tal escenario y como organismo corresponde el generar, procesar, presentar y difundir la información estadística y geográfica de México, el INEGI ha

definido su Misión, Visión y Política de Calidad, para seguir ofreciendo a la población información acorde a las necesidades del país.

La misión del INEGI es brindar el servicio público de Información Estadística y Geográfica y promover el uso de la informática, para contribuir al bienestar social, al crecimiento económico sustentable, al desarrollo democrático y al fortalecimiento de México.

La visión del INEGI es mantener a la vanguardia, mediante procesos continuos de actualización e innovación, la política informática y los Sistemas Nacionales de Información Estadística y Geográfica de México, para su pleno aprovechamiento por los múltiples sectores de la sociedad.

El INEGI asume el compromiso de hacer más eficientes los procesos de trabajo, en un marco de mejora continua, en el que el desarrollo integral de su personal se refleja en la oferta de mejores productos y servicios.

El Instituto Nacional de Estadísticas, Geográfica e Informática, dentro del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, tiene a su cargo la realización de los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica y medición de los linderos y superficies de las tierras de los núcleos agrarios, así como de la generación de los productos cartográficos que amparan los resultados de las mediciones. Esto es, realiza los trabajos conducentes a la identificación, ubicación geográfica precisa y medición de linderos y superficies de las tierras ejidales, así como el de elaborar los planos respectivos.

El INEGI, también tiene participación en el movimiento previo a la incorporación del ejido al Programa, como lo es; en la Asamblea de Información y Anuencia; en los trabajos de la Comisión Auxiliar; en la Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar; en los trabajos de Medición; en la integración y revisión del

expediente ejidal, previa a la realización de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras y; en la integración y Revisión del expediente ejidal, posterior a la celebración de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras.

El INEGI, DENTRO DEL procede, expresa gráficamente la verdad geográfica de los terrenos propiedad de los ejidatarios, posesionarios, comuneros y campesinos en general.

3.3. Procuraduría Agraria.

La procuraduría Agraria, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado de la Secretaría de Reforma Agraria. Es una institución de servicio social, con funciones de ombudsman para la defensa de los sujetos de los derechos agrarios. Presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de intereses o la representación legal, promueve el ordenamiento y la regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización básica y el desarrollo agrario que se traduzca en bienestar social.

La reforma del artículo 27 Constitucional de 1992 conservo la fracción XIX, que había sido adicionada en 1983, donde se estableció el fundamento para la creación y operación de un órgano de procuración agraria. Fortalecido en la Ley Agraria y su propio reglamento interior.

Como elementos sustanciales en la creación de la Procuraduría Agraria encontramos la necesidad de otorgar garantías en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los campesinos.

Con la estructura, atribución y procedimientos de la Procuraduría Agraria, se han sentado las bases para un ombudsman agrario, el defensor de los campesinos en general, lo que no es otra cosa que retomar los amplios antecedentes de la procuración agraria en nuestro país. A lo largo de nuestra riquísima historia encontramos abundantes figuras y denominaciones para los cargos de quienes eran encomendados en la defensa de los indígenas, primero, y campesinos en general después, dado el proceso de mestizaje. Este largo andar se inicia con Bartolomé de las Casas como defensor de los indios en 1515 y continua con el procurador de la ciudad o villa, los oidores protectores de indios, el protector de naturales, el alguacil mayor amparador de indios, el procurador de naturales, el fiscal de la audiencia protector de los indios, los dictadores, o la procuraduría de pobres, el abogado defensor de indígenas, la junta protectora de las clases menesterosas, los delegados agrarios asesores de pueblos, la procuraduría de pueblos, la procuraduría de asuntos agrarios, la procuraduría social agraria y, la actual Procuraduría Agraria.

Es pues, una instancia protectora de los derechos humanos, específicamente los correspondientes al sector campesino; así, la procuraduría tendrá entre otras importantes atribuciones, la de emitir recomendaciones a las autoridades por el incumplimiento de sus obligaciones, por la obstaculización de los tramites realizados por campesinos o por la desestimación sin fundamentos de sus peticiones.

Su función principal es, el servicio social y defensoría de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, ya sea a petición de parte o de oficio.

En su organización interna, tiene su domicilio oficial en la Ciudad de México, Distrito Federal, y cuenta con delegaciones en los Estados y oficinas donde estime necesario. Las controversias en las que las Procuradurías sea parte

serán competencia de los Tribunales Federales. Las autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones sociales, serán sus coadyuvantes en el ejercicio de sus atribuciones. Esta integrada por un Procurador Agrario, o Subprocurador, un Secretario General, un cuerpo de Servicios Periciales y las demás entidades que estime necesarias.

Los servicios que presta la institución son gratuitos y podrán ser solicitados en forma personal o verbal, por comparecencia o por escrito, respecto de lo cual se levantara el acta respectiva; con el escrito o el acta de comparecencia del planteamiento.

La solicitud de intervención de la Procuraduría Agraria podrá tener por objeto: la representación gratuita en conflictos en los que sea parte; el desahogo de consultas sobre derechos individuales y colectivos; el asesoramiento sobre organización jurídica y económica para el aprovechamiento de los recursos; la asistencia a asambleas de los núcleos de población; la denuncia de prácticas lesivas de derechos agrarios y; los demás servicios que la ley señala.

Entre otros procedimientos cabe destacar la emisión del dictamen sobre la terminación del régimen agrario a petición del núcleo de población; la emisión de opinión sobre la aportación de tierras ejidales de uso común a sociedades civiles y mercantiles; la emisión de recomendaciones a las autoridades sobre el cumplimiento de las obligaciones que les imponen la ley; actuación y emisión de laudos arbitrales cuando hubiere sido designada con ese carácter, y la sustanciación de los expedientes sobre excedencias de los predios rústicos en propiedad privada plena de personas físicas.

La Procuraduría Agraria, apoya la organización interna, la resolución de conflictos y la promoción de la ejecución del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos en los ejidos y comunidades, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población y de sus

integrantes, así como la integración de los expedientes y el cumplimiento estricto de la legalidad. Esto significa que, promueve la ejecución del PROCEDE en los ejidos, garantizando el respeto de los derechos de los núcleos de propiedad ejidal y de los ejidatarios, poseionarios y terceros.

“Las solicitudes que se presentan ante la Procuraduría Agraria, con la finalidad de que todos los sujetos agrarios tengan acceso a los servicios que presta la misma, no requieren de personalidad alguna, y pueden hacerse por los directamente interesados o por sus representantes y para el caso de que el solicitante pertenezca a alguna etnia indígena que no hable español, existe la obligación de la dependencia para proporcionar un interprete para todas las presentaciones y audiciones a que el indígena tenga que asistir. Una vez que se recibe la solicitud o que se haya levantado el acta de comparecencia correspondiente, la Procuraduría ejecutará lo concerniente para darle trámite a la solicitud presentada.”¹

La Procuraduría Agraria también participa directamente en el momento previo a la incorporación del ejido al programa; en la Asamblea de Información y Anuencia; en los trabajos de la Comisión Auxiliar, en la Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar ; en la integración y revisión del expediente ejidal, previa a la realización de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras; en la revisión de los expedientes individuales de los sujetos de derecho; en la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras; en la integración revisión del expediente ejidal, posterior a la celebración de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.

¹ Sotomayor Garza, Jesús. op. cit. p. 213

3.4. Registro Agrario Nacional.

El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, y de brindar la seguridad jurídica documental, derivada de la aplicación de la Ley Agraria.

Por decreto de fecha 24 de Abril de 1928, publicado el 16 de Mayo del mismo año, se emite como primer Reglamento del Registro Agrario Nacional, estableciendo como una oficina bajo la dirección del Presidente de la Comisión Nacional Agraria, en la que inscribirían la propiedad ejidal proveniente de restituciones o dotaciones de tierras, bosques, aguas, así como la propiedad parcelaria individual correspondiente a cada ejidatario.

Con fecha 4 de abril de 1997 se expide un nuevo reglamento interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de abril de 1997, en el cual se establecen las normas de organización y funcionamiento del Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestar conforme a las atribuciones y facultades que expresamente le confiere la Ley Agraria, otras leyes y reglamentos, así como los acuerdos e instrucciones del Secretario de la Reforma Agraria, mencionándose en el Título Primero Relativo a las disposiciones generales, que con el objeto de lograr el control de la tenencia de la tierra y de la seguridad documental respecto a los predios rústicos, el Registro tendrá a su cargo las funciones de registrar, de asistencia técnica y catastral. Igualmente, se establece que el registro tendrá a su cargo las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario, siendo de vital importancia para el cumplimiento de las mismas, el Archivo General Agrario.

El nuevo Reglamento contempla cambios en la organización y nomenclatura de las unidades administrativas del RAN, como lo son: la Dirección el jefe, la Dirección General de Titulación y Control Documental; la Dirección

General de Catastro Rural; la Dirección General de Finanzas y Administración; la Dirección General de Delegaciones; las Delegaciones, y ; la Unidad de Contraloría Interna.

Para el logro de sus objetivos el Registro Agrario Nacional tiene las siguientes facultades: llevar el control e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; Expedir los certificados y títulos a los que se refiere la Ley; llevar la inscripción de los terrenos ejidales, comunales, de colonias agrícolas y ganaderas, así como de los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos; el reconocimiento, como comunidades, derivados de los procedimientos a que se refiere el artículo 98 de la Ley Agraria ; tener en depósito las listas de sucesión que presenten los ejidatarios y comuneros; llevar el procesamiento, clasificación, control y manejo de la información: Estadística, documental, técnica, registral, catastral, y de planificación objeto de su competencia; testimonio de la escritura pública de las constituciones de nuevos ejidos; expedir certificaciones y constancias de las inscripciones y asientos que obran en sus respectivas jurisdicciones; inscribir y controlar los documentos en los que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal así como las cancelaciones que se realicen respecto de dichas operaciones, y en los casos en que lo señala la Ley Agraria; llevar el control e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; expedir los certificados y títulos a que se refiere la Ley; los Certificados Parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común; los títulos primordiales de comunidades y las resoluciones que reconozcan dichos regímenes; los cambios o modificaciones en las clasificaciones geográficas de la ubicación de predios agrícolas, ganaderos o forestales de sociedades sobre la extensión, clase y uso, a fin de mantener actualizada dicha clasificación; llevar a cabo la inscripción de las actas de asamblea de comunidades o ejidos como lo establece la Ley y sus Reglamentos; Testimonio de la escritura pública que establezca la incorporación de tierras del dominio pleno al régimen ejidal; entre otras.

El Registro Agrario Nacional, es responsable, dentro del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, de la integración documental básica y aporte de información a partir de la cual se desarrollan los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra; así mismo es responsable de la formación de la tenencia de la tierra de propiedad social derivada de los acuerdos de las asambleas, mediante la inscripción y certificación de productos cartográficos y la expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra, seguridad jurídica y documentos. Esto quiere decir que emite las normas técnicas para la medición de los polígonos ejidales, así como expide e inscribe los certificados parcelarios, de derechos sobre tierras de uso común y emite los títulos de solares urbanos.

El Registro Agrario Nacional tiene la participación directa, dentro del Programa, en la integración y revisión del expediente ejidal, previa a la realización de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, en la revisión de los expedientes individuales de los sujetos de derecho y; en la integración y revisión del expediente ejidal, posterior a la celebración de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.

Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización al favorecer las condiciones para la operación del Programa. Debe destacarse la importancia que para el PROCEDE tienen los fedatarios públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la ley. Adicionalmente existen otras dependencias que coadyuvan a la ejecución del PROCEDE, como la SEDESOL, la SAGARPA, la SEMARNAT y la SCT, entre otras.

CAPÍTULO CUARTO. EL PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES (PROCEDE)

4.1. Antecedentes del Procede.

Desde la Ley Agraria de 1915 hasta las reformas al artículo 27 Constitucional en 1992, los pobladores recibirán sus tierras, bosques y aguas, mediante una resolución del Presidente de la República, como respuesta a la solicitud presentada por grupos de campesinos en ejercicio de acciones agrarias colectivas de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, restitución y reconocimiento y titulación de bienes comunales.

A los campesinos beneficiados con esas resoluciones se les expedían certificados agrarios, y a los comuneros se les expedían certificados de reconocimiento como miembros de la comunidad, documentos que los acreditaban como titulares de la unidad individual de dotación que garantizaba su titularidad en su momento.

Sin embargo, no todos los campesinos beneficiados tuvieron la oportunidad de recibir esos importantes documentos; e incluso hubo muchos a quienes nunca les fueron expedidos por diversas razones.

Fueron numerosos los hombres y mujeres del campo que resultaron también beneficiados por resoluciones presidenciales primero, y luego, por las dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados el expediente de privación de Derechos Agrarios y nuevas adjudicaciones, a los que en su mayoría no llegaron a sus manos los correspondientes certificados.

Son numerosos los casos de esposas e hijos de ejidatarios que tenían el carácter de sucesores preferentes, los que al morir el titular de los derechos agrarios, no realizaron nunca el trámite para convertirse en los nuevos titulares de los mismos por motivos diversos.

Además se llegaron a realizar algunos actos contrarios a derecho que fueron causa de que los derechos agrarios individuales nunca estuvieran definidos, como lo eran algunas compraventas realizadas entre ejidatarios, pero que jamás fueron reconocidos por las asambleas de los ejidos en que se realizaban dichos actos jurídicos.

Hubo también quienes intentaron realizar el trámite antes mencionado, pero pasaron años y no obtuvieron respuesta de las autoridades agrarias. Entre las razones señaladas para justificar esa circunstancia se menciona que dichas autoridades estaban inmersas en un creciente rezago, el cual se vio agravado por las consecuencias catastróficas del trágico terremoto de el 19 de septiembre de 1985 que desarticuló temporalmente las actividades del sector público, además de dañar considerablemente los archivos de la Secretaría de la Reforma Agraria y consecuentemente los del Registro Agrario Nacional, dependiente de la misma.

Por otra parte, es preciso poner en relieve que los certificados antes mencionados no permitían a sus titulares saber que clase de bienes o de derechos correspondían individualmente a cada uno de ellos al interior de sus núcleos agrarios. Limitadamente se permitía saber que los mismos eran ejidatarios o comuneros de tal o cual poblado, perteneciente a determinado Municipio o de tal Estado, y a veces, saber quienes eran los sucesores inicialmente inscritos por los beneficiarios de las resoluciones correspondientes, pero solo esto; ya que no era posible saber si los campesinos eran o no titulares de parcelas, de tierras de uso común o de ambos.

En el caso de tener documentos que acreditaran la titularidad de la parcela, por lo general en estos no se especificaba la superficie, medidas y colindancias de la misma y sobre todo que normalmente el parcelamiento que existía era en su mayoría económico o de hecho.

De forma excepcional en un tiempo se expidieron títulos de parcelas, aunque los datos contenidos en ellos eran bastante imprecisos, en cuanto a su localización, medidas, colindancias y superficie; con base en dichos certificados tampoco era posible determinar si esos campesinos disponían de un solar para construir su morada en las tierras ejidales y cumplir con el requisito legal de residencia o vecindad en el núcleo ejidal.

Y aunque la mayoría de los ejidatarios poseía su certificado de derecho agrarios, existía una gran incertidumbre jurídica de la tenencia de la tierra, tanto individualmente como colectivamente.

Muchos núcleos no conocían con precisión los vértices de sus linderos por haberse destruido por mojoneras, las invasiones y conflictos eran muy frecuentes, como numerosos eran los empalmes y traslapes existentes en las líneas limítrofes de los ejidos y comunidades derivados de deficientes ejecuciones de las resoluciones presidenciales o del desplazamiento misterioso de sus cercos y límites; aunado a esto existían viejos problemas agrarios por los límites de sus propiedades tanto de ejidos con otros ejidos, con comunidades agrarias, entre estas, de comunidades y ejidos con municipios, o con particulares.

Con las reformas del artículo 27 Constitucional de 1992, y con la expedición de la Ley Agraria Vigente, se puso fin al reparto agrario, estableciéndose nuevas pautas y métodos para regir la situación que prevalece en el campo mexicano, sustentadas en la aspiración de brindar seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra entre los poseedores de esta, se llamen ejidatarios, comuneros, posesionarios, avecindados, colonos pertenecientes a colonias agrícolas y ganaderas, propietarios particulares, nacionaleros, sociedades civiles y mercantiles, estas últimas a partir de la expedición de la Ley arriba señalada pueden ser titulares de tierras destinadas a usos agropecuarios.

Otra importante innovación de éste marco jurídico es la creación de los Tribunales Agrarios, con plena autonomía y jurisdicción; de igual forma se descentralizo la procuración de justicia agraria de la Secretaria de la Reforma Agraria y se creo la nueva Procuraduría Agraria con amplias facultades de asesoramiento, representación jurídica integral, y además se desconcentró de igual forma el Registro Agrario Nacional, dándosele de indispensable autonomía de operación y funcionamiento.

Por otro lado la Constitución General de la República reconoce plenamente la personalidad jurídica y el patrimonio propio de los núcleos agrarios y les concede facultades para admitir nuevos miembros y separar a otros, al igual que para delimitar sus tierras, destinarlas a parcelas, uso común o asentamientos humanos permitiendo a la asamblea asignar derechos individuales sobre las mismas; facultades que antes fueron exclusivas del Presidente de la Republica; en conclusión hubo una total y necesaria transformación, que se cristalizó en el establecimiento de un procedimiento para que el ejido y los ejidatarios dispusieran libremente de sus tierras, y estas se incorporen al libre mercado inmobiliario como propiedad privada, este programa es el PROCEDE, programa oficial cuyo nombre completo es: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

De acuerdo al anterior marco agrario, la tierra de los ejidos era Propiedad de la Nación, y los ejidatarios los usufructuarios; la posición sobre las parcelas era frágil y hasta podían ser privados de ellas por voluntad de los comisariados o funcionarios públicos que no siempre se apegaban a la Ley.

4.2. Concepto de Procede.

Por su importancia y dimensión el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (procede), destaca entre los grandes temas agrarios.

El PROCEDE es un programa que se ofrece a los ejidos y comunidades de manera gratuita por las instituciones del gobierno federal. Participan la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) como órgano coordinador, la procuraduría Agraria (PA) en la promoción, capacitación y asesoría de los núcleos agrarios, el Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática (INEGI), en el levantamiento topográfico de campo y en la elaboración de los productos cartográficos y el Registro Agrario Nacional (RAN), en la revisión técnica y jurídica, tanto de los resultados de la medición como de los acuerdos de asamblea. Los primeros para que cumplan con la norma técnica y los segundos con la ley. Con base en ellos se inscriben y expiden los certificados y títulos que amparan los derechos agrarios.

En las tareas del programa inciden dependencias e instituciones como la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Ecología (SEMARNAP), la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) a través de su Dirección de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, el Instituto Nacional Indigenista (INI), así como los estados y los municipios.

Es importante mencionar el carácter voluntario del Programa, ya que este no puede instrumentarse sin contar con la aceptación de la asamblea del núcleo agrario; incluso en el recurso de las acciones, éste puede desistir de continuar con el proceso. La participación de los ejidatarios en el desarrollo del proceso está garantizado, mediante el trabajo de una Comisión Auxiliar nombrada en asamblea, la que acompaña a las brigadas en los trabajos de medición y conciliación.

La participación de un conjunto de instituciones y del núcleo agrario con un solo propósito, requiere de altos grados de coordinación en sus respectivas acciones, pero se constituye en la garantía de transparencia del proceso en su conjunto.

El PROCEDE se propuso documentar lo que pertenece al ejido y a cada ejidatario al regularizar y ordenar los derechos del conjunto ejidal y comunal con base en los documentos que en su momento expidió la autoridad agraria y las decisiones que tome ahora la asamblea.

Celso Baylón Díaz lo define como un instrumento del Gobierno de la Republica, puesto al servicio de los núcleos agrarios legalmente constituidos, para activar la regularización de su propiedad, el que tiene como premisa la plena y exclusiva competencia de la asamblea para realizar la delimitación, destino y el asentamiento humano; mismo que brinda a partir de este momento certeza en la posesión y límites de las tierras del núcleo y de sus integrantes, a quienes se les expiden sus certificados de derechos parcelarios y de uso común, lo mismo que de títulos solares.

Cabe agregar que con la entrega de certificados de derechos parcelarios y de títulos de los solares, generados por el PROCEDE, habrá mayor paz, justicia social y seguridad patrimonial, elementos indispensables para los ejidatarios y de sus familiares accedan a mejores niveles de bienestar. Al respecto, detalló que el INEGI asiste en la orientación de las políticas públicas dirigidas a satisfacer necesidades sociales, propiciando un acervo informativo sobre el desempleo, la delincuencia, y la seguridad pública, entre otros temas.”¹

4.3. Características del Procede.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, conocido como el “PROCEDE”, cuenta con cuatro características esenciales que lo distinguen de otros programas oficiales, que son los siguientes:

¹ Vértices, Revista Cuatrimestral, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Abril-Julio, 2003, p. 62

Es gratuito ya que los servicios brindados por las instituciones encargadas de su realización, no significan ninguna erogación económica a cargo de los núcleos rurales o de sus miembros, por concepto de los servicios que se dan como lo son: la medición perimetral de sus áreas, de las parcelas, los solares, la solución de los conflictos territoriales que pudieran existir, la excepción, inscripción y entrega de certificados y títulos generados.

Es voluntario, dado que la Procuraduría Agraria como responsable de la promoción del programa entre los núcleos ejidales, lo hace con el conocimiento pleno de que la incorporación al mismo es resultado de un acuerdo de la asamblea como órgano supremo de los mismos, el cual se decide con toda la libertad de elegir entre incorporarse o no al programa.

Es desconcentrado, en cuanto a su operación, toda vez que su ejecución se lleva a cabo en cada uno de los Estados del País, por el personal de las delegaciones de la Procuraduría Agraria, del Registro Agrario Nacional y del Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática; con el apoyo de otras dependencias federales, quienes se apoyan y coordinan con los gobiernos de la Entidades Federativas y de los Municipios, además de la participación determinante de los núcleos agrarios.

Es de coordinación interinstitucional, ya que en la ejecución del procedimiento general operativo del programa participan activamente la Procuraduría Agraria (PA), Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática (INEGI) y el Registro Agrario Nacional (RAN).

4.4. Fundamento Legal del Procede.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares TIENE SU FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 27 Constitucional, fracción VII, párrafo tercero y cuarto, artículo 56 de la Ley Agraria, publicada el 26 de febrero

de 1992 y su Reglamento en materia de Certificación, publicado el 5 de enero de 1993, que lo regula y al conjunto del capítulo II del título tercero de la citada ley. El artículo 56 de la Ley de la materia habla de la atribución de la asamblea de cada ejido para determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, de efectuar el parcelamiento de éstas, de reconocer el parcelamiento económico o de hecho, de regularizar la tenencia de los posesionados o de quienes carecieran de certificados de derecho agrarios. Se aplican también las normas técnicas para la relimitación de las tierras al interior del ejido, expedidas por el Registro Agrario Nacional (RAN) y publicadas el 25 de septiembre de 1992.

4.5. Etapas Operativas del Procede.

Por su operación, el PROCEDE cuenta con un procedimiento que marca etapas sucesivas, desde la estrictamente institucional hasta las que requieren del concurso de dos o tres de los participantes en el proceso.

Es interesante describir estas etapas, para observar la suma de voluntades, capacidades y consensos que demanda.

Se copia la documentación básica de cada ejido, para constatar que cuente con resolución presidencial, acta de posesión y deslinde y plano definitivo. Se analiza el historial agrario para conocer si alguna porción de las tierras del núcleo fue expropiado si hubo permutas o alguna otra acción judicial que hubiera afectado o pueda afectar la tierra o los derechos. Además se aplica un cuestionario ejidal para conocer otras características del núcleo. Con todo ello se realiza un diagnóstico para determinar la viabilidad de su regularización. Con este análisis, se obtiene la ubicación del poblado, sus antecedentes, su situación jurídica, económica y social, su problemática, las acciones agrarias con las que cuenta, lo mismo que las pendientes de resolver o ejecutar, la detección de sus conflictos de límites, la falta o no de sus documentos básicos, su organización la

vigencia de sus órganos de representación, el grado de ausentismo, así como sus relaciones al interior del núcleo (SRA, PA, INEGI Y RAN).

La etapa de coordinación y concertación consiste en promover el programa ante las organizaciones campesinas, las autoridades municipales, otras instituciones que intervengan en el desarrollo agrario y especialmente ante la representación del núcleo para celebrar una asamblea de información, y en su caso, anuencia (EJIDO Y PA).

Los beneficios que aporta este trascendental programa a los numerosos núcleos agrarios son permitir que conozcan con precisión la extensión, límites y colindancias de sus ejidos o comunidades así como de sus parcelas y solares, que regularicen su situación como ejidatarios, comuneros, poseionarios y vecindados, que obtengan los certificados y títulos que emite e inscribe el RAN, que disminuyan los conflictos por la posesión de sus tierras y la sucesión de sus derechos, que se incorporen a programas productivos, que logren la capitalización de sus actividades agropecuarias, que tengan acceso a créditos, que logren infraestructura útil para el mejor desarrollo de sus actividades agropecuarias y forestales, y fundamentalmente, generan estabilidad en los núcleos agrarios certificados.

“El objetivo principal de este Programa se centra en ofrecer seguridad en la tenencia de la tierra, al asegurar la entrega de los certificados parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso común, o ambos, dependiendo del caso, así como los títulos de los solares, a favor de los integrantes de los ejidos. En este sentido PROCEDE puede verse como un mecanismo adecuado y necesario para facilitar la modernización del campo mexicano.”²

Al celebrarse la asamblea de información y anuencia se expone ante el núcleo los fundamentos legales del programa y sus características operativas, las

² Vértices, Revista Trimestral, INEGI, México, 1993, p. 4

tareas que se realizan y los productos que se obtienen. Si la asamblea vota a favor de su incorporación, elige una Comisión Auxiliar para el acompañamiento de los trabajos y se solicita al RAN y al INEGI la medición de las tierras (EJIDOS, INEGI y PA).

La Comisión Auxiliar es un grupo de ejidatarios propuestos y aprobados por la Asamblea para colaborar y apoyar en los trabajos del PROCEDE. Durante el desarrollo de sus funciones y actividades es auxiliada permanentemente por las instituciones participantes de dicho Programa. Ésta, junto con los representantes de la Procuraduría Agraria y del INEGI, recorren el perímetro ejidal, lo premarcan, integran la lista de los posibles sujetos de derecho, reconociendo y acopiando documentación, levantan actas convenios de identificación, reconocimiento y conformidad de linderos y elaboran el croquis a mano alzada de la superficie ejidal en cada una de sus partes. Esto es, que sus funciones son la de atender y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones que la asamblea realice en los trabajos de reconocimiento y medición de las tierras del núcleo, organizar y verificar los trabajos de medición de acuerdo con la normatividad establecida, informar de manera permanente y constante al núcleo sobre los avances de los trabajos de medición y, mantener coordinación permanente con los representantes de la PA y del INEGI durante el cumplimiento de sus actividades.

Para presentar el informe a la Comisión Auxiliar, se celebra una segunda asamblea, donde se da cuenta de los trabajos realizados, de los problemas encontrados y se pone a consideración de los ejidatarios el croquis, donde se señalan claramente los espacios comunes e individuales que corresponden al núcleo y a cada uno de sus integrantes (área parcelada, de uso común y el asentamiento humano) (EJIDO, INEGI y PA).

Si la asamblea acordó como correctos los resultados del croquis y la lista de posibles sujetos de derecho, se inicia la medición formal de las tierras por parte del INEGI, monumentando vértices geodésicos y midiendo tanto el perímetro ejidal

y las grandes áreas como todas y cada una de las porciones de tierra al interior del ejido, esto es, cada parcela, cada solar y en uso común. Se levantan cédulas de información, se procesan y se generan los planos.

Para que los planos sean aprobados por los ejidatarios, deberán exhibirse y celebrar una asamblea con formalidades legales especiales, conocida como Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de tierras. Se deberá convocar con 30 días de anticipación y se requerirá de un quórum de las tres cuartas partes de los ejidatarios en primera convocatoria. En segunda, con ocho días de anticipación y asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios. En este caso, para tomar acuerdos cálidos, se requerirá del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los ejidatarios asistentes. En esta asamblea deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público, ya sea un notario público o bien a quien se le de ese carácter, la legislación de cada Entidad Federativa. En esta asamblea se aprueba el reconocimiento de la delimitación y destino de las tierras, los planos de uso común y del asentamiento humano, la relación de sujetos de derecho, la asignación de parcelas y de derechos sobre el uso común y se solicita el RAN su inscripción y certificación (EJIDO, INEGI y PA).

Una vez tomados los acuerdos, se integra el expediente general y los individuales por parte de la PA y del INEGI, documentos que se analizan en el RAN, verificado el cumplimiento de las previsiones legales, en el caso de las actas de asamblea, y las normas técnicas, en el caso de los planos. Deberá constatarse que exista el visto bueno del ayuntamiento en donde se ubique el ejido, para la regularización del asentamiento humano y, en su caso, los dictámenes de otras instituciones cuya intervención se requiera, por ejemplo los dictámenes forestales (SEMARNAP) para asegurarse que los bosques y selvas no se aparcelen. De calificarse de manera positiva el expediente, se inscribe en el RAN y se expiden. De calificarse de manera positiva el expediente, se inscribe en el RAN y se expiden los documentos que respaldan los derechos.

Del resultado del Programa de Derechos y del Programa de Certificación de Derechos y Titulación de Solares Urbanos se generan tres tipos de documentos:

Certificados parcelarios a cada ejidatario o poseionario al que la asamblea le asignó parcela. Estos identifican el número de parcela, correlativo al plano interno del ejido y contienen los datos de identificación de ejido, municipio y estado, así como los del ejidatario, nombre, edad, lugar de nacimiento, estado civil y domicilio. Se incluye la fecha de la asamblea en la que se le reconoció el derecho, así como la superficie y colindancias de su parcela. Se acompaña el número de folio de inscripción en el RAN, el sello y firma de la delegación en la entidad. Al reverso se imprime el plano de la parcela, especificando superficie y las colindancias.

Certificados de derechos sobre tierras de uso común a cada ejidatario, en el que se señala la proporción que da esas tierras le corresponde, según el acuerdo de asamblea; y, títulos de solar, que le dan en propiedad al ejidatario o vecindado en terrenos donde asientan su casa, dentro del poblado ejidal.

Es de señalarse que en el caso de la regularización de las comunidades, el procedimiento toma, en la procedente, buena parte del aplicado para los ejidos, pero introduce variaciones necesarias, por historia y por ley, así como el considerar las características históricas de la comunidad, como forma de tenencia de la tierra. La primera variación es que en la asamblea en la que se informa a los comuneros sobre el proceso de regularización, se le plantea lo que se denomina oferta institucional, que consiste en:

- Actualizar el padrón de comuneros.
- Definir, medir plasmar el perímetro de la comunidad en el plano actualizado.
- Delimitar las grandes áreas de la comunidad, esto es, la zona del asentamiento humano y el uso común, y reflejarlas en el plano interno.

- Se incluye un apoyo para que la comunidad cuente con un apartado dentro de su estatuto comunal, sobre las formulas de aceptación de comuneros.
- Si la comunidad desea como modalidad adicional a la oferta básica, contar con certificados parcelarios, así lo pueden acordar en asamblea.

Una actividad adicional en el caso de las comunidades es la regularización del padrón de comuneros, cuestión de gran importancia, ya que si sumamos a los beneficiarios que aparecen en las resoluciones presidenciales por las que se reconocen y titulan bienes comunales, resultan 435 mil comuneros, pero los comuneros reportados por el INEGI, con base en los datos del Censo Agropecuario, suman 850 mil. Ello nos indica que es probable que más de la mitad de quienes se declaran comuneros, no tengan certeza en sus derechos y enfatiza la importancia de ofrecerles el programa de regularización.

En el caso de las comunidades, aun considerando la oferta institucional o bien la modalidad con certificados parcelarios, se presenta una gran casuística. Por lo anterior el procedimiento operativo se diseñó con una flexibilidad tal, que permita atender las peculiares necesidades de cada comunidad respecto de su regularización, considerando que en muchos casos es necesario confeccionar un traje a la medida.

Existen en el país 27,605 ejidos y 2,337 comunidades, que en conjunto suman 29,942 núcleos agrarios. Los ejidatarios y comuneros se estiman poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional.

La participación activa de los ejidatarios y comuneros, aunada a las actividades que realizan las dependencias responsables de la ejecución del Programa y al apoyo de los Gobiernos de los Estados, ha permitido avances significativos en el desarrollo del PROCEDA, de manera tal que al 31 de diciembre del 2001; las acciones de comunicación y sensibilización a integrantes de los

órganos ejidales y comunales, así como de acopio de información complementaria, han permitido diagnosticar la viabilidad de incorporación al Programa en los 29,942 núcleos agrarios, que equivalen al 100% del total Nacional; Por voluntad de sus asambleas se han incorporado al Programa 26,117 núcleos agrarios equivalente al 81%, ha realizado de conformidad con sus colindantes la delimitación de sus linderos como de las parcelas y solares; Los trabajos anteriores han sido aprobados por sus respectivas asambleas en 23,875 núcleos agrarios equivalente al 80%; Se han concluido los trabajos técnicos de medición en 23,750 núcleos agrarios equivalente al 79% , tarea que ha significado la cobertura territorial e 72.6 millones de hectáreas que representan el 70% de la superficie ejidal y comunal, y en lo particular la medición de 6,709,595 parcelas y solares; Como sustento de los trabajos de medición, a esta fecha se ha editado y generado 6,723,610 productos cartográficos (planos); particularmente para parcelas y solares se han elaborado 6,626,115 planos individuales, 39763 planos internos, 22,951 planos de asentamientos humanos, 34,569 planos de uso común y 212 planos de explotación colectiva; Los trabajos operativos realizados, han permitido que 23, 241 núcleos agrarios equivalentes al 78%, hayan celebrado su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras; Finalmente, se ha culminado la regularización de 23,030 núcleos agrarios equivalentes al 77 % del total Nacional, para los cuales se han expedido 6,997,199 certificados y títulos (3,866,842 certificados parcelarios, 1,403,409 certificados de uso común y 1,726,948 títulos de solares) que benefician a 3,152,159 sujetos de derecho, así como la certificación y/o titulación 59.9 millones de hectáreas.

En la relación a la propiedad social existente dentro del Territorio Nacional, que comprende mas de la mitad, el PROCEDE ha incorporado o certificado el 477% de la superficie de propiedad social, con esto, la idea del legislador constituyente de 1917 al incluir al ejido y a la comunidad como nuevas formas de propiedad no han sufrido quebranto alguno, ya que el régimen de propiedad en los núcleos agrarios certificados continua siendo el mismo, sin embargo las consecuencias jurídicas de las reformas al artículo 27 Constitucional en 1992 no

han sido medidas en su alcance, toda vez que los sujetos de derechos agrarios desconocen su aplicación. Como programa operativo, el PROCEDE, ha ingresado a casi la totalidad de los núcleos ejidales y comunales, pero los resultados jurídicos han ido en detrimento del concepto de propiedad social, el cual sustenta el artículo 27 de nuestra Carta Magna, al realizar los sujetos agrarios actos jurídicos que no encuadran en el marco jurídico vigente.

CAPÍTULO QUINTO LA ADOPCIÓN DEL DOMINIO PLENO

5.1. Concepto.

Para Luis Agustín Hinojosa Villalobos, se llama dominio pleno al régimen de propiedad particular cuyos atributos son los mismos que los juristas romanos denominaban el *ius utuendi*, *fruendi* y *abutendi*, es decir, el derecho de usar, disfrutar y disponer libremente de una cosa.

En la Republica Mexicana, las reglas que rigen éste régimen de propiedad son las contenidas por el derecho común; es decir, las disposiciones contenidas por los códigos civiles de cada una de las entidades Federativas.

La adopción del dominio pleno en materia agraria, significa modificar el régimen de propiedad conforme la legislación federal, bajo los que se encuentran reguladas las tierras de los núcleos agrarios, siendo este ejidal o comunal; el cual se abandona sobre dichas tierras, para adquirir todos los atributos de la propiedad particular, sometiéndose en lo sucesivo a las reglas de derecho común.

Algo similar es susceptible de hacerse en las colonias agrícolas y ganaderas, de jurisdicción federal que existen en el país.

Las decisiones que se tomaron con motivo de las reformas al artículo 27 Constitucional al otorgarle reconocimiento pleno al régimen ejidal y comunal además de personalidad jurídica y patrimonios propios, sustentan las bases en la propiedad social para que los ejidatarios adquirieran el dominio pleno de sus tierras.

Una más de las facultades que otorga la nueva legislación agraria al ejidatario, es la que se refiere a la posibilidad de adoptar el dominio pleno de la parcela que posea. Esta adopción implica que el ejidatario, bajo previa autorización de la asamblea, ejidal, asuma, la propiedad ante la parcela de que es titular, la cual ya no estará sujeta al régimen ejidal sino al derecho común.

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 81 al 86 de la Ley Agraria vigente, la adquisición del Dominio Pleno sobre tierras parceladas, es un acto cuya decisión corresponde exclusivamente a su titular, pero requiere acuerdo de asamblea.

Los requisitos para adoptar el Dominio Pleno de una parcela fundamentalmente, son los siguientes:

- a) Que la mayoría de las parcelas del ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, es decir, que la tierra esté formalmente parcelada, y
- b) Que la asamblea, con las formalidades que establece la ley, resuelva que los ejidatarios puedan adoptar el Dominio Pleno sobre sus parcelas.

La autorización por parte de la asamblea no significa el cambio automático del régimen ejidal al de Dominio Pleno de su parcela. Cada ejidatario en lo individual, podrá obtener por el Dominio Pleno o conservar sus tierras en el régimen ejidal.

- a) Una vez realizada la asamblea, los ejidatarios que deseen asumir el Dominio Pleno de sus parcelas, deberá solicitar al registro Agrarios Nacional que las tierras sean dadas de baja. A partir de la cancelación de la inscripción, las tierras dejan de ser ejidales y quedan reguladas por el derecho común; y
- b) El Régimen Agrario nacional expedirá el título de propiedad correspondiente, que deberá ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la localidad de que trate.

De esta manera, con la autorización de la asamblea, la propiedad ejidal individual puede transformarse en propiedad plena y ser titular, es decir, pasando

a pequeña propiedad, en virtud de que dejan de ser regidas por el derecho Agrario y entran al ámbito del derecho Común.

A través de la Historia de México, nos hemos dado cuenta de una gran trayectoria que trajo consigo el fortalecimiento hacia una gran figura que nos concierne, y que a su vez se deriva de la presente tesis, siendo como principal antecedente “El calpullalli”, que con el paso de los años y ante los severos cambios en México, sobre todo en su cuerpo legislativo relativo en materia agraria, trae como consecuencia otra figura importante como lo es el “Ejido”, razón por la cual surgen determinados derechos y obligaciones ante las personas que lo conforman como son los núcleos de población ejidal y ejidatarios.

El “calpullalli” es una figura muy respetable de la época antigua en nuestro país, existían en él una serie de formalidades y restricciones, sobre todo en la forma de trabajar la tierra, otras características eran los medios e instrumentos que se utilizaban para cultivar, y la forma de ayudarse entre sí, entre otras.

Haciendo alusión al dominio Pleno en aquella época hay que recordar que la forma de trabajar la tierra era colectiva, es decir, quienes formaban parte del calpullalli tenían el derecho de gozar y disfrutar los frutos que provenían de sus tierras, con excepción de las disposiciones de ellas para luego enajenarlas. Así pues, nos damos cuenta que las personas que formaban parte de algún calpullalli, sólo contaban con la posesión de las tierras, pero no con la propiedad de las mismas, característica principal que se distinguían uno de otro.

Por otra parte, por los cambios tan radicales que se dieron durante la historia de México, cabe indicar que al analizar la postura social, económica, política y en lo particular, en lo legal, trajo consigo diversas reformas en las derogaciones y erogaciones al cuerpo de leyes en materia agraria, que en la época colonial, porfiriana y revolucionaria, originó una ley de gran relevancia para nuestro estudio, que es la Ley del 6 de Enero de 1915, que con el paso del tiempo

forma parte de un gran antecedente de la Ley Agraria Vigente, un antecedente más que dio origen al ejido fue la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y por supuesto, otro antecedente que contemplaba ya este concepto, fue el Código Agrario de 1934 de manera breve, lo anterior es un recordatorio de los antecedente para poder entender de alguna u otra forma el origen del Dominio Pleno.

Finalmente cabe mencionar que actualmente existe un programa denominado “Programa de Certificación de derechos Ejidales y Titulación de Solares” (PROCEDE), el cual ha dado grandes beneficios, y fortalecido la situación del ejidatario al adoptar el dominio pleno de su parcela. Cumpliendo con todos los requisitos previstos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y su ley Reglamentaria (Ley Agraria) y anexas, este programa ha dado grandes resultados, que conforme el desarrollo del tema conoceremos más a fondo, y para ello necesitamos conocer la función de algunas instancias gubernamentales que apoyan este programa, y que además son instituciones que los ejidatarios deben de recurrir, durante el proceso de la adopción del dominio de la parcela propuesta para tal situación.

Secretaría de la Reforma Agraria, es una dependencia del poder Ejecutivo Federal que sufre cambios trascendentales en su estructura orgánica y funcionamiento como consecuencia de las modificaciones al artículo 27 Constitucional, que implica la creación de una nueva Ley Agraria.

Derivadas de estas modificaciones, actualmente se definen dos funciones sustantivas: La primera se asocia a las funciones de carácter permanente y se refiere a todo lo relacionado con el ordenamiento de la propiedad rural, la segunda tiene carácter transitorio y se aboca a la conclusión del rezago agrario.

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública federal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

No es una autoridad agraria, ya que su objetivo principal es procurar la aplicación de la pronta y real justicia en el sector. Tiene entre sus funciones la de servicio social y esta encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas; los asesora y/o representa ante las autoridades agrarias, promueve y procura la conciliación de intereses, y fortalece la seguridad jurídica en el campo.

El Registro Agrario Nacional, es un órgano desconcentrado de la secretaría de a reforma Agraria, fue creado para el control de la tenencia de la tierra y seguridad documental, derivado de la aplicación de la Ley Agraria.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es un órgano público descentralizado y autofinanciable, cuyo objetivo principal es regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos humanos de origen ejidal y comunal.

De lo que antecede, con relación a la trayectoria legal que se ha llevado a cabo por la figura del Dominio Pleno, es indiscutible que el legislador del artículo 27 Constitucional y el artículo 23 fracción IX de la Ley Agraria vigente, entre otros, determine rotundamente en la actualidad la situación del Ejido, en cuanto al Dominio Pleno, tomando en cuenta como base lo ostentoso en el cuerpo de leyes en materia agraria, ya mencionadas.

Refiriéndonos al artículo 27 Constitucional en su contenido este reconoce tres formas de propiedad rural:

- I. Ejidal.
- II. Comunal, y
- III. Pequeña Propiedad.

En lo particular, las tierras ejidales se dividen por su destino en:

- I. Tierras de uso común,

- II. Tierras Parceladas,
- III. Tierras para el asentamiento humano.

De esta manera apreciamos las distintas formas de propiedad en materia agraria, lo cual obliga que estudiemos la propiedad ejidal, en lo particular y en su momento, en virtud de ser la razón principal que nos llevará a comprender el tema de esta tesis.

En segundo lugar, el mismo precepto legal en la fracción VII reconoce la personalidad jurídica ó el patrimonio propio de los núcleos de población ejidal, la protección del derecho de propiedad sobre las tierras, y en lo particular, las de los ejidos.

En tercer lugar, este artículo protege la libre voluntad de los ejidatarios para adoptar las condiciones que más le convengan, en relación al aprovechamiento de sus recursos naturales, de aquellas tierras que forman parte del patrimonio del ejido y exclusivamente del ejidatario (parcelas).

En cuarto lugar, dentro del IV párrafo de este precepto, establecerá los procedimientos por los cuales los ejidatarios podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, y otorgar el uso de sus tierras, y tratándose en lo particular de los ejidatarios, la forma de transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; de igual manera fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la Asamblea Ejidal, otorgará al ejidatario el dominio Pleno sobre su parcela. Por último, este prevé que en el caso de enajenar su parcela, se respetará el derecho de preferencia previsto en la Ley.

De lo anterior nos habremos dado cuenta del porqué de nuestro estudio, en virtud de que el párrafo IV del artículo 27 Constitucional, señala claramente el derecho que se les otorga a los ejidatarios para disponer la propiedad de sus parcelas, para luego enajenar, si es su deseo, ante terceros o ante los mismos

ejidatarios. Esta facultad que la ley confiere a los ejidatarios, necesariamente se convierte en un requisito de formalidad y solemnidad en virtud de la autorización de la Asamblea Ejidal, además de cumplir con los requisitos y procedimientos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria vigente contempla para este caso.

El Dominio Pleno, además de ser un derecho legal, desde mi punto de vista legal se convierte en una facultad de órgano Supremo del Ejido, (Asamblea Ejidal) y que a su vez, se transforma en un asunto más que podrá y deberá ventilarse dentro de alguna sesión (ordinaria o extraordinaria), que sea celebrada por la Asamblea Ejidal ante la presencia de su órgano de Vigilancia, Comisariado Ejidal y del ejidatario(s) interesado(s) para hacer uso de su derecho.

Por otra parte es útil saber la definición de los significados de las palabras denominadas como dominio y pleno.

Dominio: (Lat. *Dominium*) m. Poder que uno tiene de usar y disponer con libertad de lo que es suyo. // Tierra o estado que posee bajo su dominación un soberano en una república. // Der. Plenitud de los atributos reconocidos por las leyes al propietario de una cosa para disponer de ella. // Plenum Der. Pleno dominio.¹

Es así como el dominio pleno es la facultad o la modalidad con que cuanta una persona frente a la propiedad para hacer disposición de algún bien, que en este caso es la parcela que sea de algún ejidatario y desee enajenarlo por su propia conveniencia, lo podrá hacer, siempre y cuando sea autorizado por la Asamblea Ejidal y cumpla con los requisitos previstos en la Ley.

Pleno: (Lat. *Plenus*) Adj. Lleno, completo.²

¹ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para Juristas*, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 476.

² *Ibidem*, p. 1037.

Al respecto cabe mencionar la plenitud y la totalidad, sin particularidades y condiciones en relación, al Dominio Pleno del goce y disfrute de la propiedad de su parcela del ejidatario, al haber sido autorizado conforme a derecho.

La asamblea puede otorgar a los ejidatarios el pleno dominio sobre sus parcelas, siempre que la mayor parte de éstas haya sido delimitada y asignada, para lo cual deberá seguirse el procedimiento de celebración de asamblea, previsto en el artículo 23, fracciones VII a XIV. Por lo tanto, la aprobación requerirá el quórum de asistencia y resolución legal, señalando antes, lo que dificulta grandemente la desincorporación de la parcela del régimen de la propiedad social, ya que será necesario contar con la aprobación de la mayoría de los ejidatarios y la participación de la Procuraduría Agraria (Art. 81). Después deberá cumplirse las formalidades para materializar la desincorporación: los ejidatarios interesados deberán solicitar que se dé de baja la inscripción en el registro Agrario nacional, el cual expedirá el título de propiedad que debe inscribirse en el registro Público respectivo local (Art. 82).

Una situación ambigua que puede generar controversia, es el momento en que las unidades parcelarias dejan de pertenecer al régimen ejidal para incorporarse al derecho común. En primer término, la ley dispone que los ejidatarios interesados podrán asumir el pleno derecho sus parcelas cuando lo deseen, una vez que la asamblea lo hubiere acordado, para lo cual deberá formalizarse la baja de las tierras del registro Agrarios nacional, que expide el Título de Propiedad que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad local. Mediante este procedimiento, la desincorporación se produce de hecho, luego de la celebración de la asamblea y el acuerdo de la misma, lo que se puede acreditar con el acta respectiva y los documentos que comprueben su legal convocatoria; y de derecho, en el momento en que se dé de baja el título por el Registro Agrario Nacional, para después inscribirse en el Registro Público de la Propiedad local.

Sin embargo, el último párrafo del artículo 82 de la ley, señala que las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas al derecho común, a partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario nacional, lo que desde nuestro punto de vista no es sino la desincorporación de derechos, pero que deja totalmente fuera la situación de hecho, (el acuerdo de la asamblea) que puede producir consecuencias jurídicas, debido a la confusión que el texto de la ley puede crear. Ante ello, cabe preguntarnos si ¿el ejidatario puede celebrar actos de pleno dominio sobre su parcela contando únicamente con el acta de asamblea? ¿Qué sucederá si el Registro Agrario Nacional no cancela la inscripción o no expide el título?.

Creemos que la desincorporación ejidal se concreta en dos actitudes: el acuerdo de asamblea y la voluntad del ejidatario de asumir el dominio pleno, materializando dicho acuerdo mediante la solicitud de cancelación de inscripción al Registro Agrario Nacional. Lo demás, la cancelación del registro Agrario Nacional, expedición de título e inscripción en el registro Público de la Propiedad, son elementos formales que no afectan la validez de la adquisición del dominio pleno.

El derecho del tanto, una vez adoptado el dominio pleno y realizando la transmisión de la parcela, en la primera enajenación tiene derecho del tanto, en el siguiente orden: los familiares del enajenante, las personas que la hubieren trabajado por más de un año, los ejidatarios, vecindados y el núcleo de población. Todos ellos cuentan con 30 días naturales a partir de la notificación de la venta, la cual es obligatoria so pena de nulidad de operación. Como es obligación del comisario ejidal y del consejo de vigilancia verificar que se cumplan las notificaciones a quienes tienen derecho al tanto, éstas deben efectuarse por conducto del mismo comisariado ante dos testigos o personalmente ante fedatario público (Art. 84). Además, en cualquiera de los dos casos, el comisariado debe publicar la relación de bienes o derechos a enajenar.

El procedimiento para ejercitar el derecho al tanto, no se especifica en el texto legal, pero consideramos que en la notificación o en la publicación del comisariado ejidal sobre los bienes o derechos a enajenar, deberá señalarse fecha y lugar para ese fin, cuándo y dónde deberá acudir el fedatario público y quién dará fe de las posturas que se presentarán ante el comisariado ejidal, quien en caso de recibir posturas iguales por derecho habitantes de igual categoría, realizará un sorteo para determinar la preferencia (Art. 85).

Cuando quienes ejerzan el derecho al tanto sean personas ajenas al núcleo de población, o no se hubiere ejercitado este derecho y la parcela sea transferida a persona ajena al ejido, en lo que la ley considera como la primera enajenación, ésta se hará cuando menos al precio que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o cualquier institución de crédito y estará libre de impuestos o derechos federales a cargo del enajenante (Art. 86).

5.2. Diversas Formas de Adoptar el Dominio Pleno.

Se ha de decidir que la Ley Agraria establece en realidad dos vías que conducen a la privatización de las tierras ejidales mediante la adquisición del dominio pleno, cada una con mecanismos, procedimientos y requisitos muy diferentes entre sí.

El Dominio Pleno Voluntario e Individual, es el que tiene lugar en relación con las parcelas asignadas individualmente por la asamblea, que requieren autorización de la misma para su formulación. Su fundamento jurídico se encuentra previsto en el artículo 81, en relación con el 23, fracción IX de la Ley Agraria.

El Dominio Pleno Forzoso y Colectivo, es resultado o consecuencia natural del acuerdo que toma la asamblea por la terminación total del régimen ejidal y como resultado de la misma, el núcleo agrario se extingue o liquida. Su

fundamento legal se encuentra en el artículo 29, en relación con el 23, fracción XII, ambos de la Ley Agraria.

En ambos casos deben seguirse procedimientos totalmente distintos entre sí, ya que la ley establece diferentes reglas y requisitos para cada uno de ellos.

Es de mencionar que “las asambleas generales, integradas por los ejidos del núcleo de población correspondiente, en pleno goce de sus derechos ejidales u por consecuencia, constituyen el órgano que tiene atribuida la máxima autoridad del poblado”.

“Considerando a la asamblea, como suprema autoridad interna del ejido o comunidad, se requiere cubrir los requisitos de forma y fondo para la instalación de la asamblea, a fin de ejecutarse la resolución provisional o definida. Al mismo tiempo constituir a sus autoridades internas Comisariado Ejidal y sus Secretarías Auxiliares de Crédito, comercialización y de acción social y a Consejo de Vigilancia”.

A fin de cuantas, dentro de las sesiones de la asamblea se ventilan los asuntos que le incumben al ejido. (Artículo 23 L. A. V.)

Como se podrá observar, la asamblea comprende la instrumentación de una serie de actividades al interior del ejido, y para la realización de ésta se requiere necesariamente cubrir los requisitos de forma y fondo, que para su realización establece la ley Agraria, los cuales a continuación se anuncian.

De acuerdo al artículo 24 de la Ley Agraria vigente, la asamblea podrá ser convocada por el Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigilancia, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de por lo menos veinte ejidatarios, o el veinte por ciento del total de ejidatarios. Si el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia no atendiera la solicitud de los ejidatarios, en un plazo de 5 días, podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea.

Por ejemplo, cuando la asamblea tenga que tratar asuntos internos del propio ejido, establecidos en las fracciones I a VI y XV del artículo antes mencionado, tendrá los siguientes caracteres.

- a) La convocatoria deberá hacerse con no menos de ocho días de anticipación, ni más de quince, la cédula de la convocatoria deberá ser fijada en los lugares más visibles del ejido y deberá contener los asuntos a tratar, así como la fecha y el lugar en que habrá de establecerse la asamblea, la cual debe de ser en el ejido o en el lugar que habitualmente se celebre, salvo causa justificada.
- b) Para que una asamblea sea valida en la primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios.
- c) Si la asamblea no se lleva a cabo por a falta de asistencia requerida para su validez, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria, por la asamblea y se realizará en un plazo no menor a ocho y no mayor a treinta días.
- d) Considerando la segunda convocatoria, la asamblea será valida con el número de ejidatarios que lleguen a asistir.
- e) Las resoluciones de la asamblea serán validas con los votos de la mitad más uno de los asistentes.
- f) Para la validez de este tipo de asambleas no se requerirá la presencia de ninguna autoridad ni funcionario o fedatario público, sin embargo, esto no es impedimento para que asistan éste tipo de personalidades.
- g) De toda asamblea se levantara a un acta que deberá ser firmada por el Consejo ejidal y el consejo de vigilancia, así como los ejidatarios asistentes que de su propia voluntad deseen hacerlo. Cuando exista inconformidad se podrá firmar el acta bajo protesta de inscribirse en el Registro Agrario Nacional, este último siempre

y cuando se reconozca, modifique, transmita o extinga derechos.

Finalmente, de acuerdo a la ley agraria vigente, caracteriza a las asambleas como blandas (ordinarias) y duras (extraordinarias); las primeras contemplan los asuntos que van de la fracción I a la VI, como por ejemplo la formulación o modificación del reglamento interno del ejido, a la aceptación o separación de los ejidatarios, es decir, aquellos asuntos de menor firmeza. Por otra parte, encontramos a las asambleas duras, que son aquellas en las cuales se ventilan los asuntos con mucho más firmeza, que van de la fracción VII a la XIV, como por ejemplo encontramos el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y la regulación de tenencia de posesionarios, así como se señala en la fracción IX que contempla el artículo 23 de la Ley Agraria vigente, que es la autorización de los ejidatarios sobre el dominio pleno sobre sus parcelas, y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley.

Las asambleas de Balance y programación, son aquellas que se convocan llenando los requisitos de forma y fondo de las asambleas extraordinarias. Con una periodicidad anual o al terminar el ciclo de producción, para evaluar sus resultados y al mismo tiempo programar la producción, el financiamiento, del grupo colectivo que posibiliten el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del núcleo agrario. A este acto podrán asistir un representante de la Delegación agraria, de la(s) institución(es) oficial(es) que refaccione el ejido o comunidad, o asesores técnicos de las dependencias oficiales relacionadas con la producción y comercialización de los productos del campo (artículo 30).

De esta manera en forma general, lograremos entender los tipos de asambleas, la forma que operan dentro del interior del ejido, así como de sus requisitos y sobre todo sus características.

Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo

determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido.

Esta fracción, se refiere a ciertos modos que pueden ser útiles para la asamblea, en cuanto a la formulación o modificación de algunos puntos propios del reglamento interno del ejido, por ejemplo, está la forma de llevar a cabo determinadas actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras.

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

Es de entender, que esta fracción se refiere a un derecho exclusivamente del propio ejidatario, ya sea por su propia voluntad en aceptar ser ejidatario o el separarse totalmente del ejido, así como lo es de sus aportaciones.

III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección o remoción de sus miembros.

Esta fracción da a entender que los emitidos por el Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia, en cuanto a sus funciones que deben ser tratados por la asamblea.

Otra situación que prevalece es la remoción de sus miembros, es decir, el cambio de alguna persona que forme parte de los órganos del ejido, antes mencionado.

IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos.

Ciertamente esta fracción contempla una facultad a la asamblea para poder determinar o en su caso vigilar los recursos económicos que genere el ejido,

materializándolos y regulándolos en cuentas y balances, dentro de esta misma fracción, está la facultad de otorgar poderes y mandatos cuando así lo crea conveniente la Asamblea, con la finalidad de distribuir diversas funciones que en el ejido se presenten.

V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto e uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común.

Esta fracción contempla los actos jurídicos que se manifiestan en contratos o convenios, que tengan como finalidad beneficios al ejido por el disfrute de tierras de uso común ante terceros.

VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades de ejido.

Dicha fracción establece la facultad que la asamblea tiene para distribuir los frutos económicos, que se deriven de las actividades agrícolas que llevan a cabo conjuntamente los ejidatarios dentro del propio ejido.

VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización.

Este apartado establece la facultad de destinar a su mejor criterio, aquellas tierras que por naturaleza tengan una finalidad para el pleno desarrollo de la vida del núcleo de población ejidal.

VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regulación de tenencia de posesionarios.

Este apartado establece la facultad que tiene la asamblea para actualizar la situación, en cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra ante los legítimos posesionarios (ejidatarios).

IX. Autorización de los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de sus tierras de uso común a una sociedad, en términos del artículo de esta ley.

De aquí logramos deducir la facultad propia que tiene la asamblea de reconocer un derecho propio de los ejidatarios frente de sus parcelas, en virtud de la adopción del dominio pleno de las tierras antes mencionadas, para que posteriormente puedan pensar los ejidatarios en enajenar, según así les convenga. Otra situación que marca esta fracción es la aportación de las tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil, es decir, que los ejidatarios, en un momento dado, podrán por mutuo propio arrendar sus parcelas a cambio de beneficios totalmente económicos.

X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común sí como su régimen de explotación.

Esta fracción faculta a la asamblea para determinar, asignar las tierras de uso común, así como as reglas que se llevarán a cabo para el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales que emanan este tipo de tierras.

XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos.

Este apartado contempla la división de los ejidos o fusión de los mismos, es decir, la unión de ideas netamente agrícolas u otras actividades que tengan como finalidad la de obtener mejores beneficios en el agro mexicano, o en su caso la división del ejido, con la finalidad de seguir buscando nuevos beneplácitos.

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

En cuanto a esta fracción, se dice que al tomar la decisión de dar por terminado con el régimen ejidal, o porque la procuraduría Agraria así lo determine, se convierte en un derecho de los ejidatarios, puesto que ya no existen razones suficientes favorables para seguir fungiendo como tales.

XIII. Conversión el régimen ejidal al régimen comunal.

Al respecto, también se convierte totalmente en un derecho exclusivamente de los ejidatarios, en virtud de que ellos son quienes deciden seguir fungiendo como tales o en su caso adoptar el régimen comunal, pero con otras condiciones, derechos que señale la misma Ley Agraria vigente.

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

La forma en que se trabaja la tierra de los ejidos es la colectiva, pero también pueden decir si realmente desean trabajar de este modo o cambiar la forma, siempre y cuando se someta bajo la autorización del Supremo Órgano del Ejido que es la Asamblea.

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

Por último encontramos que esta fracción dispone las formas que así estén consideradas dentro del reglamento interno del ejido.

Generalmente éstas son las facultades o actos que reconoce la asamblea entre otros, por ello e que convierte en asunto de suma importancia que logrará y deberá ventilarse dentro de la misma, cuando así lo consideran sus miembros que son los mismo ejidatarios.

El artículo 23 fracción IX de la ley Agraria vigente señala lo siguiente:

Artículo 23. La Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

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

De esta fracción deducimos dos puntos importantes; en primer lugar la autorización de la Asamblea a los ejidatarios, para que por mutuo propio adopten el dominio pleno de sus parcelas según les convenga y en segundo lugar, la aportación de las tierras de uso común a una sociedad de tipo mercantil o civil, pero lo que más nos incumbe es el primer punto, porque de aquí que se convierta en una fuente principal de Dominio Pleno.

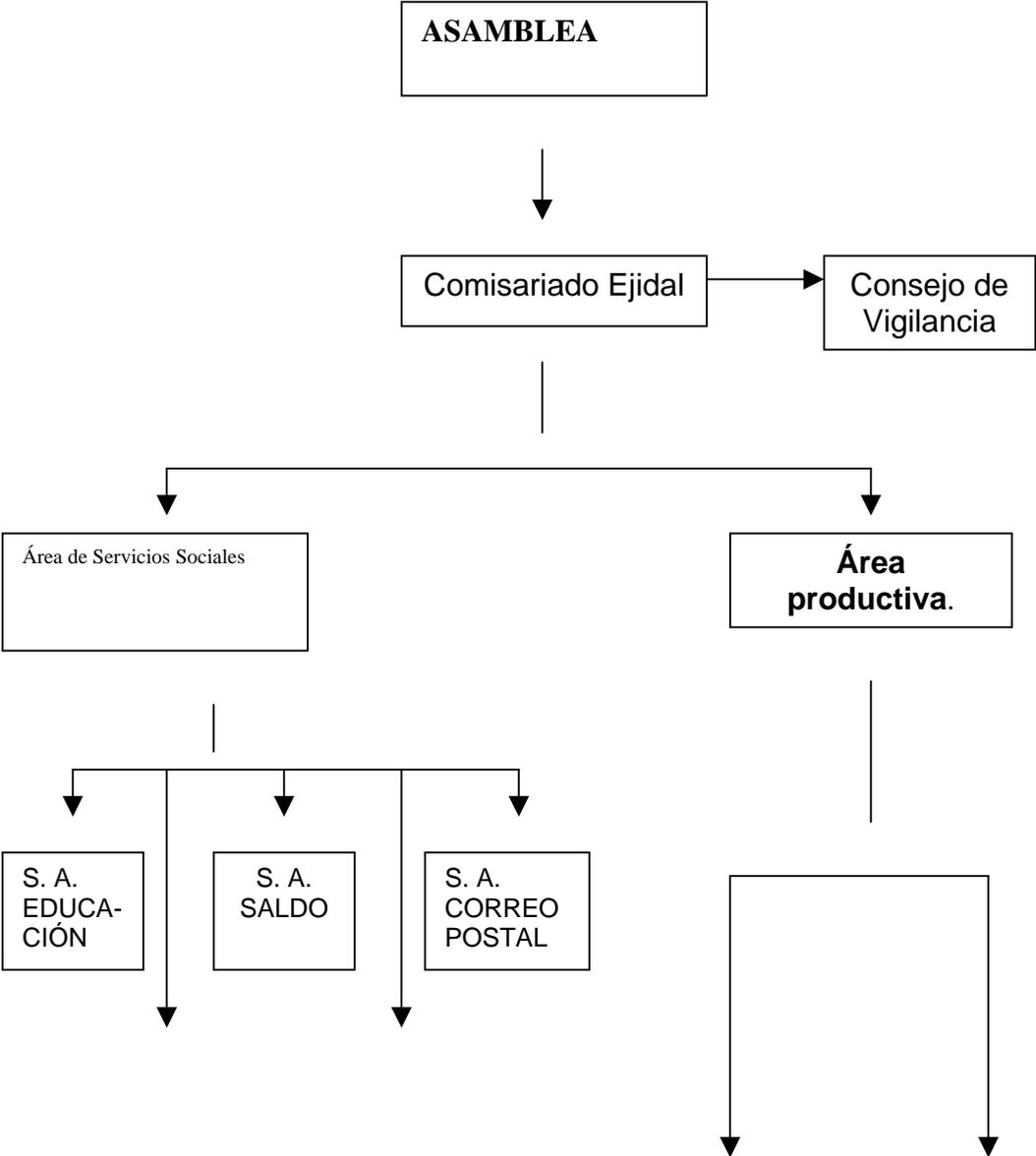
Esta fracción contiene la razón esencial del Dominio Pleno, en virtud de la autorización a los ejidatarios para estar en la posibilidad de adoptar el dominio pleno de sus parcelas y hacer de ella lo que más les convenga, obviamente es un requisito de formalidad y solemnidad, desde mi punto de vista legal, ya que sin esta autorización no surtirá plenamente sus efectos legales, además de que el ejidatario no tendría el dominio pleno de su parcela para disponer de ella de manera total y directa, sin la necesidad de solicitar la autorización de la Asamblea, esto con la finalidad de darle mayor seguridad jurídica a esta operación.

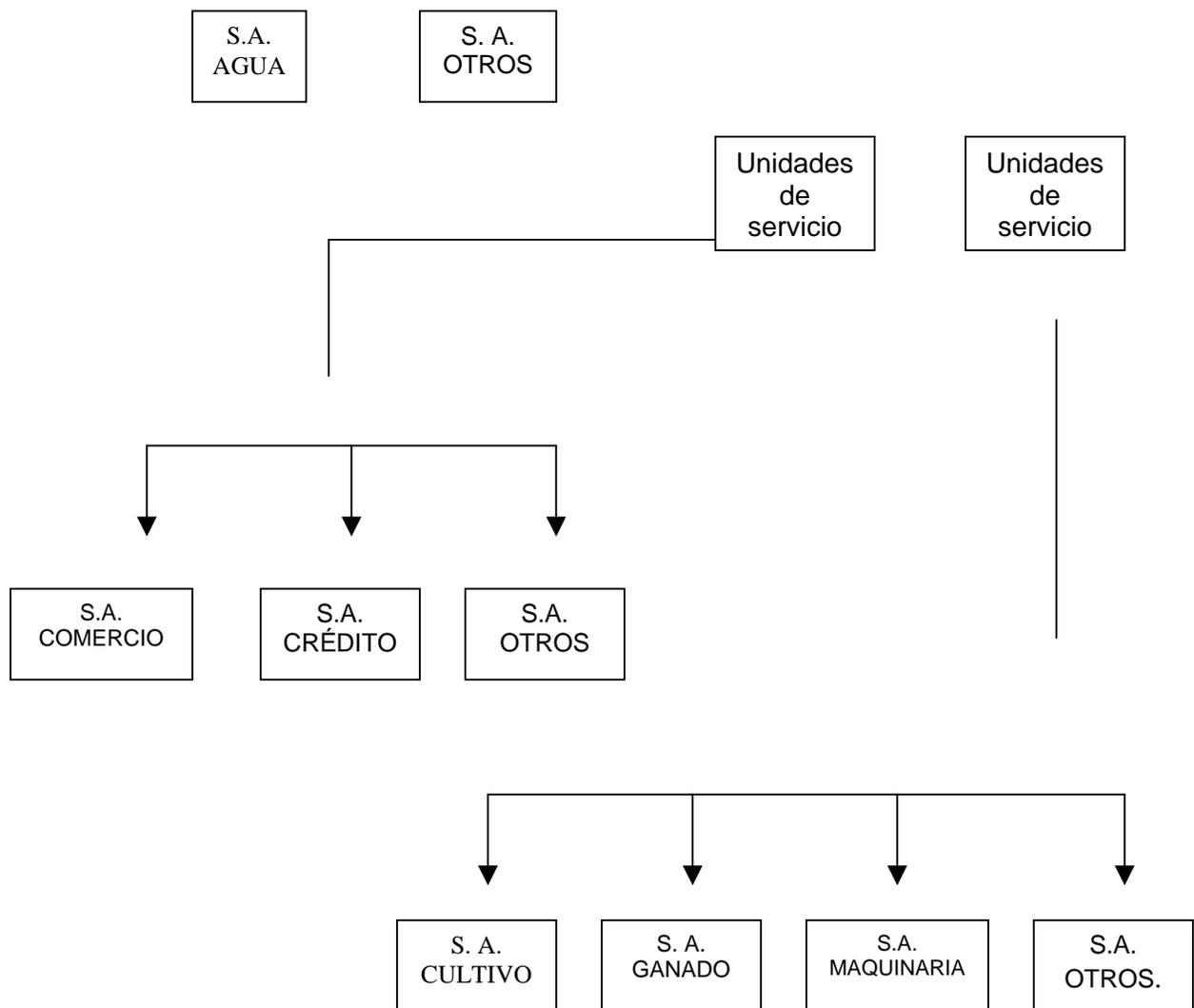
Una situación más que considero importante mencionar acerca de esta fracción, es que el ejidatario que ha decidido adoptar el dominio pleno de su parcela, que se le ha asignado de acuerdo a la Ley Agraria, mucho antes de solicitar la autorización a la asamblea, ya cuenta con este derecho, en virtud de ser reconocido por esta Ley, desde mi punto de vista personal, es un derecho

que tiene efectos e intereses a largo o a corto plazo, según sea la necesidad del ejidatario que recurra al mismo, por otra parte, es un derecho en donde los ejidatarios pueden disponer de él en cualquier momento, pero con la condición de seguir los pasos que marca la ley.

De lo anteriormente expuesto, en cuanto a los tipos de asambleas, requisitos de forma, fondo y validez, así como lo expresa la ley Agraria vigente en sus preceptos legales, y para mejor entendimiento, apreciaremos los siguientes organigramas relativos a los ejidos pequeños y grandes.

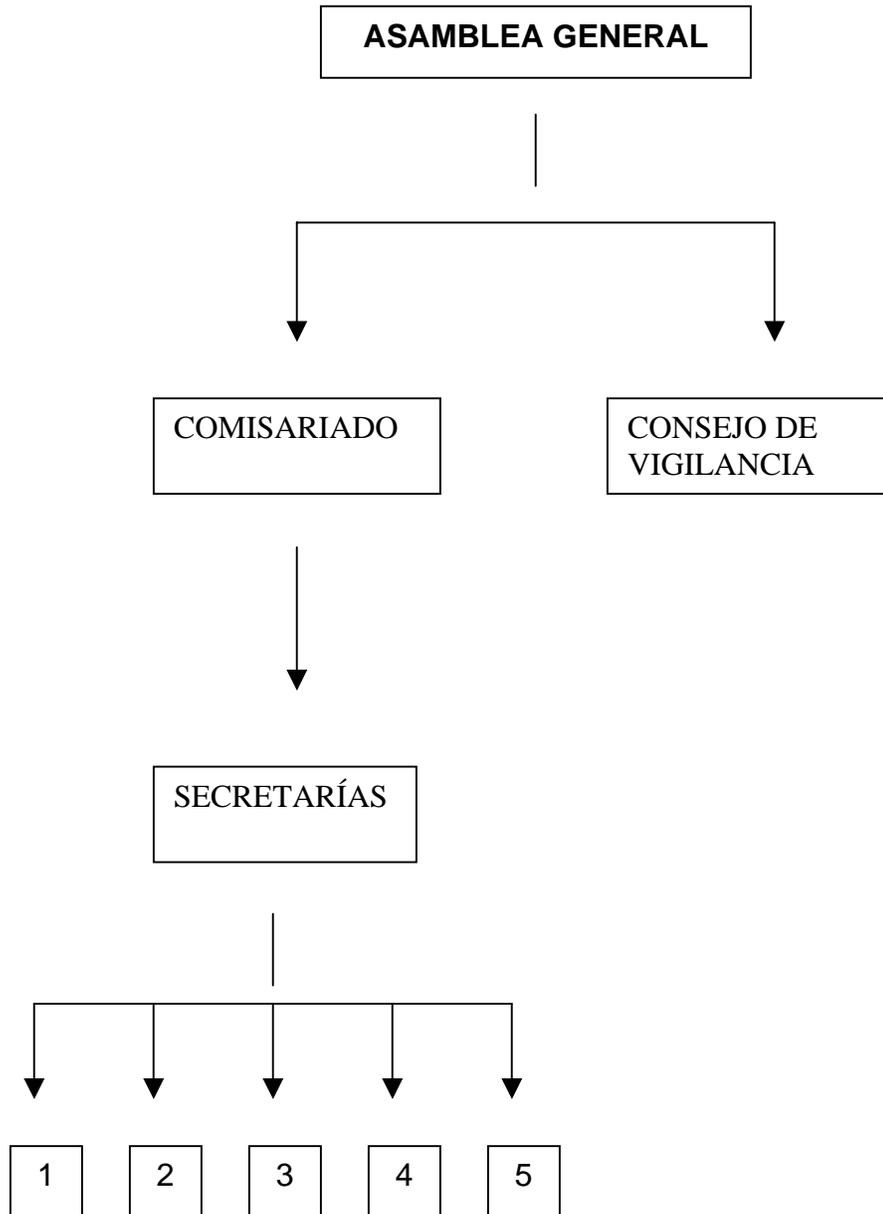
ORGANIGRAMA PARA EJIDOS GRANDES.





Como nos habremos dado cuenta, los ejidos grandes, por su estructura y forma, se encuentran en un 100% establecidas conjuntamente con las actividades agrícolas, ganaderas e inclusive pesqueras. Por otra parte, una razón ya sabida por ellos es el poder sobre la educación, en relación con la conservación de los recursos agrícolas que emanan de la tierra. Así, se deduce que este tipo de ejidos, con su principal cabeza que es la Asamblea, luchan, conservan y sobre todo tratan de sobrevivir ante las circunstancias políticas, sociales y económicas que se susciten en la República Mexicana.

ORGANIGRAMA PARA EL EJIDO PEQUEÑO.



Como lo anterior, hemos conocido la estructura que se engloba dentro de un ejido que es pequeño, el cual en la actualidad sufre de extremas carencias, relativas a los factores económicos, políticos y sociales, que los indican en momentos extremos a la disolución de los mismos; por otra parte sigue siendo la cabeza dentro de estos la Asamblea como órgano supremo del Ejido, para

enfrentar en determinados asuntos que se lleguen a prestar, como por ejemplo esta el poder sobrevivir ante las circunstancias precarias que sufre el agro mexicano.

El ejido fue constituido como una institución de la reforma agraria, con una añeja sedimentación en raíces prehispánicas, se nutre en una denominación durante la colonia; siendo ésta la voz “exitus”, que significa el terreno a la salida de los pueblos.

En la época de la colonia fue definido el ejido como una extensión de tierras que pertenecería al común del pueblo, imprescriptible e inalienable, y estaba prohibido labrarlo, ya que era un lugar de esparcimiento y paseo de los habitantes, donde estos adquirirían leña para su uso y pasto para sus animales, en este aspecto, el ejido tuvo una connotación diferente a la actual, en virtud de que se trataba de tierras próximas al casco urbano o caserío, cuya extensión fue variando según las épocas.

Es por ello que la enciclopedia Espasa Calpe, lo define de la siguiente manera: “Lugar común donde la gente se suele juntar y recreación, y donde también los pastores apacientan sus ganados”.³

Asimismo, el Diccionario General Etimológico lo menciona como: “El campo común de todos los vecinos de un pueblo, lindante con él, que no se labra, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las áreas”.⁴

Aparte de otras diferencias secundarias, notamos de inmediato que el ejido no era cultivable, ni susceptible de apropiación, sin embargo en la actualidad, como veremos más adelante, el régimen ejidal está dado a un conjunto de campesinos para su trabajo colectivo, directo e individual.

³ Enciclopedia Espasa Calpe, T I; Ed. 23ª Edt. Cumbres, S. A. Buenos aires, Argentina, 1992 p. 321.

⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba T XXV. Edt. Criskill, Buenos Argentina. Argentina, 2000. p. 754.

Así como también, el concepto del ejido actual ya no corresponde a la definición que hace el diccionario jurídico Escriche, al decirse que “el campo tierra que está a la salida de lugar que no se planta ni se labra, y es común para todos los vecinos”.⁵

Posteriormente el ejido deviene como institución jurídica en los planes y programas de la revolución mexicana, que culmina en la primera ley de índole agraria, “Ley de 6 de Enero de 1915”, donde el ejido tiene una caracterización jurídica muy evolucionada, pues se establece la acción de dotación para la reconstitución de ejidos a cargo del Gobierno Nacional, apoyándose en la institución de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

De acuerdo a lo anterior, el ilustre maestro Luna Arroyo lo consideró como, “Tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose por cuenta del Gobierno Federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados”.⁶

Puede apreciarse que algunos autores definen al ejido nada más en función de las tierras, bosques y aguas, objeto de la dotación correspondiente, sin embargo, toman en cuenta a las personas o al poblado que formula la solicitud de dotación, es decir, lo catalogan como una institución especial, al lado de la propiedad privada de las comunidades de que el mismo artículo 27 constitucional. Sin embargo, en todo caso, se admiten tanto los elementos patrimoniales de las tierras, bosques y aguas como el elemento humano, el régimen de propiedad bajo el cual se inscribe, y los demás elementos de su organización para el cabal entendimiento o comprensión del ejido moderno mexicano.

⁵ ESCRICHE, Joaquín, Diccionarios Razonado de legislación Jurisprudencia. T. II Edt, Temis, S. A. Bogotá, Colombia, 1999, p. 850.

⁶ LUNA ARROYO, Antonio, y ALCERRECA, G. Luis. Diccionario de derecho Agrario Mexicano, ed. Porrúa, México, 1998. p. 135.

En este aspecto, la citada ley del 6 de enero de 1915, adquirió el rango de Constitucional, Ley que al abrigarse paso a formar parte del texto del artículo 27 constitucional de 1917. Los bienes que lo integran, señaló Don Luis Cabrera, serán inalienables, esto es, con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente separar esa propiedad. El artículo 11 del ordenamiento invocado estableció que una Ley reglamentaría determinaría la condición en que han de quedar los terrenos que vuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tantos los disfrutan en común.

Posteriormente surgieron una serie de circulares, decretos y leyes que tuvieron poca vigencia, y que trataron de dar solución al problema agrario, y en especial a la restitución de las tierras, bosque y aguas que fué el objetivo primordial del Plan Revolucionario, a quienes habían sido despojados de sus parcelas.

En este sentido, surgió la circular número 48 de fecha 1º de septiembre de 1921, de la Comisión Nacional Agraria, suscrita por el Presidente Álvaro Obregón, en la cual se determinó que el ejercicio de propiedad sobre el ejido, se considerará dividido en dos partes, que serán el dominio directo, o sea el derecho de intervenir, que la Nación se reserva para evitar que los pueblos lo pierdan por contrato, y el dominio útil, o sea de usar y disfrutar de ellos, que dichas agrupaciones tendrán perpetuidad, conforme a las leyes relativas.

La Ley Reglamentaria sobre Repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, de fecha 19 de diciembre de 1925, estableció por primera vez la naturaleza de la propiedad ejidal, en el sentido de considerarla inalienable e inembargable, en juicio o fuera de él, por autoridad alguna.

Al ejidatario se le reconocía el dominio sobre el lote adquirido, confirmando el mandato asentado en la parte final de noveno párrafo, considerado único de la

ley de 6 de enero de 1915. “es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino a de quedar dividida en pleno dominio”; desde luego con las modalidades legales, pero con la intención de que se escriture o titule a los ejidatarios, individualmente, conformándose así el patrimonio familiar. Razón por la cual el artículo 6º de la Ley reglamentaria, estableció que los comisariados ejidales cesarán en su representación, en cuanto a las normas del repartimiento, tan pronto como quede registrada, conforme a esta ley, en el Registro Agrario, la propiedad definitiva de los lotes repartidos; “y una vez hecho el fraccionamiento ejidal, quedan los parcelarios en libertad de organizarse en la forma que más le convenga para el cultivo y explotación de la tierra (artículo 24)⁷. Esto trajo como consecuencia inmediata la expedición de los títulos parcelarios ejidales.

Con la reforma constitucional de 1934, el primer Código Agrario de 1940, sólo asignaba al ejidatario el disfrute de la parcela; pero coincidieron en que la propiedad de montes, pastos aguas y demás recursos naturales superficiales correspondería a la comunidad, y los derechos sobre los bienes agrarios se declaran inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El ejido se caracterizó por las tierras que se les daba a los núcleos de población agrícola, y surgió un procedimiento para la obtención del mismo, éste se les daría siempre y cuando tuvieran por lo menos seis meses de fundado para que la exploten directamente, con las limitaciones y modalidades que la Ley señala, siendo en principio inalienables, inembargables, intransmisibles, imprescriptibles e indivisible, (artículo 138 Código Agrario de 1942).

Además, el citado Código señala al respecto: “...no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o

⁷ VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Irma, *Derecho Agrario*. Antg. Editorial, México, 1997, pp. 144-147.

contratos que se hayan ejecutado o se pretendan llevar a cabo en contravención a este precepto”.

A parte de otras diferencias secundarias, notamos de inmediato que las primeras definiciones de ejido no eran cultivables, ni susceptibles de apropiación, sin en cambio en el segundo (posrevolucionario), especialmente en el régimen ejidal propiamente dicho, está dado a un conjunto campesino para su trabajo directo e individual, aunque las limitaciones que sufre el derecho de propiedad que adquiere el ejidatario, llevan a clasificarlo como un derecho real sui-generis.

Posteriormente la Ley federal de Reforma Agraria, se otorga el carácter de propietario de los bienes ejidales al núcleo de población, en cuanto al régimen de propiedad. Cabe destacar la existencia de dos tipos de propiedad: la propiedad colectiva y la propiedad individual. Los derechos de propiedad colectiva ejidal son aquellos que se ejercen por todo el núcleo poblacional, como tal grupo sobre bienes propiedad del ejido, por su parte, el artículo 51 de la derogada ley, claramente establecía este sentido de propiedad a favor del ejido en cuestión, y queda patente desde el momento en que se publica la favorable resolución presidencial en el Diario Oficial, es decir, que esta resolución es la que sirve de título acreditativo de tal derecho de propiedad. Es por ello que la propiedad individual giro e torno a los repartimientos individuales para constituir las diversas unidades individuales, de las parcelas, y se acreditaban con los correspondientes certificados de derechos agrarios.

En este sentido, el ejido que se describe sufrió una importante evolución, y ha sido definido por diversos autores especialistas en la materia. José Ramón Medina Cervantes en su libro de derecho Agrario, nos indica al respecto lo siguiente: “el ejido es una empresa social con personalidad jurídica que finca su patrimonio en la propiedad social que el estado le asigna, la cual queda sujeta a

modalidades respectivas, a efecto de auspiciar la organización socio-productiva de los ejidatarios, en el contexto del desarrollo rural integral”⁸

De igual manera, el Dr. Rubén Delgado Moya lo describe como: “la persona moral de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad Federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio sujeto a un régimen de propiedad inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible para que se explote racional e íntegramente como una unidad de producción organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcione conforme a los principios de democracia interna, cooperación u autogestión.”⁹.

En resumen, el ejido está constituido como una persona moral o empresa social, que tienen personalidad jurídica propia y patrimonio propio ubicado en una porción de tierra con bosques y aguas, que el Estado le adjudique en forma gratuita al núcleo solicitante, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones en el disfrute, aprovechamiento o explotación que realicen en los terrenos concedidos con el único fin de satisfacer sus necesidades y con miras hacia la producción agrícola, ganadera, forestal, industrial, entre otras.

La actual Ley Agraria, promulgada el 6 de enero de 1992, cambió significativamente la naturaleza jurídica de este ente colectivo, hasta el punto que se encuentra en vías de extinción, esto se debe porque el ejido es otorgado por una acción de dotación al núcleo solicitante. Con la reforma a la ley en cuestión, se concluyó con el reparto agrario, porque ya no hay tierras por repartir y el núcleo agrario tiene la propiedad absoluta de la tierra que le fue dada por el Gobierno Federal, lo que tiene que llevar un trámite de índole administrativo ante la

⁸ VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Irma, Op Cit. p. 137.

⁹ DELGADO MOYA, Rubén, Estudios del derecho Agrario, Ed. 1ª, Edt. Sista, México, 1997, p. 45.

asamblea para que pueda vender ese terreno a través de la figura jurídica del dominio pleno.

En relación con su naturaleza jurídica, comentaremos brevemente su significado etimológico, para describir con posterioridad su relación con la materia agraria.

Respecto a la naturaleza del derecho, es decir, la juricidad, uno de los significados fundamentales que presenta en el vocabulario filosófico, es el de esencia de género, es decir, el conjunto de propiedades que definen un género. “Este es definido como una clase, un conjunto de objetos que poseen, todos ellos y solamente ellos, determinados caracteres comunes, así por ejemplo, en la filosofía escolástica se establece la equivalencia entre la “naturaleza” en sentido amplio y la “esencia”, y se define a esta última como aquello por lo cual una cosa es lo que es, y se distingue de las demás cosas.”¹⁰

Referido al mundo jurídico, esto significa establecer la equivalencia entre la naturaleza del derecho y su esencia. Dicho de otro modo, la naturaleza del derecho es el conjunto de propiedades que permiten definir, entre los objetos, un sector que presente características comunes (la juricidad) y al cual llamamos “lo jurídico”.

En este sentido, la naturaleza del derecho se expresa mentalmente en un concepto, y éste se desarrolla mediante la definición correspondiente.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del Ejido, ya descrita en las anteriores definiciones está comprendida por el dominio que tienen en las tierras aptas para la producción agropecuaria, dentro de los límites que la ley le impone en función del interés social.

¹⁰ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Op Cit. p. 78.

Por su parte, Jorge Madrazo indica que: “El ejido es una persona moral colectiva, esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria. El ejido añade, esta sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado”¹¹.

En resumen de la variedad del sistema que se tiene sobre la propiedad agraria, se encuentran dos que son las más comunes y son: a) la propiedad individual o sea la pequeña propiedad, y b) la propiedad colectiva o común, que consiste en la utilización y el aprovechamiento de la tierra con una duración indefinida, es decir, que mediante el trabajo que el hombre campesino realice transforma a la naturaleza para hacer la tierra un factor productivo, que se encuentra fuera del radio urbano de las Ciudades o de los pueblos, además, se observa que las formas de explotación o trabajo son factor importante para imponer y regular la conducta en la propiedad agraria, como una institución típica del derecho Agrario, ya que al consumir un factor determinante en la producción agropecuaria, depende en forma notable los de elementos que forman a la naturaleza.

Las características que definen al ejido son la personalidad jurídica del mismo, la tenencia del patrimonio jurídico a través de las tierras, bosques y aguas, patrimonio sujeto a un régimen de propiedad inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible para que se exploten racional e íntegramente como unidad de producción organizada, en forma e instrumentada con órganos de participación, como la Asamblea, el Comisariado y el Consejo de Vigilancia.

¹¹ MADRAZO, Jorge. Artículo 27 cfr. Constit. P. E. U. M. Edit. UNAM, México, 1985, p. 78.

5.3. El Dominio Pleno Voluntario e Individual.

A partir de la reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional y la consecuente promulgación de la Ley Agraria Vigente, se empezó a hablar mucho sobre la privatización de los ejidos mediante la adopción del dominio pleno.

Sobre la conversión del régimen ejidal por el dominio pleno, se sabe que es una forma de privatizar las tierras ejidales.

Antes que se pueda hablar o pensar con seriedad en la adquisición del dominio pleno de parcelas individuales, es indispensable que la asamblea haya efectuado previamente la delimitación de las tierras al interior del núcleo y realizado la asignación de las mayorías de las parcelas del mismo, como se vio en las etapas operativas del PROCEDA.

Lo anterior significa que no es jurídicamente posible realizar ningún trámite de conversión del régimen ejidal al dominio pleno voluntario, sin previamente regularizar y delimitar las tierras del núcleo agrario de que se trate, lo mismo que asignar individualmente las parcelas.

En consecuencia, es imperativo que el núcleo haya asignado previamente la mayoría de las parcelas, antes de proceder a autorizar la adopción del dominio pleno. Lo cual significa que deberán haberse cubierto al menos las primeras diez fases del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, lo mismo que contar con el plano interior aprobado y con los expedientes general e individual respectivos, o bien, que se convoque a una asamblea especial con ese propósito, después de haber concluido el referido programa.

Por consiguiente, se conceden varias opciones para acceder a la autorización de la asamblea del núcleo agrario para adquirir el dominio pleno.

La primera opción consistente en realizar el otorgamiento de dicha autorización al celebrar la propia Asamblea la Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales. En tal caso, las convocatorias deberán prever dicho punto en el orden del día, el cual deberá insertarse en la parte final de la misma. Es decir, después de los puntos relativos a la discusión y aprobación, en su caso, de los planos internos, de uso común y de asentamientos humanos, mediante los cuales se delimitan las tierras del núcleo y se determina su destino. Lo mismo que después del punto relativo a la asignación individual de las parcelas a quienes tengan derecho a las mismas.

La segunda opción, para otorgar dicha autorización, se encuentra en la celebración de una asamblea convocada especialmente con ese propósito después que concluyo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. Es decir, con posterioridad a la fecha en que los ejidatarios y poseionarios del núcleo recibieron de manos del personal del Registro Agrario Nacional sus Certificados Parcelarios, de uso común y los títulos de solares correspondientes, señalados en las etapas operativas del PROCEDE, en los términos asignados por la mencionada Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales.

Según el grado de información lo mismo que el mayor o menor interés que tengan los miembros de un núcleo agrario con relación a la conversión de régimen ejidal de sus parcelas individuales por el régimen de dominio pleno, la Asamblea tiene la opción de otorgar una sola autorización o bien, conceder varias autorizaciones parciales sobre el particular.

Se dice que la autorización es parcial, cuando la misma se otorga a favor de uno solo o varios ejidatarios y poseionarios individualmente determinados; en cuyo caso, en el cuerpo del acta respectiva deberá anotarse el nombre o los nombres completos correctamente escritos de las diversas personas que han sido facultadas para tal efecto.

La autorización se realiza individualmente por sujetos, no por parcelas; lo cual significa que se otorga a favor de una persona, esto le sirve para todas las parcelas de las que sea el mismo titular

Se dice que hay autorización total del dominio pleno cuando se concede de manera general e indeterminada a favor de todos los miembros del núcleo, los ejidatarios y poseionarios del ejido que desean adquirirlo, o mediante cualquier formula similar. En tal caso, no es necesario incluir en el acta la relación de los nombres de las personas que han sido autorizadas.

Lo anterior, particularmente cuando se trata de una asamblea especialmente convocada con el objeto de autorizar dicho tramite; toda vez que los nombres de las personas integrantes del núcleo ya obran inscritas en el Registro Agrario Nacional y al omitir mencionar sus nombres nuevamente, se evita cometer errores al escribir los nombres de los mismos en el acta de autorización mencionada.

En cuanto a las limitaciones de la asamblea, en materia de Dominio Pleno, se tienen las parcelas con destino especifico, como son: las parcelas escolar, cuyo objeto es contribuir a la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permiten un uso más eficiente de los recursos humanos y materias con que cuenta el núcleo; la parcela de la juventud, también conocida como unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, su destino especifico es servir para la realización de actividades productivas, recreativas y de capacitación para el trabajo, en beneficio para los hijos varones de ejidatarios, comuneros y avecindados cuyas edades oscilen entre los 16 y 24 años; la unidad agrícola industrial para la mujer, cuyo objeto es servir para establecer una granja agropecuaria o de industrias rurales para provecho de las mujeres del núcleo agrario mayores de 16 años de edad; otras parcelas, entre las que encontramos que han sido asignadas individualmente a favor de algún ejidatario o poseionario, lo mismo que las usufructuadas por el propio núcleo agrario.

La asamblea del núcleo agrario carece de facultades que le permitan revocar o cancelar válidamente la autorización de adoptar el dominio pleno ya concedido con anterioridad y que obra asentado en el acta respectiva; en virtud de que afectaría los derechos legalmente adquiridos por los beneficiados con dicha autorización, sobre los cuales no puede darse marcha atrás.

Se considera que en tal situación solamente mediante una sentencia ejecutoria emitida por el Tribunal Unitario Agrario competente, dictada en el juicio respectivo, puede obtenerse la anulación o cancelación de la autorización para adoptar el dominio pleno, lo mismo que la asignación de un derecho agrario otorgando legalmente por la asamblea.

La facultad de revocar o cancelar un acuerdo de la asamblea tomado con apego a derecho, no está contenido en la Ley Agraria, ni en ninguna otra disposición de Ley o Reglamento. Por lo tanto, si la asamblea o el órgano de representación del núcleo agrario pretendieran revocar, cancelar o dejar sin efecto la autorización otorgada por ella para adquirir el dominio pleno; tal acuerdo es ilegal y por lo mismo, impugnabile también mediante la correspondiente demanda que interponga el interesado ante el Tribunal Unitario Agrario.

Adicionalmente, el Comisario Ejidal carece de interés jurídico y legitimación procesal activa para demandar la cancelación de cualesquiera acuerdos tomados por la asamblea con apego a derecho, toda vez que carece de facultades para oponerse a dichos acuerdos.

Los Tribunales Agrarios no pueden intervenir en el transcurso del procedimiento de adopción del dominio pleno, pues carecen de facultades para ello, por tratarse de un acto interno del núcleo, en su primera etapa y posteriormente, en la segunda, se trata de un procedimiento netamente administrativo que compete en exclusivo al Registro Agrario Nacional.

Eventualmente los Tribunales Unitarios podrán intervenir para resolver los conflictos jurídicos que se llegaren a suscitar, cuando se impugne la validez de una asamblea o se controviertan los derechos individuales sobre las parcelas cuyo dominio pleno autorizo la asamblea.

Puede decirse que el procedimiento para adquirir voluntariamente el dominio pleno individual de parcelas, tiene dos etapas.

La primera etapa, se indica cuando uno o varios ejidatarios solicitan a la asamblea que les autorice la adopción del dominio pleno de sus parcelas. Una vez que esta toma la resolución que concede dicha autorización, se presenta junto y otros documentos ante el Registro Agrario Nacional, para su revisión técnica y jurídica del expediente.

El registro emite la calificación registral respectiva y la autorización de apertura del folio agrario en que se inscribirá ese acuerdo. La etapa finalizara al quedar inscrito el citado acuerdo en la Delegación Estatal del Registro Agrario Nacional.

La segunda etapa, se inicia cuando las personas autorizadas para adquirir el dominio pleno, que menciona la resolución de asamblea que obra inscrito en la Delegación del Registro, acuden individual o voluntariamente ante esta, para solicitar que sus parcelas sean dadas de baja en dicho registro; lo mismo que la cancelación de los certificados parcelarios correspondientes y su canje por títulos de propiedad parcelaria.

Esta etapa finaliza cuando el Registro después de emitir la calificación registral respectiva, expide e inscribe los nuevos títulos parcelarios en el Registro Público de la Propiedad y realiza su posterior entrega al solicitante.

En la primera etapa, que es la de autorización del dominio pleno por la asamblea, se inicia cuando uno o varios ejidatarios solicitan a la asamblea general que autorice la mencionada adopción, por lo que la asamblea debe haber delimitado y asignado la mayoría de las parcelas del núcleo, el acta de delimitación, destino y asignación de tierras ejidales debe estar inscrita en la Delegación Estatal del RAN y, que, los titulares de las parcelas deben contar con sus certificados parcelarios. Se debe convocar y celebrar la Asamblea de Dominio Pleno en donde se acodará conceder la autorización de adopción del dominio pleno solicitada o negar dicha autorización, esta asamblea debe contener formalidades especiales como son las fechas de expedición de las convocatorias, el quórum requerido para instalarla válidamente, contar con el numero de votos y porcentajes para que los acuerdos tengan valor, la existencia obligatoria de un representante acreditado por la PA, la asistencia de un Fedatario o Notario Público y, la obligación de pasar el acta de la asamblea ante la fe del notario público que asista a la misma. El acta de la asamblea que autorice la adopción del dominio pleno de los miembros del núcleo agrario debe contener también el acuerdo de que la misma se inscriba ante el RAN, pudiendo designarse un Comisariado o Delegado para que se encargue de efectuar dicho tramite, esta se presenta en la Delegación Estatal del RAN, y una vez admitida y calificada por la Dirección General de Registro, se emite la autorización para su inscripción del acuerdo de autorización del dominio pleno contenido en el acta respectiva, por parte de la Delegación Estatal que corresponda. Así una vez inscrito el mencionado acuerdo, concluye formalmente la primera etapa del procedimiento de adopción del dominio pleno.

La segunda etapa, que es la cancelación de los Certificados y Expedición de Títulos Parcelarios, se integra por la solicitud individual para dar de baja las tierras, cancelar Certificados y Expedir Títulos parcelarios por lo que el interesado deberá acompañar a su solicitud los originales de los Certificados parcelarios que le fueron previamente entregados por el RAN, para ser canjeados por los títulos parcelarios, lo mismo que su identificación oficial con fotografía y el recibo del

pago realizado por el Banco por conceptos de derechos registrales y expedición de los Títulos Parcelarios, en donde una vez admitida la solicitud se turna al registrador correspondiente para su supervisión, y en un término de sesenta días emitirá la calificación registral respectiva, una vez realizado lo anterior, el registrador procede a cancelar la inscripción relativa al Certificado o Certificados parcelarios correspondientes y, de manera simultanea, expide el Título de Propiedad parcelario respectivo, es precisamente cuando la parcela deja de ser ejidal y pasa a ser de dominio pleno sujetándose entonces a las reglas de derecho común, contenidas en el Código Civil de la Entidad Federativa correspondiente; y finalmente se da la inscripción de los Títulos Parcelarios en el Registro Público de la propiedad y su entrega al interesado, en donde una vez que la Delegación del RAN a expedido los Títulos Parcelarios, la misma se encarga de oficio, de enviarlos a inscribir en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, y una vez que los mismos regresan debidamente inscritos, son entregados personalmente a sus titulares, a sus Representantes Legales o a sus apoderados acreditados mediante carta poder simple o ratificada ante fedatarios público, previa firma del recibo en que se hace constar dicha entrega.

Actualmente los ejidatarios viven una situación muy difícil en virtud de las nuevas reformas al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria y sus reglamentos respecto, notablemente son benéficas, solamente que al legislador se le olvido la situación preponderante económica que esta viviendo el país.

De esta manera logramos desmembrar las consecuencias jurídicas positivas y negativas, que sufren los ejidatarios o en general los núcleos de poblaciones ejidales.

Comenzaremos introduciéndonos poco a poco y, con razón lógica a las consecuencias jurídicas positivas que se presentan en la actualidad las cuales son:

POSITIVAS.

La primera consecuencia positiva es que cada ejido cuenta con tierras para trabajar, de las cuales destacan las tierras de uso común y que son las que sustentan las necesidades económicas de los ejidatarios, por otra parte, encontramos las parcelas, que son las tierras cuya titularidad corresponde únicamente a los ejidatarios, por ello que en este caso les tomemos un poco más de atención. La forma de trabajo como lo hemos venido planteando es de manera colectiva, es decir, los ejidatarios trabajan ayudándose mutuamente unos entre otros, y los beneficios que logran obtener se los reparten entre ellos mismos, o los destinan para otro tipo de necesidades, obviamente funcionando a través de sus órganos. Es así como nos damos cuenta, que en relación a las parcelas, los ejidatarios pueden hacer uso de ellas en el momento que así lo dispongan. Otra ventaja es que el artículo 4 de la Ley Agraria vigente señala lo siguiente:

Artículo 4. El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida Nacional.

Las organizaciones de productores elaboran propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concretadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación.

Este artículo contempla una ventaja de que gozarán de manera plena los ejidatarios, ya que el Ejecutivo Federal tiene que promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural, mediante el fomento de actividades productivas y acciones sociales, con el fin de elevar el bienestar de los campesinos, en este caso los núcleos de población ejidal. Otra consecuencia positiva que consagra este artículo, es que ellos podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo. Una ventaja más es que de acuerdo al artículo 3 de la Ley Agraria vigente manifiesta lo siguiente:

Artículo 3°. El Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta ley.

Esta se traduce en la participación entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en relación con las acciones que sean encaminadas en bienestar del campo.

Otra consecuencia jurídica positiva es la que señala el artículo 6 de la Ley Agraria vigente que dice así:

Artículo 6°. las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo: fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; proporcionar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de estos entre sí, promover la investigación científica y técnica y transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales, apoyar la capacidad, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización, asesorar a los trabajadores rurales, y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.

En cuanto a los créditos para solventar las necesidades del campo, fomentara la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, a fin de apoyar la capacitación, organización de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización, esto con la finalidad de mejorar la vida del campo.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, emitido por el Ejecutivo Federal, en su apartado donde menciona la manera de propiciar la

seguridad jurídica en la propiedad de los bienes, y en los derechos de los particulares en su párrafo VII señala lo siguiente:

En materia de tenencia de la tierra en el ámbito ejidal, se consolidará la aplicación de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y la nueva legislación agraria. Al efecto se tomarán las medidas pertinentes para terminar en forma definitiva el rezago. Paralelamente, se buscará mejorar los sistemas de regularización de derechos agrarios y promover la incorporación de los ejidos que aún no lo han hecho en los programas respectivos”¹²

Es importante mencionar que estos objetivos planeados, someramente, no se han concretado como supuestamente debería ser, sólo parte de ello es considerado, pero eficaz no se ha logrado plenamente lo antes dicho, razón por la cual no damos cuenta al visualizar el campo mexicano.

Asimismo, otra consecuencia positiva es que los ejidatarios son libres, pero de manera limitada, en virtud de que sus actividades se encuentran contenidas en su reglamento interno, donde de acuerdo al artículo 10 de la Ley Agraria vigente manifiesta las bases Generales para la organización económica y social del ejido que adopte libremente, establecen también las reglas por las cuales serán aprovechadas las tierras de uso común.

Además otra consecuencia positiva es la explotación colectiva de las tierras ejidales, siempre y cuando así lo considere pertinente su Asamblea, basándose en el artículo 11 de la Ley Agraria vigente.

El artículo 58 de la ley Agraria vigente contempla la asignación de las parcelas por conducto de la Asamblea, el cual dice:

Artículo 58. “La asignación de las parcelas por la asamblea, se hará siempre con base en la superficie identificada en el plano general del ejido, cuando hubiere

¹² *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 1995. p. 37.

ejidos con derechos iguales conforme al orden de prelación establecido en el artículo anterior, la hará por sorteo. A la asamblea en que se lleve a cabo al sorteo deberá asistir un fedatario un representante de la procuraduría Agraria que certifique el acta correspondiente”.

En cuanto a la cesión de sus derechos sobre sus parcelas el artículo 60 de la Ley Agraria Vigente señala lo siguiente:

Artículo 60°. La cesión de los derechos sobre tierras de uso común por un ejidatario, a menos que también haya cedido sus derechos parcelarios, no implica que este pierda su calidad como tal, sino solo sus derechos al aprovechamiento o beneficio proporcional sobre las tierras correspondientes.

Esto con la finalidad, de asegurar los derechos de los ejidatarios así como el aprovechamiento de las tierras correspondientes.

El artículo 81° dice: cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta Ley.

Víctor Barragán Bénitez comenta sobre dicho artículo lo siguiente: “He dicho ya, en ocasiones de otros comentarios, que el Derecho Agrario de hogaño se encuentra transitoriamente en el marco del Derecho Social, y que si cumple algunos de los supuestos fácticos que norman ciertos artículos de esta Ley, se realizará, a su vez, el propósito fundamental de los legisladores que contribuyeron a la reforma del artículo 27 Constitucional en el año de 1992, que es el de marcar la pauta para que nuestro derecho se incluya en el ámbito del derecho común, lo cual, dicho sera de paso, no es en sí mismo perjudicioso para la clase campesina, pero que sí representa un cambio de definición u aplicación del derecho social agrario. El artículo que se comenta y el siguiente, son las muestras irrefutables de esta realidad.

Este artículo, a manera de sendero que representa la libertad de los ejidatarios de elegir su destino en cuanto a clase, contempla la posibilidad de que una vez asignadas las tierras, mediante el PROCEDE, cuyo fundamento es el artículo 56 de esta Ley, el ejido pueda adoptar el dominio pleno sobre aquéllas, de tal manera que en vez de simples usufructuarios, los ejidatarios se vertirán en auténticos propietarios, acontecimientos, que tiene profunda significación para el derecho Agrario”.

NEGATIVAS.

Por otro lado, y dentro de las consecuencias jurídicas negativas, nos encontramos con la pobreza y la marginación. Esta se traduce en la falta de apoyo económico, que los ejidatarios encuentran al querer emprender sus actividades agrícolas en las tierras de uso común.

Además la falta de recursos económicos que generan una serie de problemas, a los que se debe enfrentar él o los ejidatarios, al querer sobresalir y lograrlo como lo dispone el artículo 27 Constitucional, donde señala a través de la Ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidatarios, en lo particular y en lo que nos concierne, para el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural, situación que en nuestros días difícilmente se llega a ver.

El apoyo económico es un problema que hoy en día viven los ejidos, y si lo hay es a través de instituciones de crédito o el famoso bando que otorga Créditos en cualquier especie a los ejidos, será cierto, pero con muchas condiciones que desequilibran la situación de los núcleos de población ejidales. Es por ello que el ejidatario o los núcleos de población ejidales, sufran estos acontecimientos por la negligencia de la Administración Pública de los Recursos económicos del país, una cierta y verdadera marginación o pobreza que viven los campesinos.

Por otro lado, la falta de inversión de parte de los particulares constituidos en sociedades Mercantiles o Civiles, es un problema que adolece la vida en el campo, toda vez que estas sociedades han perdido la total confianza de las tierras que pertenecen a los ejidos (tierras de uso común,), por tal motivo los inversionistas huyen y prefieren invertir sus capitales en diversas actividades que generen atractiva riqueza, a sabiendas que las tierras mencionadas son quienes nos vieron nacer y sobre todo son el patrimonio Nacional que no se merece darle la espalda.

O en su defecto, los inversionistas se aprovechan de los ejidatarios al pagarles cantidades ridículas por sus tierras para invertir en casas habitación, pequeñas industrias, empresas textiles, manufactureras, etc. convirtiendo a los ejidatarios en jornales o trabajadores de los que antes fueron sus tierras, pagándoles salarios mínimos (más abajo del salario capitalino), y generando con ello la explotación del hombre, además de que no les ofrecen seguridad jurídica y medica, exponiéndolos a jornales laborales inhumanos.

Los ejidatarios tienen el interés de mejorar día con día, luchando ya no por generar riqueza que hasta la fecha no se ha visto, sino por sobrevivir y mantenerse ante un gran problema que es la extrema pobreza.

Otro aspecto negativo que sufren los ejidatarios, es la mala distribución de la tierra, en virtud de que en la última etapa de la reforma Agraria, durante la administración Salinista se consumo determinadamente el responder a las necesidades de los ejidatarios por medio de un decreto presidencial, que en términos generales afirmó que ya existían tierras para dotar o restituirlas a los ejidos y comunidades. Por esto, que una serie de problemas se han venido generando por la falta de concertación de proyectos, planes y de situaciones anexas, que solamente se hicieron pero no se llevaron a cabo, o que fueron realizadas pero que no tuvieron la suficiente fuerza para lograr mejores beneficios para cambiar la situación de nuestros campesinos.

Otra consecuencia negativa que encontramos es el desempeño y la falta de educación en el campo, lo que se refleja en problemas económicos, dando a notar una falta de apoyo de parte del Poder Ejecutivo Federal, en relación con los empleos, en virtud de que se han firmado varios Tratados Internacionales con diversos países del mundo, y que no dan a relucir sus objetivos, sino una serie de chantajes y deslumbramientos a los beneficios que estos tratados llegarían a beneficiar de manera directa a nuestra clase campesina. Suena absurdo, pero es una realidad, en cuanto a que los ejidatarios no resuelven su problema y los lleva a emigrar a las grandes Ciudades, con el fin e ilusión de cambiar y mejorar su situación económica y forma de vida o migran a otros países donde la mano de obra, en el campo, es mejor pagada que en nuestro país. Es una realidad y un gran problema que existe en nuestro país.

Otra situación que vive el campesino es la falta de educación, ya que los ejidatarios conforme ha pasado el tiempo, aún conservan las costumbres rudimentarias, muy respetadas, en relación con las técnicas de cultivo, proceso de diversas actividades como es el arado.

La falta de profesionales en este ámbito como son los Agrónomos para impartir este tipo de educación, es otro grave problema para poder solucionar el aprovechamiento de las tierras que forman parte del patrimonio familiar del ejido, al contrario, hacen que los ejidatarios se desilusionen y recurran al dominio pleno de sus parcelas para ser objeto del abuso de algunas Sociedades Mercantiles o Civiles. De aquí que surja una consecuencia negativa más, que es la falta de apoyo técnico del Gobierno que se ha venido comentando.

Otro punto de suma importancia, es la injusticia que constitucionalmente sufren los ejidatarios, es un gran problema que se ha venido suscitando desde tiempos muy remotos pero con otra apariencia, sobre todo en el periodo de Salinas.

Justicia significa dar a cada uno lo que le pertenece, y lo que en ese periodo fue degradante, ya que a quienes se les debió dotar de tierras no se les dotó, a quien se debió restituir o se le restituyó y todo para que ciertas personas que en ese tiempo ostentaban el poder abusaban de sus funciones quedándose con tierras que no les pertenecían. De aquí que resalte otro aspecto negativo como la falta de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y el caciquismo, siendo que la Constitución, a través del artículo 27 fracción VII en general, habla de la seguridad jurídica que se encuentra sobre la protección de la propiedad de la tierra de los núcleos de población ejidales, mientras que la Ley Agraria vigente también las protege, pero desafortunadamente en algunas ocasiones los funcionarios que se encargan de impartir esta seguridad, no lleva a cabo como lo señala la Ley, es decir, la falta de capacitación en el buen desempeño de sus funciones que les corresponde acatar no se cumple como debiera, así la corrupción es un grave problema y que hoy en día se ha convertido en una costumbre, generando una gran desigualdad, jurídica entre las partes (ejidatario y particular), por lo que el valor adquisitivo que se significa el poder que ostentan algunas personas.

Además, el caciquismo y el latifundismo son dos figuras similares, a mi manera de ver, mientras que una consiste en el poder de una persona sobre determinadas tierras, y la otra consistente en las grandes extensiones de tierra que no están permitidas por la propia Constitución.

Por último, las consecuencias negativas que crean este tipo de actos, desde mi punto de vista, es la falta de créditos y la falsa idea de los Mexicanos en cuanto al desarrollo de las tierras. El primer punto quiere decir, en general, que en cuanto los ejidatarios necesitan esos créditos para llevar a cabo sus actividades, el Gobierno no cuenta ni dispone de los recursos para sustentar totalmente este tipo de necesidades. Por otro lado, las instituciones de Crédito piden demasiados requisitos para otorgar dichos créditos, tardando la respuesta y siendo casi imposible para todos los ejidatarios, porque la tierra y la siembra no espera su

siembra, pues cada producto tiene sus temporales de cosecha, pero desafortunadamente los créditos se vuelven inoportunos, y la ayuda que el Gobierno es insuficiente. Por último cuando los ejidatarios llegan a obtener estos recursos económicos lo primero que solventan son sus necesidades alimentarias, ya que si también no se contemplan estas necesidades, tiene como consecuencia enfermedades, que no les ayudan a poder trabajar de manera adecuada en el campo.

Es importante recalcar que mucha gente no se preocupa por la situación de los ejidos, por ello que se cree una falsa idea que tenemos los Mexicanos en el desarrollo de las tierras. Se da tal desarrollo pero sólo beneficia a unos cuantos y sobre todo al comercio exterior, en donde los ejidatarios no pueden competir eficazmente, ya que sus productos terminan vendiéndolos a muy bajos costos, por no haber mercado, además de no contar con los instrumentos suficientemente adecuados y tecnológicos para aprovechar al máximo los recursos de las tierras de uso común.

Otro aspecto negativo que se da al querer obtener el Dominio Pleno, es el que se presenta cuando se le quiere dar este cambio de naturaleza jurídica a tierras que no han sido utilizadas, ni cultivadas o que se encuentran abandonadas por mucho tiempo, por los propios ejidatarios, al momento de pedir la autorización de la Asamblea esta puede no autorizar este cambio, y opta por que se le de otro fin de utilidad pública a esas parcelas ejidales, en beneficio de la comunidad o el Estado.

Otro aspecto negativo, y que es uno de los argumentos más socorridos para oponerse a cualquier cambio jurídico que permita al ejidatario vender sus parcelas, es que se volvería a la concentración de la tierra en manos de unos pocos, se crearían grandes latifundios y, paralelamente, una masa de desheredados invadirían los centros urbanos para buscar trabajos en la industria y el comercio, sectores que no están preparados para absorber la población

agrícola, que será desplazada supuestamente por la concentración de la tierra al otorgarse en propiedad el ejido.

Por último, es así como nos damos cuenta que los ejidatarios pasan por una situación crítica, y mientras no se apoye de manera considerable al campo no lograremos ser un país independiente.

5.4. El Dominio Pleno Forzoso o Colectivo.

Este segundo tipo de adquisición del dominio pleno de las tierras ejidales, tiene lugar excepcionalmente, cuando el núcleo agrario en una asamblea de formalidades especiales toma el acuerdo de terminar o extinguir el régimen ejidal.

Tal situación puede presentarse cuando existen circunstancias que hagan difícil o imposible la existencia normal del ejido, las cuales han sido clasificadas por la Procuraduría Agraria en dos tipos: ejidos con tierras y con ejidatarios, y ejidos sin tierras y con ejidatarios.

El acuerdo de terminación o extinción del régimen ejidal, siempre deberá ser total, es decir, que deberá referirse a la superficie total de todas las tierras del núcleo agrario que se encuentran sujetas a dicho régimen de propiedad.

Lo anterior, debido a que no es posible jurídicamente extinguir el régimen ejidal en una parte del ejido y en otra continuar con él. No es posible terminarlo parcialmente, por ejemplo exclusivamente en el área de uso común, en el área aparcada o en una parte de estas dos.

La terminación, extinción o conversión del régimen ejidal al de propiedad privada o dominio pleno debe ser total; por lo tanto, el acuerdo respectivo debe

necesariamente comprender la totalidad de las tierras que se encuentren sujetas a dicho régimen.

Para que proceda esta vía de adquisición del dominio pleno de tierras ejidales, existen algunos requisitos, los del dominio pleno individual o voluntario. Estos son: celebrar un asamblea de formalidades especiales convocada con el objeto de discutir la terminación del régimen ejidal y que la misma tome el acuerdo de realizar ese tramite; la emisión de un dictamen previo, por parte de la Procuraduría Agraria, a solicitud del propio núcleo, en el que se determine que ya no existen las condiciones necesarias para su permanencia; publicar el acuerdo de asamblea que decide la terminación del régimen ejidal en el Diario Oficial de la Federación lo mismo que en el periódico de mayor circulación de la localidad en el que se ubica el ejido; liquidar o pagar previamente todas las obligaciones y las deudas subsistentes a cargo del núcleo agrario, al igual que sus integrantes en lo individual; elaborar y aprobar en una asamblea las formalidades especiales un proyecto de división y partición de las tierras de uso común, con el propósito de asignarlas en proporciones lo más equitativas posible a cada uno de los ejidatarios y poseesionarios del núcleo, además de autorizar la adopción del dominio pleno de las tierras que van a salir del régimen ejidal por terminación del mismo y pasar al régimen de propiedad privada; que dichas tierras de uso común por re-delimitar y asignar no correspondan a bosques ni selvas, ya que en ese caso, las mismas deberán retomar el Dominio de la Nación; que la superficie total de las parcelas o fracciones asignadas individualmente a cada ejidatario, o poseionario no rebasen los límites de la pequeña propiedad, pues los excedentes que hubiere, pasaran también al Dominio de la Nación; presentar el expediente a la Delegación Estatal del Registro Agrario Nacional para su revisión técnica y jurídica, el cual se remitirá a la Dirección General de Registro a la Ciudad de México, para que se emita la calificación Registral correspondiente; emisión de los Títulos de Propiedad respectivos por la Delegación del Registro Agrario Nacional, y; realizar las inscripciones y asientos correspondientes, tanto en el Registro Agrario Nacional como el Registro Público de la Propiedad que corresponda.

Existe una adecuada separación entre lo que son los procedimientos que hasta ahora son Acciones Institucionales de apoyo a los ejidos a través del PROCEDE, y los que se refieren a la libertad que los núcleos de población tienen para decidir su destino, en cuanto a permanecer como propiedad social o adoptar el dominio pleno, ya sea parcelario o adoptar sus tierras a sociedades mercantiles o civiles, con lo que se convierten al Régimen de Propiedad Privada Individual o de personas morales según sea el caso. En el caso de la adopción del dominio pleno existe por disposición legal, tratándose de la terminación del Régimen Ejidal. El artículo 75 de la Ley Agraria Vigente menciona que en los casos de manifestar utilidad para el núcleo de población ejidal, podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a Sociedades Mercantiles o Civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios. En el caso de liquidación de la sociedad, el núcleo de población ejidal y los ejidatarios, de acuerdo a su participación en el Capital Social, y bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria, tendrán presencia, respecto de los demás socios, para recibir tierras en pago de lo que les corresponda en el haber social. En todo caso el ejido o los ejidatarios, según corresponda, tendrá derecho de preferencia para la adquisición de aquellas tierras que aportaron al Patrimonio de la Sociedad.

La liga natural que existe entre el PROCEDE y la posible conversión de propiedad ejidal o particular, es la certificación como presupuesto, pues mientras no existen debidamente certificados los ejidos, no será posible someter a la asamblea ejidal la autorización para conversión de tierras a propiedad particular.

En cuanto a la expedición de los títulos de solares urbanos, siendo parte del PROCEDE, no deja de ser una conversión de terrenos ejidales a particulares y aún más, representa igualmente una conversión de terrenos de carácter rural, por terrenos urbanos, que refleja un crecimiento urbano, la mayoría de las veces de manera irregular, con transmisiones al margen del derecho y en pocos casos, más que satisfacer las necesidades de los ejidos, generado por la Expansión de las Ciudades.

Dentro de la problemática actual nos encontramos que los principales problemas sociológicos que enfrenta el campo son:

- a) Falta de tecnología y Apoyo crediticio, ya que el Gobierno invierte más en las campañas electorales, lo cual se me hace un gasto innecesario, ya que si se brindaran mayores subsidios al campo este país saldría adelante y se combatirían muchos problemas que acosan la situación financiera del país.
- b) Desempeño, aquí el ejido, tal como se encontraba lejos de absorber o retener la mano de obra campesina, ha generado un desempleo masivo, lo cual no ha culminado en un estallido social debido a la válvula de escape que significa la migración de millones de campesinos al vecino país del Norte y al Distrito Federal. El ejido ya demostró que no es solución al desempleo sino todo lo contrario, y con la agravante de que, además de no generar empleo, mantiene ociosos los recursos.

Luis Pazos comenta al respecto “La posibilidad de arrendar o transmitir la propiedad ejidal generaría empleo y pondría a trabajar los recursos, pues quien adquiere la tierra, al ponerla a trabajar necesitaría mano de obra y probablemente contrate a los antiguos dueños o poseedores del ejido legalmente rentado o comprado.

La realidad actual del ejido nos enseña que las tierras que producen eficientemente y han elevado el nivel de sus miembros, son los que han funcionado al margen de la ley, es decir, violando un gran número de leyes Agrarias.

Los ejidos exitosos son los que no funcionaban como ejido, y los que han fracasado son los que funcionan apegándose a la multitud de leyes y limitaciones, de la añeja e inoperante legislación, vigente hasta 1991.”¹³

- c) Falta de la educación. La falta de escuelas en estos sectores trae consigo un problema gravísimo, ya que los ejidatarios no pueden tener acceso a nuevas formas de cultivar la tierra para aprovecharla mejor y poder obtener mayores recursos.
- d) Pobreza Extrema. En estos lugares se vive una pobreza extrema, por lo que muchos ejidatarios no pueden sembrar adecuadamente sus tierras por falta de recursos, y se ven en la necesidad de vender sus parcelas.
- e) Corrupción. Esta se da por parte de las autoridades de los Municipios, de los Órganos del ejido y por parte del Gobierno.
- f) Venta ilegal de parcelas. Es realizada por los miembros de la Asamblea, la cual no lleva acabo el cumplimiento de todos los requisitos que pide la ley para su realización, y en ocasiones por el Gobierno que se apodera de parcelas para venderlas.
- g) Arrendamiento de la tierra, se realiza a través del contrato de mediaría, el cual es mal estructurado.
- h) Mal procedimiento administrativo del cambio de naturaleza jurídica ejidal a propiedad privada.
- i) Legalización de las tierras. Aquí encontramos grandes problemas, ya que las autoridades que se encargan de legalizar las tierras, lo hacen con mucha negligencia y el proceso termina siendo muy tardado, y no hay la asesoría adecuada hacia los ejidatarios para resolver sus problemas.
- j) Injerencia de Sociedades Civiles y Mercantiles dentro del campo, trayendo como consecuencia el latifundismo disfrazado y el caciquismo.

¹³ *Revista de los Tribunales Agrarios*, Tribunal Superior Agrario, México 1993. p. 58.

- k) Migración, muchos de los campesinos optan por irse a probar suerte en otros países, abandonando sus tierras con la finalidad de obtener una mejor calidad de vida.
- l) Insalubridad y falta de servicios médicos, que ocasiona graves enfermedades en los núcleos ejidales y la muerte de muchos de ellos.
- m) Inclemencia climatológica en el país (abundancia de lluvia o sequía extrema).
- n) Luchas de poder y clases sociales dentro de los mismos núcleos ejidales, por querer tener más tierra o la dominación total del ejido en beneficio de unos cuantos.

Estos son algunos de los puntos principales sobre la problemática actual que viven los núcleos ejidales, dando motivo a que no se haya dado un desarrollo verdadero en el país sobre todo en estos sectores.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El ejido es la porción de tierra que para su cultivo el Gobierno entrega a un grupo de población, en la forma autorizada por el Derecho agrario, con el objeto de dar al campesino oportunidades de trabajo y elevar el nivel de vida en los medio rurales.

SEGUNDA. Los núcleos de población ejidales o ejidos, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas a cada uno de ellos, o de las que hubieran adquirido por cualquier otra forma. El ejido no ha tenido el desarrollo esperado por las autoridades por falta de recursos y subsidios, por tal motivo se ven en la necesidad de adoptar el dominio pleno y hacer el cambio de naturaleza jurídica a propiedad privada.

TERCERA.- El Dominio Pleno es un derecho que tienen los ejidatarios, cuya finalidad es la propiedad total de la parcela que le corresponde a cada uno como legítimos propietarios. El titular de este derecho, autorizado previamente por la Asamblea del Ejido, es el sujeto de los derechos y obligaciones regulados por los preceptos legales correspondientes al ámbito del Derecho Común.

CUARTA. Con la reforma del artículo 27 Constitucional, se reconoce la propiedad plena de la parcela al ejidatario, cuando éste haya solicitado la adopción del Dominio Pleno, además de otorgarle la autonomía total para decidir un buen aprovechamiento, respecto de la explotación de los recursos que en esta se constituyen. La Ley Agraria nos da plena seguridad para la libre voluntad del ejidatario, así como también establecer los requisitos que deben cumplir para acatar las decisiones que más le convengan, y tener un mejor aprovechamiento de los recursos naturales en cuanto a su parcela, particularmente cuando el ejidatario haya decidido adoptar el dominio pleno.

QUINTA. Para adoptar el dominio pleno, el ejido debe incorporarse al PROCEDE, posteriormente, si así lo decide la asamblea, podrá autorizarle al ejidatario para que lo adopte.

SEXTA. Para ser real la seguridad en la tenencia de la tierra, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), llevan a cabo el programa de certificación de Derechos Ejidales y titulación de solares urbanos llamados PROCEDE. Este es un programa voluntario para los ejidos y no es una imposición gubernamental.

SÉPTIMA.- La adopción del dominio pleno. La parcela que posea el ejidatario implica que éste, bajo la previa autorización de la asamblea ejidal sin olvidar el visto bueno del PROCEDE, para asumir la propiedad sobre la tierra de que es titular, la cual ya no estará sujeta al régimen ejidal sino al derecho común.

OCTAVA.- Una vez adoptado el dominio pleno de la parcela el ejidatario deberá solicitar la baja de dicha tierra, al Registro Agrario Nacional, para que a partir de su cancelación, y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, ésta deje de ser ejidal.

NOVENA.- Autorizado el dominio pleno sobre la parcela, el ejidatario tiene la facultad de disposición de transformar su propiedad en pequeña propiedad, si así lo desea, sujetándola a las disposiciones legales que la regulen.

DÉCIMA.- Otorgando el dominio pleno al ejidatario de la parcela autorizada por la asamblea ejidal, no pierde la calidad de ejidatario, al contrario la sigue manteniendo siempre y cuando conserve algún derecho o mantenga alguna relación directa con el ejido. Los campesinos tienen ahora más amplia facultad constitucional para tomar sus propias decisiones, se abren nuevas relaciones con

las instituciones sociales, se resuelven controversias y los núcleos agrarios son quienes determinan como resolver sus asuntos y a que instancia recurrir.

DÉCIMA PRIMERA. Como una consecuencia jurídica positiva sobre la obtención del dominio pleno, el ejidatario tendrá la libertad de elegir se destino en cuanto a clase y los ejidatarios se verterán en auténticos propietarios, lo cual es muy significativo para e derecho agrario.

DÉCIMA SEGUNDA. Como consecuencia jurídica negativa, encontramos que al momento de obtener el dominio pleno, los ejidatarios tienden a enajenar sus tierras a muy bajos costos por la falta de recursos económicos, y terminan convirtiéndose en trabajadores de los que adquieren dichas tierras. Quiero señalar que el campo enfrenta grandes problemas sociológicos como la falta de tecnología, apoyo crediticio, desempleo, falta de educación, pobreza extrema, corrupción, venta ilegal de parcelas, arrendamiento de tierra, migración, migración e insalubridad, entre otros.

DÉCIMA TERCERA. Propongo la reforma del artículo 27 constitucional y 23 fracción IX de la Ley Agraria vigente, para que se establezca una mayor seguridad jurídica y mejores beneficios al ejidatario, para hacer un buen uso del derecho que tienen para el cambio de régimen ejidal “Dominio Pleno”, respecto de la parcela que se le asigno, y evitar consecuencias jurídicas posteriores.

DÉCIMA CUARTA.- Propongo la impartición de asesoría jurídica gratuita y la creación de nuevos programas con relación al “Dominio Pleno” para los ejidatarios, a cargo de instituciones gubernamentales en materia agraria, todo esto con la única finalidad de proteger la integridad y buen conducto que trae consigo este derecho.

BIBLIOGRAFÍA

1. Becerra Bautista, Rafael, "El proceso civil en México", Porrúa, México, 2002.
2. Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 13ª ed., Edit. Porrúa, S.A. México, 1999.
3. Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales", 26ª. ed., Edit. Porrúa, S.A, México, 2001.
4. Calva, José Luis, "La disputa por la tierra, la reforma del artículo 27 y la nueva ley agraria", Edit. Fontamara, 1ª ed., México, 1999.
5. Córdoba, Arnaldo, "La ideología de la Revolución Mexicana", Edit. Era, 15ª ed., México, 1998.
6. Cué Cánovas, Agustín, "Historia Social y Económica de México (1521-1824)", Edit. Trillas, 9ª ed., México, 1999.
7. Chávez Padrón, Martha, "El Derecho Agrario en México", Edit. Porrúa, S.A., 23ª ed., México, 1999.
8. Chávez Padrón Martha. "El Proceso Social Agrario", Edit. Porrúa, México, 1999.
9. Díaz de León, Marco Antonio. "Las Acciones de Controversia de Límites y de Restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario", Edit. Porrúa, S.A. México, 2000.
10. Fabila Manuel.- "Cinco siglos de legislación Agraria", Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981.
11. Gallardo Zúñiga, Rubén. "Prontuario Agrario, Preguntas y Respuestas sobre la Legislación Agraria", Edit. Porrúa, S.A., México, 2001.
12. García Ramírez, Sergio. "Elementos de Derecho Procesal Agrario", Edit. Porrúa, S.A., México, 2000.
13. Medina Cervantes, José Ramón. "Derecho Agrario", Edit. Oxford Mexico, 1998.
14. Mendieta y Nuñez, Lucio, "El Problema Agrario", Edit. Porrúa, S.A., 22ª ed., México, 1988.
15. Nazar Sevilla, Marcos A. "Procuración y Administración de Justicia Agraria", Edit. Porrúa, S.A., México, 1999.

16. Pasos, Luis. "La Disputa por el Ejido", Edit. Diana, México, 1992.
17. Ponce de León, Luis M. "Derecho Procesal Agrario". Editorial Trillas, México 1998.
18. Rivera Rdríguez, Isaías. "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Edit. Mc Graw-Hill, México, 1999.
19. Rincón Serrano, Romeo, "El Ejido Mexicano", Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 3ª ed., México, 1988.
20. Rivera Rodríguez, Isaías. "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano", Edit. Mc Graw Hill, México, 1998.
21. Romero Polanco, Emilio, et. al., "Apertura Económica y Perspectivas del Sector Agropecuario Mexicano Hacia el año 2000", Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1ª ed., México, 1994.
22. Salinas de Gortari, Raúl, "Agrarismo y Agricultura", Comité de la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, LIII, Legislatura, CEHAM, 3ª ed., México, 1988.
23. Silva Herzog, Jesús, "El Agrarismo mexicano y la Reforma Agraria", Edit. F.C.E., México, 23ª ed., 1997.
24. Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana", Edit. Fondo Cultura Económica, 1993.
25. Ulloa Bertha.- "HISTORIA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA" Período 1914-1917. La Encrucijada de 1915. Edit. El Colegio de México, México.1986.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005
Ley Federal de la Reforma Agraria 1990.
Ley Agraria. 2004
Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. 2004
Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. 2004