

**LA FIGURA JURÍDICA DEL DOMINIO  
PLENO ANTE UNA NUEVA  
PERSPECTIVA NEOLIBERALISTA  
DEL RÉGIMEN EJIDAL**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

**JOSÉ LUIS CASTILLO MOLOTLA**

ASESOR: LIC. REBECA YOLANDA VELÁZQUEZ LEÓN.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A MIS PADRES  
JOSÉ LUIS Y BEATRIZ XOCHITL:**

*Con cariño y agradecimiento por su inagotable apoyo, confianza y amor que me han impulsado a lograr este objetivo, y por que toda la vida me acompañaran sus enseñanzas.*

**A MI PAPÀ WLFRANO MOLOTLA:**

*Por que tu recuerdo y consejos fueron la principal inspiración para la realización de este tema, aunque ya no estés conmigo.*

**A MI MAMÀ CONCEPCIÒN:**

*Por su amor y consejos.*

**A MIS HERMANOS:**

*Por su apoyo incondicional en los buenos y malos momentos, en los que me han apoyado.*

**A TODA MI FAMILIA:**

*Con agradecimiento por su amor inquebrantable e incondicional.*

**A MI NOVIA Y AMIGOS:**

Por su apoyo, impulso y amor que me ayudaron a seguir con este proyecto.

**A LA UNIVERSIDAD LATINA:**

*Por acogerme como su alumno, e instruirme para poder lograr todos mis objetivos.*

**A LA LICENCIADA REBECA:**

*Con agradecimiento por las facilidades prestadas y el apoyo que me brindó a lo largo de mi investigación.*

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación es un análisis crítico de los núcleos de población ejidal, de sus órganos de representación interna y de los sujetos que lo integran; de igual modo señala las circunstancias primordiales que ocasionan las problemáticas en que se encuentran inmersos los ejidos, mismas que impiden su desarrollo.

Antes de llegar al estudio de las generalidades del ejido primero se aborda la evolución histórica de las instituciones agrarias que han existido en México, iniciando con la época prehispánica con la figura del “*Calpulli*” que era de suma importancia para la Cultura Azteca y consiguientemente todos los elementos que integraron su organización agraria. En el periodo de la Colonia, y de la Independencia no existieron grandes programas de apoyo al desarrollo agrícola, pues las políticas agrarias no eran prioritarias en aquellos tiempos. Posteriormente con la Revolución Mexicana se dio un verdadero cambio en el régimen agrario nacional, pues los ideales revolucionarios y sobre todo los de Emiliano Zapata buscaban mayor equidad y justicia para el campo, tal y como se observa en el llamado “*Plan de Ayala*.”

Con la Revolución Mexicana vino la promulgación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, misma que a través de su artículo 27 dio origen a una serie de legislaciones en materia agraria, hasta llegar a la *Ley Agraria* vigente promulgada el 26 de febrero de 1992, la cual conjunta la figura del ejido y de la comunidad como entes agrarios; asimismo, esta ley establece además de los derechos y obligaciones de los sujetos agrarios, su forma de organización y los órganos internos que los representan.

Esta tesis toma como principal punto de partida al ejido, por lo que presenta una investigación de sus particularidades, tales como concepción, órganos internos de representación e integración; también se hace referencia a la clasificación del ejido respecto a su funcionamiento. Se analiza el régimen general de la propiedad

ejidal en donde se observa que las tierras del ejido son divididas en tres: algunas son destinadas para el uso común del núcleo de población, otras para el asentamiento humano, y las terceras son parceladas para el desarrollo agropecuario.

Finalmente, en la última parte de la presente investigación se realiza un estudio de la reforma hecha al artículo 27 *Constitucional* el 6 de enero de 1992, donde se le otorgó personalidad jurídica plena al ejido y se doto al ejidatario la posibilidad de obtener el “*dominio pleno*” sobre su parcela, lo que da como resultado que las propiedades que un día fueron ejidales puedan ser sujetas al derecho común para ser destinadas a cualquier otro fin; es decir, dichas tierras ejidales podrán ser enajenadas y entrar al libre mercado.

Otro punto que es tratado en esta tesis es la “*Política Neoliberal*” que el país ha adoptado en los últimos años, la cual es analizada tomando como base el “*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*” del que México es parte. Dicho tratado es abordado de acuerdo a las ventajas y desventajas que ha traído al desarrollo agropecuario nacional.

Del análisis hecho a la figura del dominio pleno y a la política neoliberal se deslindan las posibilidades de éxito éste tiene ante la nueva perspectiva neoliberal del régimen ejidal, concluyendo con las propuestas de solución a todas las problemáticas que se exponen en el cuerpo de la investigación que a continuación se presenta.

# ÍNDICE

## CAPÍTULO I

### EVOLUCION HISTÓRICA DEL EJIDO.

1.1.- Época Prehispánica.....	1
1.1.1.- Organización Social, Política y Económica.....	2
1.1.2.- Tipos de tenencia de la tierra.....	5
1.2.- Época Colonial.....	8
1.2.1.- Propiedad agraria.....	10
1.3.- Época Independentista.....	12
1.4.- Movimiento Revolucionario.....	17

## CAPÍTULO II

### FUNDAMENTO JURÍDICO.

2.1.- Ley del 6 de enero de 1915.....	22
2.2.- Artículo 27 de la Constitución de 1917.....	25
2.3.- Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920.....	27
2.4.- Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.....	28
2.4.1.- Código Agrario del 22 de marzo de 1934.....	29
2.4.2.- Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.....	30
2.4.3.- Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.....	32
2.5.- Ley Federal de la Reforma Agraria del 6 del 16 de marzo de 1971.....	32
2.6.- Ley Agraria del 6 de enero de 1992.....	36

## **CAPÍTULO III**

### **GENERALIDADES DEL EJIDO.**

3.1.- Concepto de ejido.....	40
3.2.- Órganos Internos de Representación y Ejecución.....	42
3.2.1.- Asamblea.....	45
3.2.2.- Comisariado Ejidal.....	51
3.2.3.- Consejo de Vigilancia.....	54
3.3.- Capacidad agraria colectiva.....	57
3.4.- Clases de ejidos.....	59
3.4.1.- Ejidos Colectivos.....	60
3.4.2.- Ejidos Parcelados.....	61
3.5.- Régimen General de la Propiedad Ejidal.....	65
3.5.1.- Tierras para el asentamiento humano.....	65
3.5.2.- Tierras de uso común.....	67
3.5.3.- Tierras parceladas.....	71

## **CAPÍTULO IV**

### **LA FIGURA JURÍDICA DEL DOMINIO PLENO ANTE UNA NUEVA PERSPECTIVA NEOLIBERALISTA DEL RÉGIMEN EJIDAL.**

4.1.- Reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992.....	73
4.2.- Dominio Pleno.....	85
4.2.1.- Concepto de dominio pleno.....	85
4.2.1.1.- Fundamento Jurídico.....	86
4.2.2.- Procedimiento administrativo de cambio de régimen ejidal a dominio Pleno.....	89
4.2.3.- Conversión de tierras del dominio pleno al régimen ejidal.....	105

4.3.- Política Neoliberalista.....	113
4.3.1.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	115
4.3.1.1.- Ventajas.....	117
4.3.1.2.- Desventajas.....	119
4.4.- Problemática actual del ejido.....	122
4.5.- Propuestas de solución.....	124
CONCLUSIONES.....	126
BIBLIOGRAFÍA.....	129

# CAPÍTULO I.

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL EJIDO.

La historia de México para su investigación y su estudio se ha dividido en cuatro etapas fundamentales las cuales van desde las raíces más primitivas hasta la época contemporánea y éstas son:

Época Prehispánica.

Época Colonial.

Época Independentista.

Movimiento Revolucionario.

Debido a que la riqueza histórica de nuestro país es muy amplia, así como las instituciones agrarias que la acompañan, es necesario para el desarrollo de la presente tesis tocar dichos antecedentes históricos.

### **1.1.- Época Prehispánica.**

En el México precolonial el desarrollo agrícola era muy alto, así como sus instituciones, organización, principios y valores, tanto que las civilizaciones de esa época lograron edificar imperios tan grandes como el *Azteca*.

*“El régimen de la propiedad raíz perteneció más bien al derecho público que al privado, ya que era la base del poder público y solo dentro de un círculo limitado de influyentes había una forma de tenencia parecida a nuestra propiedad privada”.*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MARGADANT S., Guillermo Floris. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. 18ª edic., Edt. Esfinge. México. 2008. p. 28

La base fundamental de la economía en esta época se encontraba en su agricultura, preponderantemente en el cultivo del maíz y secundariamente en el frijol, chilacayote, chile y calabaza.

Las civilizaciones más destacadas con las que nos podemos encontrar son la *Azteca* y *Maya*, las cuales guardan estrecha semejanza en cuanto a su organización agraria, pero nos enfocaremos para nuestro estudio en la *Azteca*.

### **1.1.1.-Organización social, política y económica.**

*“El poder del imperio Azteca radicó en gran parte del centro del país (llegaba hasta los océanos pacífico y atlántico, Oaxaca y Yucatán) y se caracterizó por ser netamente guerreros y conquistadores, es por eso que alcanzaron gran poder militar y administrativo en todas las regiones en que dominaban.*

*Su derecho se manifestó en la costumbre, y muy poco en los códigos y a menudo íntimamente ligadas a la religión, éstas tan conocidas por todos que no había necesidad de ponerlas por escrito, sin embargo la inclinación habitual de la gran masa indígena ante el poder de los miembros de la Élite creó gran certidumbre para lo posición jurídica de los humildes”.<sup>2</sup>*

La forma de gobierno *Mexica*, tenía como uno de sus principios fundamentales la democracia, donde el máximo jefe era designado mediante elecciones ya que los *Tenochcas* tenían el derecho elegir a sus gobernantes y solo las personas más sobresalientes por sus cualidades en las artes de la guerra y en sus virtudes personales podían ser elegidas para desempeñar este puesto.

---

<sup>2</sup> [www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/o/OrtizMarco\\_HistDerMex.htm](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/o/OrtizMarco_HistDerMex.htm)

El pueblo dotaba a su gobernante de la capacidad para elegir y tomar decisiones sobre ellos y sus familias casi de manera total.

La organización social *Mexica* se dividió en dos clases sociales que eran “*nobleza o clase social alta y la clase social baja*”, estas se subdividen en las siguientes:

### **Clase social de la nobleza**

#### **GUERREROS**

Las escuelas –*calmécac* y *telpochcalli*- brindaban la posibilidad de formar militarmente a los aztecas, actividad que se reforzaba con la práctica, valor, herencia y abolengo. Esto posibilitaba sobre todo a los egresados del *calmécac*, a la dirigencia de los cuadros altos del ejército, con jerarquías bien definidas a cargo del *telpochtlato* de cada escuadrón.

Los guerreros distinguidos se hacían merecedores de prebendas sociales y económicas, entre ellas tierras de cultivo.

#### **SACERDOTES**

Por la organización del pueblo azteca, los sacerdotes gozaban de alta jerarquía. Sus cuadros tenían parentesco con el *hueytlatoani*; además el cargo se transmitía por herencia, lo que conducía a formar verdaderas castas. El máximo cargo era el Gran Sacerdote (*teotecuhutli*), y de ahí partía toda una gran jerarquía.

Esta clase tenía gran ascendiente en la sociedad azteca, no se olvide que el *hueytlatoani* y otros funcionarios eran sacerdotes, que los hacía detentadores de una considerable riqueza, entre la que se encontraba la inmueble.

## **POCHTECAS**

A diferencia de otras sociedades, en la azteca los mercaderes gozaban de un alto nivel social y moral. Su organización sobre todo entre los de *Tlatelolco* y *Tenochtitlán*- crece a partir de que los aztecas se transforman en sacerdotes.

## **Clase social baja**

## **MACHEHUALES**

La constituía el género de la población que no tenía prosapia familiar, al igual que un sólido patrimonio que le posibilitara autonomía económica. De hecho su principal fuente de ingresos derivaba de su fuerza de trabajo, que estaba al servicio de las capas altas de la sociedad (guerreros, sacerdotes, comerciantes).

## **ESCLAVOS**

A diferencia de la esclavitud romana, en la que el esclavo tenía la clasificación jurídica de cosa, entre los aztecas la situación difería diametralmente. El esclavo podía tener patrimonio propio, contraer nupcias y por ende procrear familia, incluso liberarse.

La calidad de esclavo no derivaba del status social ni por herencia, sino por un conjunto de características que, en casos extremos, podían convertir a un noble en esclavo. Los casos de esclavitud mas frecuentes eran: 1) Por deudas; 2) Por venta de un hijo o de una persona (*machehual*) a favor de un noble; 3) Por penar, o sea cuando el delito tenía esta tipificación; y, 4) por conquista, los prisioneros de guerra.

## **TLAMEMES**

Personas entrenadas para transportar, en sus espaldas, objetos y materias primas de diversa magnitud. En buena medida suplían a las bestias de carga.

## **MAYEQUES O TLALMACTEC**

Personas que no poseían tierras de cultivo y que en consecuencia, se veían obligadas a trabajar tierras de nobles. Esto los ataba a tutela del señor, obligándolos a tributar y a prestarle servicios. En caso de muerte del propietario, los *mayeques* eran heredados junto con las tierras.<sup>3</sup>

Como ya quedó dicho la base de la economía azteca era la agricultura, de ahí que la organización social de esta civilización gire alrededor de la tenencia de la tierra comunal, la cual estaba conformada por grupos de personas unidas por lazos familiares o provenientes de un mismo linaje las cuales formaban barrios que eran asentamientos humanos establecidos en determinadas áreas, éstas dieron origen al “*Calpulli*”, mismo que fue una institución fundamental en la sociedad *Mexica*.

### **1.1.2.- Tipos de tenencia de la tierra.**

Entendiendo que el control económico lo ostentaba la nobleza el régimen de la propiedad de las tierras destinadas para fines agrícolas se dividían en colectivas, y privadas.

En relación con los tipos de tenencia de la tierra son tres a saber:

*Públicas:*

- Tlatocallalli: Tierra de señor.*
- Tecpantlalli: Tierra de los nobles.*
- Teotlalpan: Tierras para gastos de culto*
- Milchimalli: Tierras para mantener al*  
*Ejército:*
- Pillalli: Tierras de nobles o hidalgos.*

*Comunales:* *Calpulli: Tierras de los barrios.*

---

<sup>3</sup> MEDINA Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Ed. Harla. México, 1987, p. p. 34-35

*Altepetlalli: Tierras de los pueblos.*

*Conquista: Tlatocamilli: Tierras del señorío.*

*Yahuatlalli: Tierras por derecho de  
Conquista a disposición  
del rey.<sup>4</sup>*

A continuación una breve explicación de los mencionados tipos de propiedad.

### **Públicas.**

*Tlatocallalli.*- el rey era el que poseía un conjunto de tierras del Estado las cuales eran las mejores en cuanto a su calidad y ubicación, estas tierras eran independientes a los bienes particulares del rey.

*Tecpantlalli.*- éstas eran concedidas a los nobles que servían en el palacio.

*Teotlalpan.*- de las ganancias obtenidas con la explotación de estas tierras se solventaban los gastos y el mantenimiento de los templos religiosos.

*Michimalli.*- del producto del cultivo de estas tierras se mantenían los gastos de mantenimiento del ejército.

*Pillalli.*- eran las entregadas a los nobles ya sea por servicios prestados al rey o por recompensa de un servicio.

### **Comunales.**

Es de suma importancia destacar que estos tipos de propiedad son los de mayor trascendencia para la posterior creación de lo que conocemos hoy como ejido, así como del régimen agrario que actualmente tenemos en el país.

*“El Altepetlalli y el Calpulli fueron las propiedades comunales que se respetaron más tiempo debido a su carácter social, pero parece que*

---

<sup>4</sup> Ibidem. p.36

*con el tiempo confundieron sus características con el ejido, la dehesa y el propio”.*<sup>5</sup>

*Calpulli*.- ya quedo dicho que este era un grupo de personas organizadas en barrios las cuales descendían del mismo linaje y es el principal antecedente de lo que hoy conocemos como ejido teniendo como características las siguientes:

a).-Se asignaban las parcelas (*talmilles* o *milpas*) exclusivamente a los miembros del *calpulli* que vivieran en el barrio correspondiente.

b).-No se podía recibir más de una parcela, la cual se cercaba con magueyes o piedras, de ahí que se castigara la monopolización de predios.

c).- Era requisito cultivar personalmente la parcela, excepto que el titular fuera huérfano, menor, muy viejo o que estuviese enfermo.

d).-No se permitía arrendar la tierra, salvo cuando el titular del *calpulli* se lo arrendaba a otro *calpulli* para satisfacer un servicio público.

e).-La falta de cultivo de la tierra por dos años continuos era causa de sanción, y si durante el siguiente año continuaba sin sembrarse se le privaba de los derechos sobre la parcela y esta se reintegraba al *calpulli* para ser adjudicada a otra persona.

f).-Mediante la herencia se transmitía la parcela a los descendientes. En caso de que no hubiese familiares la parcela se integraba al *calpulli*.<sup>6</sup>

*Altepetlalli*: eran aquellas con las que se sufragaban los gastos de las localidades, así como los servicios públicos.

---

<sup>5</sup> CHAVEZ PADRÓN, Martha. *El Derecho Agrario en México*. 18o. Edición. Edt. Porrúa. México, 2007. p22.

<sup>6</sup> *Ibidem*. p.38

## **Conquista.**

*Tlatocamilli*: eran propiedad de los señores y sólo podía darlas en arrendamiento y las ganancias obtenidas eran destinadas a cubrir los gastos de las casas.

*Yahutlalli*: Eran las tierras que debían cultivar los pueblos conquistados a los que se les quitaba la propiedad de estas y debían pagar tributo a los conquistadores o nuevos dueños.

Es indudable el gran avance agrícola que existía en la antigua *Tenochtitlán*, mismo que impulsó la economía y organización de este pueblo, de la misma manera que dio suma importancia a su agricultura para lograr sus fines de desarrollo.

### **1.2. - Época Colonial.**

A partir de la caída de México *Tenochtitlán* en 1521 los españoles hicieron uso del derecho de conquista al cual sometieron a los indígenas conquistados; derecho que no era desconocido para el pueblo *azteca* ya que también lo ejercitaron en muchas ocasiones.

Los españoles hicieron práctica de las instituciones jurídicas heredadas por los romanos amalgamando ese sistema jurídico con el hispánico. Durante la colonia hubo un gran atraso en la agricultura, debido a diversos factores como lo fue el “latifundismo laico y eclesiástico” así como la pésima distribución de las tierras. El latifundismo no era otra cosa más que la entrega de gigantescas porciones de tierra a una sola persona o institución (como lo es la iglesia). Esta forma de distribución de tierra no fue una fuente de trabajo como se esperaba para la sociedad, sino al contrario fue utilizado como un instrumento más de dominación. Para la propagación de la fe católica mandada por el Papa, el Rey concedió a la iglesia muchas tierras

las cuales eran las de mejor calidad y ubicación, mismas que no cultivaba sino arrendaba para obtener de estas una mayor ganancia, cabe mencionar que otro factor que influyó en el atraso en la agricultura fue la preferencia que existió para la minería.

Para fines de la Colonia, Humboldt escribía:

*“La agricultura mexicana esta llena de trabas por las mismas causas políticas que entorpecen los progresos de la industria en la península. Todos los vicios del gobierno feudal han pasado de España a América.*

*El suelo de la Nueva España se haya en poder de algunas familias poderosas que han absorbido lentamente las propiedades particulares; grandes distritos están condenados a servir de pasto y a una perpetúa esterilidad.*

*La introducción de los mayorazgos y la pobreza de los indios, son poderosos obstáculos al progreso de la industria”.*<sup>7</sup>

La base de la alimentación para el pueblo siguió siendo el frijol, maíz y chile, asimismo proliferó la producción de azúcar, pulque y grano el cual fue el producto de mayor exportación al viejo continente.

Se puede decir que la agricultura novo hispana lejos de ser productiva registró más pérdidas que ganancias puesto que los productos eran vendidos a precios muy bajos mientras que los agricultores gastaban mucho dinero y capital para producirlos.

---

<sup>7</sup> CUE CANOVAS, Agustín. *Historia Social y Económica de México (1521-1854)* 3ra. edc. Edt. Trillas, México, 2004. p.77.

### 1.2.1.- Propiedad Agraria

La nueva tierra conquistada pasó a formar parte del patrimonio real de la corona española para después transmitir la propiedad y dominio de estos a la particulares, mediante la expedición de diversos documentos como son:

A) Las bulas de Alejandro VI, de mayo y junio de 1493, por las cuales el Papa hizo donación a la Corona de España, de todas las islas y tierras firmes encontradas y por encontrar, hacia el oeste de una línea meridiana imaginaria trazada a cien leguas al oeste de las Islas Azores. Constituyendo así a los Reyes de España, a sus herederos y sucesores en verdaderos dueños de dichas tierras, a cambio de la obligación de aquéllos de instruir a los habitantes de los nuevos territorios, en la religión cristiana. Por donación del Santo Papa, los Reyes se concedieron “Señores de las islas Occidentales, Isla Tierra firme del Mar Océano”, que incorporaron a la Real Corona de Castilla.

B) El tratado de Tordesillas entre España y Portugal, modificando “la línea Alejandrina” hacia el oeste, en una longitud de 270 leguas (o sea 370 leguas al occidente de las islas Azores), tratado confirmado por el Papa Julio II en 1506.

C) Las “*Leyes de Partida*”, que autorizaban el derecho de conquista en tierras habitadas por infieles.

El soberano español fue el origen y fuente de que derivó toda propiedad individual y común, en la Nueva España. Los monarcas concedían a los particulares y pueblos, derechos sobre las tierras en virtud de un título llamado “merced real”.<sup>8</sup>

Los tipos de propiedad eran la comunal y la individual de las cuales se desprenden las siguientes:

---

<sup>8</sup> Ibidem. p.p.114- 115

*1.- Propiedad Individual.-*

*Mercedes Reales.*

*Caballerías.*

*Peonías.*

*Suertes.*

*Compraventa.*

*Confirmación.*

*Prescripción.*

*2.- Propiedad Comunal.-*

*Fundo Legal.*

*Dehesa.*

*Reducciones de indígenas.*

*Ejido.*

*Propios.*

*Tierras de común repartimiento.*

*Montes, pastos y aguas.<sup>9</sup>*

Ya mencionada la división y distinción entre los tipos de propiedad individual y comunal, a continuación se presenta una breve explicación de los más relevantes.

*Mercedes Reales.* Eran las otorgadas por parte de la Corona a los particulares, mediante las cuales transmitían a estos la propiedad y el dominio de una o varias extensiones de tierra, estas Mercedes eran una especie de donación a favor de los particulares.

Esta figura fue una forma más de explotación hacia los indígenas puesto que los mayores beneficiados con las mercedes fueron los españoles.

---

<sup>9</sup>MEDINA Cervantes, op.cit., p.p. 53-58

*Peonía y Caballería.* La peonía eran tierras otorgadas a los soldados que combatían a pie y por su parte las caballerías eran las concedidas a los militares que combatían a caballo siendo la cantidad de tierras entregadas a estos hasta cinco veces mayores a las correspondientes a las peonías.

En cuanto a la propiedad comunal cabe decir que el Ejido se constituía en tierras que se concentraban a las orillas del pueblo, las cuales homologaban a las tierras de uso común existentes en España. Mismas que se utilizaban para apacentar el ganado.

*“Sin embargo, aunque disminuida grandemente, la propiedad comunal de los indígenas pudo conservarse durante la etapa colonial y en los años que siguieron a la consumación de nuestra Independencia, hasta que la aplicación de las Leyes de desamortización y la acción de las compañías deslindadoras consumaron casi totalmente la obra de destrucción de los ejidos y tierras de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas”.*<sup>10</sup>

### **1.3. -Época Independista.**

En la Nueva España el problema agrario que existía era que los españoles poseían no sólo la mayor parte de las tierras, sino también las mejores, lo que originó que los productos obtenidos de las cosechas de los indígenas fueran de mala calidad.

La capacidad económica de los indígenas era bastante humillante; eso ocasionó entre otras cosas que su fuerza de trabajo fuera sobre explotada. Durante muchos años dicha explotación provocó el descontento de los pueblos, los cuales se levantaron en armas para lograr la Independencia de México y tenían como uno de sus propósitos la restitución de las tierras a sus originales propietarios.

---

<sup>10</sup> CUE CANOVAS., Op.cit., p.117.

Es por ello, que en diciembre de 1810, el cura Hidalgo dicta un Decreto donde ordena la devolución de las tierras a los pueblos indígenas y establece el mandamiento a los jueces de recaudar las rentas vencidas de las tierras de los indígenas y de inmediato proceder a la restitución de las mismas a favor de sus legítimos dueños, a fin de que las cultivaran. De igual modo en el ordenamiento del 17 de noviembre de 1810 se dicta la abolición de la esclavitud.

Debe mencionarse que en esta época tanto Hidalgo como Morelos no se enfocaron a fondo en el problema de la tenencia de la tierra, ni dictaron leyes que influenciaron eficazmente un buen desarrollo agrícola en el país.

Posteriormente, el decreto de 14 de octubre de 1823 tuvo como principal objetivo la colonización de terrenos baldíos los cuales se repartían primeramente a los militares y después a civiles nacionales y extranjeros, señalaba como requisito que debían ser preferentemente casados, la proporción de tierra dada dependía de la cantidad de integrantes que tuviera la familia. Iturbide ofreció facilidades a los europeos para venir a colonizar México lo que fue un duro golpe para el territorio nacional.

Un año después, el 18 de agosto de 1824 aparece la *Ley General de Colonización*, que consta de 16 artículos, esta ley busca impulsar la colonización de las tierras de la nación por nacionales y extranjeros, establece en su artículo primero plenas garantías para los colonos extranjeros, lo cual ocasionó que los derechos de los campesinos mexicanos sufrieran un detrimento, aunque esta ley supuestamente trataba de dar prioridad a los mexicanos para la distribución de tierras. Cabe destacar que el artículo doce de esta ley prohíbe las grandes concentraciones de tierras en una sola persona, aunque realmente no lo logra.

Más adelante, el primero de abril de 1830 se expide *la Ley de Colonización*, esta ley busca aumentar aun más la colonización apoyándose económicamente a los colonos tanto mexicanos como extranjeros. En 1846 se crea la Dirección General de

Colonización, la cual tuvo como encargo recabar datos de los terrenos que pudieran colonizarse, así como identificar su calidad y productividad, entre otras funciones.

Para el 16 de febrero de 1854 el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; publica la *Ley de Colonización*, que tuvo como principal objetivo atraer inmigrantes europeos al territorio mexicano para dedicarse al trabajo agrícola, financiando su estancia y la de su familia, dándoles instrumentos de trabajo para hacerlo, debiendo reintegrar al gobierno en un lapso de dos años dicho financiamiento.

La política colonizadora que mantuvo el Estado durante esta época relegó y marginó a los grupos étnicos del país los cuales no pudieron integrarse a la sociedad debido a su precaria condición económica; debe señalarse que esta colonización trajo también inversión extranjera a la nación que dio como resultado la explotación de gran parte de la riqueza del país impidiendo el desarrollo económico del campesino mexicano.

Durante los trescientos años que duró la colonización de México por parte de España, el clero había logrado obtener enormes propiedades y extensiones de tierra lo cual ocasionó que adquiriera un gran poderío económico y político. Llegado el movimiento de Reforma, el Estado logró incrementar su control sobre el territorio del país debido a las medidas de "*Desamortización*" que no fue otra cosa que la expropiación de los bienes de la iglesia. La desamortización de los bienes eclesiásticos tuvo lugar debido al gran poder económico que ostentaba la iglesia y a la lamentable situación económica por la que atravesaba el país.

El 25 de junio de 1856 se decretó la *Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas* pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, que ordenó que las fincas administradas por dichas corporaciones que se encontraran arrendadas pasarían al poder de los arrendatarios tomando como base el 6% del valor del inmueble.

Como respuesta a esta situación la iglesia excomulgó a todos aquéllos que compraron los bienes eclesiásticos ocasionando que muchas personas se abstuvieran de comprar dichos bienes. La desamortización de estos bienes no tuvo los efectos deseados, toda vez que la mayoría de los arrendatarios de las fincas propiedad de la iglesia no tenían la capacidad económica suficiente para comprar dichos bienes y no pudieron gozar de los beneficios de esta ley.

Los objetivos principales que perseguía la ley de desamortización fue la de hacer productivos esos terrenos distribuyéndolos entre los trabajadores y campesinos, para así recolectar impuestos de éstos e incorporarlos a la vida económica del país, pero el clero aliándose con los conservadores e inversionistas extranjeros no permitieron tan fácilmente la desamortización o expropiación de estos bienes, por lo que en julio de 1859 el Licenciado Benito Juárez como Presidente Interino, expide la *Ley Nacionalización de Bienes del Clero*, en ella se ordenó que la iglesia no podía tener más propiedades que únicamente las concedidas por el Estado que eran las de los edificios destinados al culto religioso. Lo que busca esta ley es someter al clero relegándolo solamente a poder llevar a cabo funciones en materia espiritual, prohibiéndole intervenir en la vida económica y política del país.

Ya ha quedado dicho que esta desamortización buscaba beneficiar a las clases sociales bajas, pero éstas no tenían el poder adquisitivo para comprar las propiedades expropiadas, situación que aprovechó la clase social alta, la cual si tuvo acceso a dichos beneficios, lo que originó una vez más la existencia de grandes latifundios como en la época de la Nueva España.

Hasta ese momento se habían creado leyes enfocadas a la colonización y distribución poblatoria del territorio nacional creyendo que ésta sería la forma de contrarrestar la mala distribución de la riqueza de la tierra pero evidentemente se fracasó en el intento.

A los anteriormente nombrados ordenamientos jurídicos se unieron otros tantos en materia de colonización, entre los que resaltan la *Ley de Terrenos baldíos del 20 de julio de 1863* la cual definen como baldíos “*todos los terrenos que no hayan sido destinados a un uso público ni cedidos a título oneroso o lucrativo a corporación, nadie puede denunciar mas de 2,500 hectáreas y las naciones de países limítrofes no pueden hacerlo en relación con tierras que lindan con aquellos*”.

La *Ley de Terrenos baldíos* establecía que las personas a título oneroso podían comprar tierras que hasta el momento no fueran de uso público, esos terrenos eran vendidos por el Gobierno Federal por medio del Ministerio de Fomento; esta ley fue otro gran golpe a la propiedad comunal puesto que bastaba con la presunción de que un terreno fuera baldío para que éste fuera vendido. El 31 de mayo de 1875 se dictó el Decreto sobre Colonización el cual solo adicionó la ley anterior.

En esta transición legislativa el 15 de diciembre de 1883 es promulgada la *Ley sobre Colonización y Compañías Deslindadoras*, la cual estableció la habilitación de terrenos baldíos, cuyo objetivo fue que el Gobierno encargaba a corporaciones “*Compañías Deslindadoras*” la medición, fraccionamiento y deslinde de terrenos baldíos para su colonización ya sea por mexicanos o extranjeros, y que podían obtenerlas a título oneroso o gratuito; los colonos obtenían ayuda económica para su transporte y alimentación , así como subsidios para iniciar a cultivar sus terrenos. Por otra parte las *Compañías Deslindadoras* recibían la tercera parte de la venta de los terrenos como ganancia.

Sucesivamente aparecieron nuevas leyes que no ayudaron de manera eficaz al fortalecimiento económico del marginado campesino mexicano, el cual veía disminuidas sus posibilidades de sobresalir económicamente al no tener una verdadera certidumbre jurídica acerca de la tierra, derivado por una parte al gran cacicazgo predominante en el país y por otro lado a la gran explotación laboral a la que era sometido teniendo un trato similar al de un esclavo.

El monopolio de la tierra que ostentaba la clase social alta fue lo que impulsó una vez más al trabajador del campo a luchar por la tierra que trabajaba y esto dio como resultado un nuevo movimiento armado "*La Revolución Mexicana*".

#### **1.4.- Movimiento Revolucionario.**

La Reforma Agraria se logró gracias a la filosofía e ideales revolucionarios, que tenían como objetivo eliminar el monopolio de la tierra que ostentaban los hacendados, buscando distribuirlos entre las comunidades campesinas para así crear la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

Con Francisco I. Madero ya como presidente electo se expidió el 5 de octubre de 1910 el *Plan de San Luís*, que en su esencia era más de carácter político que agrario, en este documento se puede encontrar al respecto lo siguiente: "*abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígena han sido despojados de sus tierras, bien por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallas de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los cuales fueron despojados de manera injusta*".

Es evidente que el Caudillo del Sur Emiliano Zapata, simpatizara con Madero, para cuando fuera Presidente, creyendo que con esto, el problema agrario sería solucionado, por lo que empezó el proceso pacificador; para ello Zapata pidió entre otras cosas la promulgación de una ley agraria que mejorara la condición del trabajador del campo.

Apoyado por Madero, el 28 de noviembre de 1911 Emiliano Zapata dio a conocer su *Plan de Ayala*, mismo que tenía características agrarias bien definidas, y en sus artículos 6 y 7 expresa:

**Artículo 6.-** *Los montes, tierras y aguas que hayan sido usurpadas por hacendados, caciques y científicos, a la sombra de la tiranía y la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles y desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuáles han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derechos a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.*

**Artículo 7.-** *En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria, sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas por unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa, se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos y campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de posteridad y bienestar de los mexicanos.*

El ideal Zapatista se basa en dos palabras “*Tierra y Libertad*” frase que pide justicia para los campesinos y trabajadores de las tierras y que estos fueran dueños no sólo de la tierra que trabajaban, sino también del fruto de su esfuerzo, para así obtener tranquilidad y certidumbre para su familia.

En el año de 1916 Zapata amplió los horizontes del *Plan de Ayala* y estableció que no se expropiarían tierras propiedad de personas que estuvieran a favor de la revolución siempre y cuando no sobrepasaran los límites establecidos, dictó también la creación de un Banco Agrícola y escuelas rurales.

Relacionado con la materia laboral, en su adición al *Plan de Ayala* propuso impulsar y apoyar a las sociedades cooperativas, así como que en la cabecera municipal de los Ayuntamientos se debería establecer fábricas o talleres para dar trabajo a las personas que no tuvieran; a su vez estableció que la jornada laboral debía ser de ocho horas y que estaba prohibido el trabajo nocturno para mujeres y niños menores de catorce años.

Una de las debilidades del ideal zapatista fue creer que el industrial, el comerciante y el hombre de negocios eran benéficos y que el hacendado era el único enemigo de la revolución por ser él quien explotaba y esclavizaba al obrero.

Es de destacar que hubo intelectuales mexicanos que apoyaban en gran medida la causa revolucionaria, entre ellos el Diputado Licenciado Luís Cabrera, quien reconocía el problema al que se enfrentaban los campesinos y en su discurso ante la Cámara de Diputados el día 3 de diciembre de 1912, señaló que los dos factores a tratar eran “*la tierra y el hombre*”, primero la tierra como propiedad y el hombre a quien debe procurarse dar tierras; propuso una ley agraria alternativa que consta de cinco artículos:

**Artículo 1.-** *Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.*

**Artículo 2.-** *Faculta al Ejecutivo de la Unión para expropiar terrenos y así reconstruir, dotar y ampliar los ejidos.*

**Artículo 3.-** *Participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en las expropiaciones.*

**Artículo 4.-** *La propiedad ejidal pertenecerá al gobierno federal y la posesión y usufructo a los ejidos, bajo la supervisión de los ayuntamientos.*

**Artículo 5.-** *Aspectos reglamentarios de las expropiaciones y medios financieros para cubrirlas.*<sup>11</sup>

Por su parte y ante estas circunstancias, en el norte del país, el general Francisco Villa quiso adoptar también una posición ideológica, y es por ello, el 24 de mayo de 1915 expidió una ley agraria, la cual se enfoca a la gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial, situación que dio como resultado que la gran mayoría de la población estuviera bajo el poder del terrateniente. Villa en esta ley ordenó, al igual que Carranza el fraccionamiento de las tierras de tal manera que fueran suficientes para satisfacer las necesidades del campesino.

En este aspecto, Álvaro Obregón fue el encargado de cumplir con los ordenamientos constitucionales promoviendo la dotación de ejidos a los pueblos, así como la promulgación de disposiciones en materia agraria, tales como la *Ley Federal de Tierras Ociosas de 1920*.

Más adelante, el general Lázaro Cárdenas aceleró la entrega, dotación, repartición y restitución de tierras a comuneros y campesinos.

Como resultado de la Reforma Agraria lograda en la revolución, fue posible eliminar en gran parte los latifundios que existieron en la época Porfiriana y beneficiar a millones de familias campesinas, lográndose en esta etapa el mayor avance en materia agraria desde la conquista de México *Tenochtitlàn*. Aparecieron también muchas leyes en materia agraria tales como la *Ley del 6 de enero de 1915* y la *Ley de Ejidos de 1920*, el artículo 27 de la constitución de 1917, entre otras, las cuales serían de vital importancia para el desarrollo del derecho agrario mexicano.

---

<sup>11</sup> MEDINA Cervantes, op.cit., p.130.

*“La revolución mexicana abrió, a México, un futuro mejor. Futuro que se iluminará o ensombrecerá según la decisión, la fuerza y el valor que sus hijos desarrollen, para no retroceder, para llevar adelante las conquistas obtenidas y la capacidad de que den muestras para ensanchar generosamente, este camino. Pero hay algo de lo cual no se puede dudar: de las fuerzas interiores y creadoras de nuestro pueblo, que siempre pudo descubrir, aun en medio de los mas negros abismos, la ruta de su porvenir”.*<sup>12</sup>

La última cita, es reforzada con lo que nos dice Raúl García Lemus: *“La historia es un elemento auxiliar de primordial importancia, para lograr un conocimiento certero de la vida institucional mexicana”.*<sup>13</sup>

El movimiento revolucionario abrió muchas posibilidades para el crecimiento agrícola nacional, pero aún en nuestros días sus ideales no lograron cumplirse en su totalidad

---

<sup>12</sup> MACISIDOR, José. *Historia de la Revolución Mexicana*. 1ra. edc., Edt. Proculmex. México 1992. p.336.

<sup>13</sup> GARCÍA Lemús, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*, Ed. Porrúa. México, 1991, p.67.

## CAPÍTULO II. FUNDAMENTO JURÍDICO.

### 2.1.- Ley del 6 de enero de 1915.

Venustiano Carranza sabía que era necesario acercarse a la masa campesina que seguía al Zapatismo, hacia las filas del Constitucionalismo, por ello conocía de la urgencia de crear una ley que superara al *Plan de Ayala* de Emiliano Zapata. Esta ley señalaba la humillante condición de vida en la que se encontraba el campesino del país derivado del mal uso de la *Ley del 25 de junio de 1856* por el gobierno de Porfirio Díaz, que había ocasionado un terrible despojo de tierras.

La *Ley del 6 de enero de 1915* ordenó que por causas de utilidad pública procedía la expropiación, así mismo decretó la restitución a sus originales dueños, no solo las tierras, sino los montes y aguas.

Lucio Mendieta Núñez dice:

*“La revolución Mexicana inicia con la reforma Agraria, con la Ley del 6 de enero de 1915 en cuyo artículo tercero se manda que los pueblos carentes de ejidos o que no puedan lograr la restitución de ellos, sean dotados de las tierras necesarias para reconstruirlos”<sup>14</sup>*

Esta ley contempla dos acciones agrarias las cuales es necesario identificar y definir:

a).-**Dotación de Tierras**: Es la solicitud de tierras, bosque y aguas hecha por los núcleos de población que carecían de ellas, habitualmente se solicitaban tierras que quedaban cercanas al poblado para que éste creara su propio ejido.

---

<sup>14</sup> MENDIETA y Núñez, Lucio., *El Sistema Agrario Constitucional*. Edt. Porrúa. México, 1980. p.126.

b).-**Restitución de tierras**: Esta acción iba dirigida para las comunidades que no solicitaban que se les dotaran tierras, sino que pedían que se les regresaran aquellas que en el pasado les habían sido despojadas (debían acreditar la propiedad de las tierras).

Para muchos autores esta ley es el origen de la legislación agraria moderna, con la que cuenta el país, que como ya quedó dicho contempla las acciones agrarias de “*dotación y restitución*”, y establece cuales son las autoridades encargadas impartir justicia:

- \* Presidente de la República, como suprema autoridad de la materia.
- \*Gobiernos de los Estados, Jefes Militares.
- \*Las Secretarías de Agricultura y el Departamento Agrario o Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- \*Comisión Nacional Agraria.
- \*Comisión Local Agraria.
- \*Comités Ejecutivos Agrarios.

En la exposición de motivos de esta ley, se pueden extraer como puntos importantes los siguientes:

- a) Pretende revertir los perjuicios ocasionados por la mala aplicación e interpretación de la *Ley del 25 de junio de 1856*.
- b) Expresa que los verdaderos propietarios de las tierras despojadas son las poblaciones con categoría de congregaciones, comunidades y rancherías.
- c) Se propone devolver los bienes despojados de que fueron privados los pueblos.

- d) Pretende efectuar expropiaciones las cuales se deben hacer bajo indemnización.
  
- e) Aclara que no se trata de revivir las antiguas comunidades, sino de proporcionar tierras a la población que las necesite, con pleno dominio sobre los bienes, pero limitado en el ejercicio de su transmisión y enajenación para evitar la especulación y concentración.

El procedimiento para la restitución y dotación de tierras se va a iniciar con la solicitud que haga el núcleo de población por medio de sus representantes al Comité Ejecutivo Agrario, al Gobernador del Estado, o en el caso que sea imposible esto, se presentará ante el Jefe Militar más cercano, el cual enviará a la Comisión Local Agraria, mismo que realizará las diligencias correspondientes, para posteriormente emitir un dictamen que a su vez se remitirá al Gobernador del Estado que deberá dictar un Mandamiento Gubernamental; en caso de que el Mandamiento Gubernamental conceda tierras a los poblados se les pondrá en posesión y se mandará el expediente a la Comisión Nacional Agraria; en el caso de que no se les concedan tierras el expediente se enviará también a dicha Comisión; la Comisión Nacional Agraria, desahogará y perfeccionará las diligencias y emitirá también un dictamen el cual pondrá a consideración del Presidente de la República que dictará una *“Resolución Presidencial”*; en el caso de no entregarse tierras se terminará el procedimiento, pero si eran concedidas se entregaban a la población y se les expedían *“certificados de derechos agrarios”*.

Una de las figuras que trajo consigo esta nueva ley fue la de la *“afectación”* de la propiedad a través de la expropiación entendiendo ésta, como el acto administrativo en virtud del cual el Estado, por causa de utilidad pública y mediante indemnización desposee a una persona de una cosa.

Otra figura que trajo esta ley fueron *“los certificados de inafectabilidad”*, los cuales daban certidumbre al campesino sobre sus tierras, asegurándoles que sus

propiedades no podían ser afectadas por el Estado bajo ningún motivo y protegiéndolos contra invasiones de otras personas.

Se puede decir que el ejido contemporáneo deriva de la *Ley del 6 de enero de 1915*, el cual la consideró ya como una institución clave de la Reforma del Derecho Agrario Mexicano.

La *Ley Agraria del 6 de enero 1915* es el antecedente del artículo 27 de nuestra *Constitución Vigente* y crea tres tipos de tenencia de la tierra que son “*la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal*”, fue también la ley que hasta ese momento trajo más beneficios a campesinos e indígenas, dando así un paso trascendental, con todas sus imperfecciones para que la *Constitución* de 1917 se enfocara también a la propiedad social.

## **2.2.- Artículo 27 de la Constitución de 1917.**

La creación del artículo 27, tiene como génesis la lucha, planes y proyectos que buscó en un principio la revolución, logrando establecer como supremas garantías los derechos del campesino sobre la tierra.

Para iniciar el estudio de este artículo, se debe decir que se refiere en un principio a que la propiedad originaria de las tierras y aguas corresponde a la Nación, la cual podrá transmitir a los particulares el dominio de estos bienes para así crear la propiedad privada, tal y como lo dice su párrafo primero:

*“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”.*

El párrafo segundo del mismo artículo establece también que el Estado no puede afectar la propiedad privada sino por causas de utilidad pública y previa indemnización, haciendo alusión a la figura de la “Expropiación”.

La primera parte del párrafo tercero establece el fraccionamiento de latifundios, como se ve:

*“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.*

Por su parte la fracción II establece la incapacidad de las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos.

Entre otras cosas se otorgó capacidad legal para adquirir, poseer y administrar bienes raíces dentro o fuera de las poblaciones que se encuentren en el territorio nacional a las empresas civiles y mercantiles.

En resumen, entre los puntos más importantes que toca este artículo se destacan los siguientes:

\*Se estableció la propiedad originaria del Estado.

\*El Estado impondrá las modalidades de la propiedad privada para satisfacer el interés público.

\*Para combatir el latifundio se establece que se deberán vender los excedentes de tierra.

\*Se fundamentan las acciones agrarias de dotación y restitución de tierras.

\*Se fundamentan y legitiman las autoridades en materia agraria.

El artículo 27 no mencionaba la palabra ejido, fue hasta el Gobierno del General Rodríguez que fue reformado, lo que en parte obligó a que *La ley del 6 de enero de 1915* siguiera vigente.

*“El artículo 27, es el que le da soporte formal al actual Derecho Agrario, por ende, en este tema se habrá de considerar dicho precepto a partir de 1917,... diversas modificaciones o reformas que en materia agraria se han promulgado, desde luego la de 1992, en la que por cierto, no sólo se reformó dicho precepto, sino también hubo transformaciones en lo económico, político y social”<sup>15</sup>*

En efecto este artículo ha sufrido a lo largo del tiempo una serie de reformas en cuanto a la figura del ejido, hasta llegar al reconocimiento constitucional pleno a la personalidad de los ejidos que se hizo el 6 de enero de 1992, mismo que se analizará en capítulos siguientes.

### **2.3.- Ley de ejidos del 30 de diciembre de 1920.**

Surge bajo el periodo presidencial de Álvaro Obregón; constó de 42 artículos y nueve transitorios, pero solo duró en vigencia once meses, para después ser derogada por el *Decreto del 22 de noviembre de 1921*, toda vez, que esta ley fue un

---

<sup>15</sup> GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén. *Prontuario Agrario*. Edt. Porrúa .México,2004. p.1.

tanto obsoleta y limitada, así como también lo era su procedimiento, el cual era bastante lento y con trámites muy tardados.

En cuanto a su contenido, estableció en su artículo primero el derecho para obtener tierras, ya sea por dotación o restitución a lo pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y núcleos de población.

Por otra parte, definió al ejido como *“la tierra dotada a los pueblos, el citado precepto explicó la extensión de los ejidos, diciendo que el mínimo de tierras de una dotación sería tal que pudiera producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad”*.<sup>16</sup>

Esta ley también se basó en la *Ley del 6 de enero de 1915*, contemplando las mismas autoridades en materia agraria, pero eliminando a los jefes militares.

Como ya se dijo, esta ley fue derogada por el *Decreto del 22 de noviembre de 1921*, en el cual quedó establecida la facultad del Ejecutivo Federal para dictar disposiciones necesarias para reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades (en materia agraria). Ordenó que los términos para sustanciar los expedientes fueran improrrogables.

Estatuyó el sistema de responsabilidades de las autoridades agrarias; a su vez creo las Procuradurías de Pueblos, la cual dependía de la Comisión Nacional Agraria; la función de esta Procuraduría era apoyar con patrocínios a los pueblos que así lo solicitasen.

#### **2.4.- Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.**

Para comenzar con el estudio del *Código de 1934*, se debe decir que antes de su promulgación, se publicó el *Decreto del 15 de enero de 1934*, en el cual se

---

<sup>16</sup> CHAVEZ PADRÓN, Martha. Op. Cit., p. 327.

sustituyo a la Comisión Nacional Agraria por el Departamento Agrario, creándose al mismo tiempo el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas, quedando así las autoridades en materia agraria de la siguiente manera:

Presidente de la Republica.

Departamento Agrario.

Gobernadores de los Estados.

Delegaciones Departamentales de Asuntos Agrarios.

Comisiones Agrarias Mixtas.

Cuerpo Consultivo Agrario.

Los Comités Ejecutivos Agrarios.

Comisiones Ejidales.

#### **2.4.1. - Código Agrario del 22 de marzo de 1934.**

Fue este el primer código agrario del país, el cual surgió por la necesidad de codificar toda la legislación agraria promulgada hasta el momento, la cual facilitaría la aplicación de sus preceptos.

Se otorgó derecho para recibir tierras a los peones acasillados. Se decretó que la extensión de la parcela debía ser de 4 hectáreas en tierras de riego; por otra parte estableció también que eran inafectables las superficies que no excedieran de 150 hectáreas de riego o 300 de temporal.

Se crearon las acciones de *“Acomodo, Nuevos Centros de Población Agrícola y Ampliación de Ejido”*; la acción de acomodo ordenó que aquellos campesinos que se hubieran quedado sin tierras, debían ser acomodados en otros ejidos donde sobraran aun parcelas; los Nuevos Centros de Población Agrícola se daba cuando era improcedente la Ampliación de Ejido, por lo que se autorizaba el traslado de los interesados a otros lugares donde hubiera tierras para crear ahí un nuevo ejido

Es de suma importancia señalar que este código declaró a la propiedad ejidal y comunal como imprescriptible, inalienable e inembargable.

*“La autonomía formal o legislativa se consolidó con la expedición de este primer Código Agrario de 1934 y, en efecto, se reunieron los preceptos contenidos en diversas leyes, aun cuando su recopilación no se hizo en orden técnico; a esto se agregaron todas las nuevas acciones y perfeccionamiento en el procedimiento que hemos reseñado; la pequeña propiedad se consideró mas ampliamente y se legisló aparte para la propiedad ganadera”.<sup>17</sup>*

#### **2.4.2.- Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.**

Fue expedido bajo el período presidencial del General Lázaro Cárdenas y constó de 334 artículos y seis transitorios; tuvo como finalidad lograr agilizar los procedimientos agrarios, así como impulsar la producción agrícola contribuyendo a una reforma agraria integral.

El código hizo la distinción entre Órganos Agrarios y Autoridades Agrarias, tal y como se muestra:

##### **A) Autoridades.**

Presidente de la República.

Gobernador de los Estados.

Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal.

Jefe de Departamento Agrario.

Secretaría de Agricultura y Fomento.

Jefe de Departamento de Asuntos Indígenas.

Comités Ejecutivos Agrarios.

---

<sup>17</sup> Ibidem., p. 351.

Comisariados de Bienes Ejidales y Comunales.

B) Órganos Agrarios.

Cuerpo Consultivo Agrario.

Secretario General y Oficialia Mayor.

Comisiones Agrarias Mixtas.

Asambleas Generales de Ejidatarios.

Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales.

Banco Nacional de Crédito Ejidal.

También se estableció el derecho de las mujeres ejidatarias para desempeñar cargos de Comisariado y Consejos de Vigilancia.

Este nuevo código sustituye la palabra “parcela ejidal” por la de “unidad individual de dotación” (en esta unidad se fijaron 4 hectáreas en tierras de riego y 8 hectáreas en tierras de temporal) dictando que se llamara parcela ejidal sólo mediante el fraccionamiento del ejido, donde el ejidatario tendrá el disfrute de su parcela ejidal; también expresa la misma ley que en caso de que una parcela permaneciera ociosa durante dos años consecutivos se perderían los derechos ejidales sobre ésta.

Por otro lado estableció la preferencia para obtener tierras a los mexicanos por nacimiento, dejando en segundo plano a los mexicanos por naturalización e inmigrantes.

Un punto de suma importancia que estatuyó este ordenamiento fue el de dar la oportunidad a las comunidades indígenas de cambiar de régimen de propiedad comunal al de propiedad ejidal. Se crea en esta ley la parcela escolar, que es en donde debía construirse la escuela y en muchas ocasiones, también la casa del maestro.

### **2.4.3.- Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.**

Este código precisó las condiciones de inafectabilidad para los terrenos dedicados a la ganadería, estableciendo que debían tener la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o 1000 en caso de ganado menor; conservo la inafectabilidad agrícola hasta 300 hectáreas en plantaciones de plátano, café, cacao y árboles frutales.

En cuanto a los órganos de representación del ejido se ordenó la no reelección del Comisariado ejidal; estableció también no solo los tipos de ejido Agrícola, Ganadero y Forestal, sino que adicionó el Comercial e Industrial, y aunque no fueron consagrados expresamente en el código se dio de forma material el origen de los ejidos turísticos, pesqueros y mixtos.

El *Código Agrario de 1942*, mejoró y perfeccionó los preceptos de código de 1940, toda vez que estableció de manera mas clara el fraccionamiento y división de ejidos.

Debe destacarse que esta ley olvida un poco su carácter social pretendiendo favorecer a los grandes terratenientes que aun existían, ya que disminuyó los apoyos públicos para los ejidatarios y comuneros. Pero se debe decir que sí se preocupó mucho por modernizar el campo mexicano con la creación de infraestructura hidráulica, para lograr mejorar e incrementar la producción agrícola y fue dirigiendo al campo hacia la propiedad privada.

### **2.5.- Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971.**

Fue promulgada bajo el período presidencial de Luís Echeverría Álvarez; en su exposición de motivos expresa que se inspiró para su surgimiento en los problemas agrarios en que se encontraban los sectores sociales.

*“La Ley Federal de la Reforma Agraria fue promulgada el 16 de marzo de 1971 es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es federal por mandato del artículo 27 constitucional y se refiere a la reforma agraria, que es una institución política de la revolución mexicana. El reparto de la tierra, meta inmediata de los gobiernos revolucionarios, cumple en esencia, su objeto, que consiste en la destrucción del sistema feudal-hacendista en que se asentaba el viejo régimen; pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad más justa y democrática para el campo. La reforma agraria en México acogió la pequeña propiedad y estableció su régimen legal, el proyecto se guía básicamente por dos consideraciones: el apego a la extensión de tierra señalada por la Constitución y la necesidad de conservarla en explotación. En rigor, los mismos principios deben regir para los ejidos, las comunidades y las pequeñas propiedades; puesto que todos ellos se fundan, en su esencia, el carácter social que otorga a la propiedad territorial el artículo 27 constitucional”.*<sup>18</sup>

Esta ley se integró por siete libros, de los cuales resaltan como puntos importantes los siguientes:

**Libro Primero.-** De las Autoridades Agrarias.

En esta parte se eliminó la diferencia entre Órganos Agrarios y Autoridades Agrarias, dejando únicamente con categoría de órgano al Cuerpo Consultivo Agrario.

---

<sup>18</sup> RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*. 2da. Edc., Edt. McGraw-Hill. México, 2006 p. 98

Por otra parte se convirtió a la Comisión Agraria Mixta en un órgano de primera instancia, la cual tuvo como función tomar conocimiento de los conflictos que se suscitasen dentro del ejido, así como todas aquellas disputas en materia de sucesión de derechos agrarios, pleitos por la invasión de parcelas, de las adjudicaciones y sobre las cancelaciones de parcelas. Respecto al Cuerpo Consultivo Agrario, se convirtió éste en un órgano de segunda instancia el cual debía conocer del Recurso de Revisión.

### **Libro Segundo.- Del Ejido.**

Dispuso que los núcleos de población ejidal fueran propietarios de sus tierras siempre que así les fueran concedidas mediante Resolución Presidencial.

Un gran avance fue que reconoció la capacidad jurídica a la mujer, igualándole sus derechos agrarios a los del varón. Por lo que se creó la Unidad Agrícola e Industrial para la Mujer, que se trataba de la fracción de tierra que debía tener la misma medida que todas las parcelas, la cual debía ser destinada para las mujeres que no tuvieran tierra, conservando sus derechos agrarios sobre estas parcelas aún cuando contrajeran matrimonio.

También se contemplo a la parcela como patrimonio de familia, por ello se debía proteger dicho patrimonio contra malos manejos por parte del titular de los derechos agrarios.

### **Libro Tercero.- De la Organización Económica del Ejido.**

En este apartado se pretendió mejorar la justicia social en el campo, impulsando a su vez la infraestructura de éste y así incrementar las posibilidades de comercialización de los productos obtenidos para los ejidatarios.

La *Ley de la Reforma Agraria* dio preferencia al ejido, pero sus alcances también beneficiaron en buena parte a las comunidades agrarias y a la pequeña propiedad, promoviendo de esta manera la adquisición de maquinaria, semillas y herramientas mediante la entrega de créditos.

**Libro Cuarto.-** De la Redistribución de la Propiedad Agraria.

En este libro se establecía la necesidad de terminar con los latifundios simulados, por lo que se extendió y fortaleció el procedimiento de Creación de Nuevos Centros de Población Ejidal.

Quedó instituida la inafectabilidad de la propiedad agrícola y ganadera, pero también se ordenó que si podían resultar afectables estas propiedades en caso de que permanecieran ociosas por más de dos años consecutivos.

**Libro Quinto.-** De los Procedimiento Agrarios.

Aquí se destaca la inscripción preventiva que se debía hacer ante el Registro Público de la Propiedad, con el fin de evitar los fraccionamientos simulados, así como una afectación y venta de las propiedades de manera ilegal.

**Libro Sexto.-** Del Registro y Planeación Agrarios.

Se pretendió coordinar al Registro Agrario Nacional y al Registro Público de la Propiedad, ésta disposición ordenaba que los Registro Públicos debieran avisar al Registro Agrario Nacional sobre cualquier trámite que tuviera relación con la propiedad rural.

**Libro Séptimo.-** De las Responsabilidades en Materia Agraria.

Queda establecido el régimen de responsabilidades tomando en cuenta las legislaciones estatales.

## **2.6.- Ley Agraria del 6 de enero de 1992.**

Este ordenamiento derogó la *Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971* y es la legislación agraria actual del país. Surge a partir de las reformas realizadas al artículo 27 de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* del 6 de enero de 1992.

*“No obstante la evolución legislativa que nos coloca frente a esta nueva ley, y los argumentos que se han esgrimido en contra de las reformas constitucionales que le dieron origen, el régimen jurídico agrario establecido por el artículo 27 Constitucional a favor de ejidatarios y comuneros, sigue conservando su espíritu proteccionista, que ahora se extiende de manera relevante al ámbito adjetivo de la nueva justicia agraria”.<sup>19</sup>*

En cuanto al contenido de esta ley se puede decir que consta de diez títulos; el Primer Título trata sobre las Disposiciones Preliminares; Título Segundo Del Desarrollo y Fomento Agropecuarios; Tercer Título de los Ejidos y Comunidades; Título Cuarto de las Sociedades Rurales; Título Quinto de la Pequeña Propiedad Individual de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales; Título Sexto de las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales; Título Séptimo de la Procuraduría Agraria; Título Octavo del Registro Agrario Nacional; Título Noveno de los Terrenos Baldíos y Nacionales; Título Décimo de la Justicia Agraria.

---

<sup>19</sup> LÓPEZ NOGALES, Armando y Rafael. *Ley Agraria Comentada*. 9ª. edc., Edt. Porrúa. México, 2003. P.1.

*“Los intereses que tutela el derecho agrario tienen características muy peculiares como las actividades agrícolas, pecuaria y forestal, la normatividad que se aplica tienen raíces propias alimentarias por la evolución de la tenencia de la tierra con fundamento explícito en el artículo 27 Constitucional el cual es reglamentado por dispositivos jurídicos para regular sus principios generales como la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en esta rama hay participación pública y privada en donde el estado desarrolla una actividad tutelar brindando servicios, apoyos financieros y programas de fomento siendo su normatividad afectada directamente por las condiciones del ámbito en que se aplica y se modifica siempre en función de las necesidades del campo.”<sup>20</sup>*

Cabe destacar que entre las innovaciones que trajo consigo esta ley se encuentran la supletoriedad en caso de lagunas en su contenido, así mismo se estableció la figura jurídica del “*avecindado*” y que los derechos ejidales se podrán perder por prescripción.

*“Toda ley debe estar de acuerdo con su propia naturaleza. La presente ley, por su naturaleza y denominación, atiende de manera exclusiva la materia agraria con la categoría de ordenamiento jurídico reglamentario del artículo 27 Constitucional; esto a la vez propicia que la ley agraria sea de carácter federal y por lo tanto, de observancia general en la república”.*<sup>21</sup>

El último comentario reafirma lo dicho respecto a que esta ley reglamenta el contenido del artículo 27 de la *Constitución General* teniendo un carácter de general y obligatorio para toda la unión.

---

<sup>20</sup> [www.uaaim.edu.mx/web\\_carreras/sociologia/Quinto%20Trimestre/DERECHO%20AGRARIO.pdf](http://www.uaaim.edu.mx/web_carreras/sociologia/Quinto%20Trimestre/DERECHO%20AGRARIO.pdf)

<sup>21</sup> DELGADO Moya, Rubén. *Ley Agraria Comentada*. Edt. Sista. México, 1999. p. 1-2.

La *Ley Agraria* de 1992 modificó e instituyó diversas figuras jurídicas, elevando a rango constitucional al: ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

Con la reforma, el agro entró a una nueva faceta neoliberalista y globalizadora, constituyendo la modernización del campo, llegando a su fin el reparto agrario, otorgando libertad al campesino para decidir sobre sus tierras.

Por supuesto la entrada del capital extranjero a nuestro país bajo el disfraz de la creación de sociedades civiles y mercantiles; constituye un segmento de análisis el cual será estudiado detenidamente en lo posterior, por ser ésta la base fundamental de la presente tesis.

### **CAPÍTULO III. GENERALIDADES DEL EJIDO.**

Para iniciar el estudio del ejido es necesario dejar bien claro quien es el ejidatario, así como sus principales características. La *Ley Agraria* en sus artículos 12, 14, 15, 16 establece:

**Artículo 12.-** *Son ejidatario los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales.*

**Artículo 14.-** *Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales los demás que legalmente les correspondan.*

**Artículo 15.-** *Para poder adquirir la calidad de ejidatario se requiere:*

*Ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; y ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno.*

**Artículo 16.-** *La calidad de ejidatario se acredita:*

*Con el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente;*

*Con el certificado parcelario o derechos comunes, o*

*Con la sentencia o resolución relativa del Tribunal Agrario.*

Los anteriores artículos nos dejan claro quienes pueden ser ejidatarios, los requisitos para tener la calidad de ejidatario, así como la forma en que se acredita esta calidad.

### 3.1.- Concepto de Ejido.

En su conceptualización más sencilla encontrada en un diccionario, nos dice que *“el ejido es campo común de un pueblo, lindante con él, que no se labra y donde suelen reunirse los ganados o establecen áreas”*.<sup>22</sup>

Por otra parte, la etimología de la palabra ejido significa “egreso”, ya que proviene del vocablo latino “*exitus*” y es egreso. La definición escrita por Joaquín Escriche señala que el ejido es: *“Campo o tierra que se encuentra a la salida de un lugar, que no se planta ni se labra y que es común para todos los vecinos, sirviendo de era para descargar y limpiar mieses”*<sup>23</sup>; la primer definición nos dice el origen latino de la palabra ejido, pero se encuentra alejada del significado que tiene el campo o la tierra denominada ejido en la actualidad, mientras que la segunda marca que el ejido no es para plantar ni sembrar, sino para otros fines, también alejándose diametralmente del significado que tiene en nuestros días, por ello es necesario analizar otros conceptos.

Debe decirse que, si bien, el artículo 27 de nuestra *Constitución* actual establece instituciones como lo son la pequeña propiedad, las comunidades y el ejido, fue la *Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920*, en su artículo 13 la que definió al ejido como “la tierra dotada a los pueblos” pero tal como lo dice Martha Chávez Padrón *“en la actualidad, como ya se señaló anteriormente, este concepto se encuentra muy superado”*.<sup>24</sup>

El diccionario jurídico de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara nos dice que el ejido *“es la persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propio, propietarios de tierras que le han sido dotadas de las que hubieren adquirido por cualquier*

---

<sup>22</sup> DICCIONARIO EN CARTA, Microsoft Encarta 2007 Biblioteca Premium.

<sup>23</sup> GABINO Vázquez Alfaro, Guillermo. *Lecciones de Derecho Agrario (El nuevo derecho agrario mexicano)*. 3ra. Edc., Edt. Pac S.A. de C.V., México 2001. p.p. 275, 276.

<sup>24</sup> CHAVEZ Padrón., *Ibidem*. P.22.

*título*<sup>25</sup>. Esta definición es más acertada al describir al ejido como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, ubicándolo como persona moral, pero es necesario también atender a lo que dice la *Ley Agraria* a propósito del ejido, y en su artículo 9 señala:

**Artículo 9.-** *Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarias de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.*

Para concretizar Rafael y Armando López Nogales en su comentario a este artículo nos dicen que *“el ejido como ente dotado de personalidad jurídica, es el propietario de las tierras, mientras que los ejidatarios son usufructuarios de las mismas”*.<sup>26</sup> Para poder hacer una definición personal del concepto de ejido, es necesario en base a lo anterior definir también que es una persona moral y ésta es: *“una entidad formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones”*; dicha definición la da Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara.

Visto lo anterior y en base a las referencias antes descritas ya se puede dar un concepto personal acorde con lo que se intenta explicar en el presente tema, pudiendo decir que el ejido es: *“El conjunto de personas dentro de un mismo territorio y círculo de población cuya actividad preponderante es la agricultura y la ganadería, mismos que tienen capacidad jurídica y personalidad propia sobre sus parcelas y tierras que les han sido dotadas o adquiridas por otro medio.”*

---

<sup>25</sup> DE PINA, Rafael, De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 36ª. edc., Edt. Porrúa. México 2007. P.261.

<sup>26</sup> LÓPEZ Nogales, Armando y Rafael. *Ley Agraria comentada*. Op. Cit. P. 17.

### 3.2.- Órganos Internos de Representación y Ejecución.

El ejido como un ente compuesto de personas necesita una organización y para ello se crearon autoridades que los representarán, mismas que han ido evolucionando desde la *Ley del 6 de Enero de 1915*, así mismo en las demás disposiciones jurídicas que fueron surgiendo, se han establecido autoridades agrarias. Nuestra ley agraria actual en su artículo 21 nos dice que: “Son Órganos de los Ejidos la Asamblea; El Comisariado Ejidal; El Consejo de Vigilancia”.

Para entrar en el estudio particular de los Órganos de los Ejidos que establece la legislación actual, es necesario analizar sus antecedentes a partir de la *Ley del 6 de Enero de 1915*, hasta la *Ley Federal de la Reforma Agraria* de 1971. Las autoridades del ejido han sido la Comisión Nacional Agraria, La Comisión Local Agraria, El Comité Particular Ejecutivo, Los Comisariados Ejidales, Las Asambleas Generales de Ejidatarios y por ultimo los contenidos en el ya mencionado artículo 21 de la *Ley Agraria* vigente en nuestro país. Cada autoridad antes mencionada tiene su fundamento legal en las disposiciones que a continuación se especifican.

La *Ley del 15 de enero de 1915* estableció en su artículo 4° lo siguiente:

**Artículo 4.-** *Para efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieran, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:*

*Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de fomento tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;*

*Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas por cada Estado o territorio de la Republica, y con las atribuciones que las leyes determinen;*

*Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.*

Por ultimo, respecto a esta ley debe decirse que La Comisión Local Agraria fue primordial para la tarea de Dotación de Tierras.

La *Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920* no presentó muchas modificaciones respecto a las autoridades agrarias, siendo sus puntos más importantes los siguientes:

**Artículo 20.-** *Para tramitar todos los asuntos relativos a dotaciones y restituciones de tierras, y los demás asuntos inmediata y naturalmente anexos o consiguientes a aquellas, funcionarán las siguientes autoridades agrarias:*

*Una Comisión Nacional Agraria;*

*Una Comisión Local Agraria en cada capital de Estado o territorio federal, una en cada Distrito;*

*Un Comité Particular Ejecutivo en cada cabecera de Municipalidad y en cada poblado en que así lo determine la Comisión Local Respectiva, con aviso a la Comisión Local Agraria.*

Entre las facultades y obligaciones que esta ley estableció para la Comisión Nacional Agraria se encontraban las de Dotación de Tierras de pueblos y rancherías, reglamentar el funcionamiento de las Comisiones Locales Agrarias, de los Comités Particulares Ejecutivos y de las Comisiones de Aprovechamiento de Ejidos. Respecto a las Comisiones Locales algunas de sus funciones fueron las de recoger y ordenar todos las demandas de tierras hechas por campesinos, así como tramitar y resolver administrativamente todos los conflictos derivados de tierras reivindicadas.

El decreto de reforma al artículo 27 de la *Constitución General de la República* del 30 de diciembre de 1933 señala:

**Artículo 27. Fracción XI.-** *Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:*

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

b) *Un Cuerpo Consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.*

c) *Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las leyes orgánicas y reglamentarias determinen.*

d) *Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.*

e) *Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.*

Respecto a las autoridades y órganos agrarios, el *Código Agrario de 1940* en sus artículos 1 y 2 estableció:

**Artículo 1.-** *Son Autoridades agrarias:*

*VII.- Los Comisariados Ejidales y los Bienes Ejidales.*

**Artículo 2.-** *Son Órganos Agrarios:*

*III.- Las Asambleas Generales de Ejidatarios y de miembros del núcleo de población, dueños de bienes ejidales.*

*IV.- Los Consejos de Vigilancia Ejidales y de bienes comunales.*

Teniendo ya la referencia de las autoridades antes dichas, a continuación se hace un estudio particular de los órganos de representación actualmente contenidos en la ley Agraria.

### **3.2.1.- Asamblea.**

Para entrar en el estudio de la asamblea como órgano de representación del ejido es necesario por su importancia hacer referencia a lo establecido en el artículo 27, fracción VII, párrafo sexto constitucional que dice:

**Artículo 27, fracción VII, párrafo sexto:** *“La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El Comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea”.*

Tal y como dice el texto constitucional, la asamblea es el órgano supremo del ejido y esto se refuerza con lo dispuesto en el artículo 22 de la *Ley Agraria* vigente:

**Artículo 22.-** *El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios.*

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

Respecto al artículo antes transcrito se hace referencia a lo siguiente, “*En principio, sigue siendo el lineamiento constitucional que ya se ha comentado, el artículo 22 de la Ley Agraria establece la jerarquía principal de la asamblea y afirma en su primer párrafo que en ella participan todos los ejidatarios, tal vez tratando de expresar que la asamblea se integra precisamente por los miembros reconocidos legalmente.*”<sup>27</sup>

Consecuentemente el artículo 23 de la *Ley Agraria* señala estrictamente las facultades de la asamblea, tal y como se ve:

**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;*

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

---

<sup>27</sup>GABINO Vázquez .,Op. Cit. p.288.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;*

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

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

Comentario: “anteriormente se hablan de tres tipos de asambleas, que eran 1)Las asambleas ordinarias mensuales, se celebraban el último domingo de cada mes; ahora se establece que la asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses; 2)Las asambleas de balance y programación, se efectuaban en el término de cada ciclo agrícola o anualmente y tenían por objeto informar a las comunidades los resultados de la organización, trabajo y producción del período anterior, así como programar los plazos y financiamiento de los trabajos individuales, de grupos o colectivos, que permitan el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario; 3)Las asambleas extraordinarias, se establecía que se celebrarían cuando el caso lo ameritare y previa convocatoria; la nueva ley establece que las asambleas se efectuarán con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre”<sup>28</sup>. Dicho comentario compara a la Ley Agraria vigente con lo que estableció la antigua Ley Federal de la Reforma Agraria.

Por su parte el artículo 24 explica:

**Artículo 24.-** *La asamblea podrá ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal.*

---

<sup>28</sup> DELGADO Moya, Rubén. Op. Cit. p.p. 70-71.

*Si el comisariado o el consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea.*

*Tanto el Comisariado ejidal, el consejo de vigilancia o un grupo de ejidatarios podrán convocar a la asamblea.”*

El artículo 25 de la legislación agraria establece:

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

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

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

Este artículo indica el lugar donde deberá celebrarse la asamblea. Así mismo se deberá expedir una convocatoria cuya cédula deberá fijarse en lugares visibles

para los miembros del ejido, así como esta especificará los asuntos a tratar, la hora, lugar y fecha en que se llevará acabo la reunión.

Siguiendo lo anterior debemos atender lo dispuesto en el artículo 27 del mismo ordenamiento:

*“Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. En caso de empate el Presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad.*

*Cuando se trate alguno de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.”*

Como ya se dijo con anterioridad, la asamblea tomará sus decisiones de manera democrática, a través de los votos realizados por la mayoría de los ejidatarios presentes, y estas decisiones tendrán carácter de obligatorias para todos los miembros; en caso de existir empate el voto decisivo lo tendrá el presidente del Comisariado Ejidal. Respecto a las resoluciones de la asamblea se puede observar el siguiente Amparo Directo<sup>29</sup>:

**“RESOLUCIONES DE LAS ASAMBLEA EJIDALES, INMODIFICABILIDAD DE LAS. NUEVA LEY AGRARIA.- Sí constituye un principio general de derecho que nadie puede excusarse de cumplir con las obligaciones que aceptó voluntariamente y que no son ilegales, por tanto la resolución asambleísta que invoca el Tribunal Agrario revocando unilateralmente un acuerdo de asamblea previo, no puede tener la consecuencia que pretende, y para lograr al objetivo, la asamblea o el interesado debe**

---

<sup>29</sup> SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Época. Tomo XIV. Diciembre de 1994. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. P. 435.

*agotar las instancias judiciales existentes con el fin de que sean respetados los derechos adquiridos de los involucrados y estén en condiciones de defenderse legalmente de acuerdo con el artículo 17 constitucional.*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 272/94. Julián Gómez Rentería, Gerardo Tapia Palacios y David Aveldázquez Santana. 11 de agosto 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Roberto Cantú Barajas. Secretario: José Alberto Montoya Gutiérrez.”

Para finalizar, de acuerdo con la *Ley Agraria* existen asambleas Ordinarias y Extraordinarias, las primera contemplan los asuntos que señala el artículo 23 de la misma ley de la fracción I a la VI, mientras que las segundas se refieren de las fracciones VII A XIV del mismo artículo.

Hecho el estudio anterior ya podemos entender como debe funcionar la asamblea dentro del ejido, así como sus características y organización.

### **3.2.2.- Comisariado Ejidal.**

La segunda parte del sexto párrafo, fracción VI del artículo 27 *Constitucional* dice: *“El Comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea”*. Atendiendo lo dicho en este apartado constitucional, ya tenemos una definición de éste órgano de representación ejidal.

Por su parte el artículo 32 de la *Ley Agraria* establece:

*“El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión*

*administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Asimismo, contará en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno. Éste habrá de contener la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado; si nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.*

En lo general el Comisariado ejidal es un órgano colegiado, también integrado por los miembros del ejido el cual tiene como atribución el gestionar a favor del propio ejido, para representar sus derechos colectivos como se puede ver en la siguiente ejecutoria:

**“COMISARIADO EJIDAL. REPRESENTA LOS DERECHOS COLECTIVOS DEL NÚCLEO EJIDAL Y CARECE DE INTERÉS JURÍDICO RESPECTO DE LOS ACTOS QUE AFECTAN LOS DERECHOS PARTICULARES DE CADA EJIDATARIO.-** *El juicio de garantías que se endereza en contra de actos que afectan los derechos individuales de los ejidatarios, debe de ser planteado por los mismos ejidatarios, que se vean perjudicados con el acto que se reclama, pues de hacer el planteamiento en juicio constitucional el Comisariado ejidal acerca de esas cuestiones, carece de legitimación por tener sólo la representatividad para reclamar actos de naturaleza colectiva, más no individuales, lo que trae como resultado que al no afectarse intereses jurídicos colectivos del núcleo ejidal, sino los individuales de los ejidatarios, se decreta el sobreseimiento del juicio, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 73, fracción V y 74, fracción II de la Ley de Amparo.*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO. Amparo en revisión 480/93. Ejido “Los Ochoa”, Municipio de Poanas, Durango.

21 de enero de 1994. Unanimidad de Votos. Ponente: José Antonio García Guillén. Secretario: Marco Antonio Arredondo Elías”.<sup>30</sup>

El artículo 33 de la *Ley Agraria* habla de las facultades y obligaciones de Comisariado ejidal y dice:

**Artículo 33.-** *Son facultades y obligaciones del comisariado:*

*I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;*

*II. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios;*

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

*IV. Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a ésta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que éstas se encuentren;*

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

EL Comisariado ejidal está compuesto de un Presidente, Secretario y Tesorero y durarán en su cargo 3 años sin tener la posibilidad de ser reelectos en el período inmediato, así mismo el Consejo de Vigilancia será el encargado de

---

<sup>30</sup> SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Época. Tomo XIII. Marzo de 1994. P.327.

convocar a elecciones; del mismo modo contará con Comisiones y Secretarios Auxiliares Designados por la Asamblea o por el reglamento interno.

Para sintetizar la figura del Comisariado ejidal, se puede decir que “... *al Comisariado le corresponde: Representar al núcleo de población y administrar los bienes de uso común del ejido, con las facultades de un apoderado general para efectos de administración, pleitos y cobranzas. Empero esa atribución, nos parece incompleta puesto que al Comisariado sólo le se le da el carácter de apoderado para actos de administración, mas no de dominio; y bajo esta base, está impedido para adquirir o transmitir bienes pertenecientes al ejido, obstaculizando con ello las disposiciones constitucionales que permiten en un momento dado, la venta o enajenación de bienes ejidales con la autorización legal de la asamblea.*”<sup>31</sup>

### **3.2.3.- Consejo de Vigilancia.**

Respecto a este último órgano ejidal, el artículo 35 de la *Ley Agraria* dice:

*“El consejo de vigilancia estará constituido por un Presidente y dos Secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes y operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno; si éste nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.”*

El Consejo de Vigilancia tiene las facultades y obligaciones que señala el artículo 36 de la misma ley y a la letra dice:

*“Son facultades y obligaciones del consejo de vigilancia:*

---

<sup>31</sup> SOSA PAVON Yáñez, Otto. *Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano*. Edt. Porrúa. México, 1999. P. 149.

*I. Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea;*

*II. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado;*

*III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado; y*

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

Como lo dice el artículo antes transcrito este órgano tiene como finalidad primordial la de controlar y vigilar los actos del Comisariado ejidal, pudiendo denunciar a éste sobre cualquier irregularidad en que incurra ante la Procuraduría Agraria. Así mismo según la *Ley de Amparo* en la fracción II de su artículo 213, el Consejo de Vigilancia tiene la facultad de representar al ejido para interponer juicio de amparo, siempre que el Comisariado no lo haya interpuesto. Tal y como lo dice la siguiente ejecutoria:

**“CONSEJOS DE VIGILANCIA, REPRESENTACIÓN LEGAL EN EL AMPARO.-** *La facultad que otorga el artículo 213 de la Ley de Amparo a los miembros del consejo de vigilancia, para representar en un juicio de garantías a un núcleo de población, debe ser ejercida por los tres miembros correspondientes del consejo respectivo, puesto que el aludido precepto legal en su fracción II, se refiere a los miembros de ese órgano de representación ejidal, no a uno de sus integrantes, de manera que si un juicio de amparo es interpuesto por uno o dos de ellos, debe desecharse la demanda por falta de instancia de parte legítima.*

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión 17/91. Amalio Guerrero Cornejo. 5 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Augusto Benito Hernández Torres. Secretario: Ramiro Rodríguez Pérez”.<sup>32</sup>

Por otra parte, los miembros del Consejo de Vigilancia al igual que el Comisariado ejidal serán electos democráticamente, además la ley establece la posibilidad de empate, tal y como lo dice el artículo 37:

*“Los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato. En caso de que la votación se empate, se repetirá ésta y si volviere a empatarse se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos”.*

Los requisitos para ser miembro tanto del Consejo de Vigilancia como del Comisariado Ejidal son los mismos y se encuentran plasmados en el artículo 38 de la *Ley Agraria*, el cual ordena lo siguiente:

*“Para ser miembro de un comisariado o del consejo de vigilancia se requiere ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. Asimismo, deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo.”*

Con este análisis de la figura del Consejo de Vigilancia se da por terminado el estudio de los órganos internos de representación y ejecución de los ejidos, mismos

---

<sup>32</sup> SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Época. Tomo X. Noviembre de 1992. Tribunales Colegiados. P. 243.

que como ya se vio son muy complejos, lo que ocasiona que muchas veces sean desconocidos por los propios ejidatarios.

### **3.3.- Capacidad Agraria Colectiva.**

El ejido está constituido por un grupo de personas que buscan un fin común, así mismo y con base al estudio del tema anterior, los ejidos no solo son un grupo de personas, sino también, están constituidas como una organización estructurada, que tiene sus propios órganos de representación, cuya función es la gestión y regulación del ejido en general, es decir, es el propio ejido a través de sus autoridades internas el que toma las decisiones sobre la manera de llevar para lograr sus planes y proyectos de desarrollo.

Es necesario identificar la definición de capacidad jurídica para entender este tema “*Capacidad Jurídica se refiere a la aptitud de una persona para ser titular de derechos y obligaciones; de ejercer los primeros y contraer los segundos en forma personal y comparecer a juicio. La Capacidad Jurídica permite crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas.*”<sup>33</sup> La definición anterior puede ser aplicada al ejido ya que éste como organización agraria es la titular de derechos de la misma naturaleza (derechos agrarios), tiene obligaciones y es representada por sus propias autoridades, elegidas por ellos mismos y dotadas de personalidad jurídica para comparecer de ser necesarios a juicio, de este modo el ejido puede crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas.

Para reafirmar lo anteriormente explicado se debe atender lo que manda la *Ley Agraria* acerca de la explotación colectiva contemplada en los artículos 11 y 23 fracción XIV:

***Artículo 11.- La explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva,***

---

<sup>33</sup> [www.gerencie.com/capacidad-juridica...](http://www.gerencie.com/capacidad-juridica...)

*en cuyo caso deberán establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.*

*Los ejidos colectivos ya constituidos como tales o que adopten la explotación colectiva podrán modificar o concluir el régimen colectivo mediante resolución de la asamblea, en los términos del artículo 23 de esta ley.*

**Artículo 23, fracción XIV.-** *Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.*

Los artículos antes transcritos se refieren a que la asamblea regirá al ejido y sus decisiones tienen carácter de resoluciones, así es que, se deben respetar, incluido el régimen de explotación colectiva que se haya adoptado.

Si bien es cierto que el núcleo de población ejidal como persona moral a través de sus autoridades es quien decide sobre la colectividad, no deben confundirse estos términos, pues también, cada uno de los ejidatarios tiene la facultad de tomar decisiones sobre su parcela y la explotación individual de esta; el ejidatario puede buscar las condiciones que más le beneficien para el aprovechamiento de su tierra, tal y como lo dice la primera parte de párrafo cuarto, fracción VII del artículo 27 Constitucional: *“la ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más le convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela”*;esto es, así como la ley permite que cada ejidatario decida la forma en que explotará su parcela, también protege los derechos de éste sobre su porción de tierra.

### 3.4.- Clases de Ejidos.

En comparación a la *Ley Agraria* vigente, la clasificación del ejido fue más clara en la *Ley Federal de la Reforma Agraria*, la cual dividía a los ejidos respecto a su forma de explotación, en una que podía ser colectiva y otra individual, además, en ciertos casos y siempre que la Asamblea General así lo decidiese existía la posibilidad de que se diera una explotación en forma colectiva de una parte de las tierras ejidales y otra parte de las mismas fuera explotada individualmente por los ejidatarios, tal y como lo dice José Ramón Medina Cervantes<sup>34</sup>:

*“Con base en la concepción original, constitucional, y regulatoria del ejido; al mismo tiempo considerando su forma de explotación, lo podemos clasificar: a) parcelado, b) colectivo, c) mixto.*

*a) Parcelado, con el mandamiento o en resolución presidencial, la asamblea general de ejidatarios define el régimen parcelario de explotación individual a favor de ejidatarios (Art. 130). Quedando algunos bienes del ejido- pastos, montes, bosques y aguas-, sujetos al régimen de explotación común por parte de los ejidatarios (Art. 65).*

*b) Colectivo, se fundamenta en el mandamiento, la resolución presidencial o en las condiciones tecno-económicas, para que el Presidente de la República determine el régimen de explotación colectiva o por la decisión de los ejidatarios integrantes del núcleo de población (arts. 130- 131, 134 y 307- IX).*

*c) Mixto, se apoya en la decisión de la Asamblea General de ejidatarios, de explotar en forma colectiva una parte de sus recursos, creando para ello secciones especializadas. En tanto que otra fracción del patrimonio ejidal, se explotará en forma individual por los ejidatarios*

---

<sup>34</sup> MEDINA Cervantes, José Ramón. Op. Cit. p. 328.

*(art. 135). Y el resto de los bienes del ejido –pastos, montes, bosques y aguas- en forma comunal (art. 67)”.*

El autor antes mencionado clasifica al ejido por su explotación, como colectivo, parcelado y mixto; la antigua *Ley Federal de la Reforma Agraria* explicaba de manera más concreta como cada organización ejidal, a través de su Asamblea General podía adoptar las condiciones necesarias para explotar sus bienes de la manera que más se adecuara a sus necesidades. Siguiendo con la clasificación que el antes citado autor nos da, se debe decir, que la actual *Ley Agraria* no es tan específica sobre este tema. Para efectos de éste estudio se clasificarán a los ejidos en a) parcelados y b) colectivos.

#### **3.4.1.- Ejidos Colectivos.**

La fundamentación del ejido colectivo está legislada en el artículo 11 de la *Ley Agraria*, mismo que a continuación se transcribe:

*“La explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deberán establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.*

*Los ejidos colectivos ya constituidos como tales o que adopten la explotación colectiva podrán modificar o concluir el régimen colectivo mediante resolución de la asamblea, en los términos del artículo 23 de esta ley”.*

Éste último artículo nos remite al artículo 23 de la misma ley, el cual señala los asuntos que son competencia exclusiva de la asamblea; además establece que, como regla general la asamblea podrá adoptar la explotación colectiva de las tierras ejidales, siempre que esté previamente regulado por el ejido; lo establecido por el artículo 11 tiene excepciones y estas están ordenadas por los artículos 56 y 77 de la *Ley Agraria*. Es de suma importancia atender el ya dicho artículo 77, para evitar caer en una equivocación respecto a pensar que la Asamblea General puede disponer de las tierras parceladas sin previa autorización de sus titulares.

**Artículo 77.-** *En ningún caso la asamblea ni el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas del ejido sin el previo consentimiento por escrito de sus titulares.*

#### **3.4.2.- Ejidos Parcelados.**

Siguiendo con la clasificación antes hecha el ejido parcelado tiene su fundamento en el artículo 56 de la *Ley Agraria*, que ordena:

**Artículo 56.-** *La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:*

*I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;*

*II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y*

*III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.*

*En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.*

El artículo 56 de la *Ley Agraria*, dice que se podrán parcelar las tierras que no estén formalmente parceladas, así mismo, podrán ser destinadas para el asentamiento humano o para el uso común, lo anterior respetando las formalidades exigidas por los artículos 24 a 28 y 31 de la misma ley; es decir, la Asamblea General de ejidatarios podrá determinar el destino de las tierras que estén vacantes o estén en manos de personas que no cuenten con los certificados de propiedad

correspondientes. Respecto a éste último artículo el Dr. Rubén Delgado Moya escribe:

*“La asamblea deberá respetar en todo caso los derechos existentes sobre las tierras de que se trate.*

*De acuerdo con el reglamento de la Ley Agraria, por plano general del ejido se entenderá:*

*1. El plano de ejecución aprobado que forme parte de la resolución presidencial de la acción agraria correspondiente, con base en el cual se entregaron las tierras o se confirmó la posesión de las tierras dotadas al núcleo de población ejidal en forma definitiva.*

*2. El plano elaborado por la autoridad competente, a partir del cual el tribunal agrario emitió la resolución definitiva respecto de la acción agraria de que se trata, y*

*3. El que con ese carácter elabore el Registro.*

*Cuando el ejido no cuente con un plano general, o cuando éste no sea idóneo para la adecuada realización de los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra, el Comisariado podrá solicitar su elaboración al Registro, previamente a la ejecución de cualquiera de las acciones antes mencionadas.*

*En cualquier caso el Registro acordará con el Comisariado o con la comisión, la realización de los trabajos técnicos de medición correspondientes, los que iniciarán dentro de un plazo de cuarenta y cinco días naturales, contados a partir del día siguiente de aquél en el que se reciba la solicitud.*

*La asamblea podrá solicitar al Registro su auxilio para la delimitación de las tierras al interior del ejido”.*<sup>35</sup>

Tal y como se ve, existen ciertas diferencias en cuanto a lo que se entendía como ejidos parcelados y colectivos en la *Ley Federal de la Reforma Agraria* y lo que establece la *Ley Agraria* vigente, pero ambas guardan relación en el hecho de que la asamblea de acuerdo a sus facultades y competencias podrá tomar las decisiones referentes al uso de las tierras ejidales, siempre con respeto a los derechos individuales de los ejidatarios sobre sus propiedades; y es en éste sentido que la misma asamblea podrá decidir destinar ciertas tierras a la explotación colectiva y otras parcelarlas, constituyen así los ejidos mixtos, pudiendo decir esto tomando como base las siguientes fracciones del artículo 23 de la *Ley Agraria*:

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

**VIII.** *Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posecionarios;*

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

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

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

---

<sup>35</sup> *Ibidem.*, p.p 114- 115.

La última fracción antes transcrita, es la que sobre todo deja la puerta abierta al ejido mixto, si es que así lo convienen los integrantes del mismo.

### **3.5.- Régimen General de la Propiedad Ejidal.**

Como se ha dicho anteriormente, la *Ley Agraria Vigente* bajo el amparo de la *Constitución*, es la disposición legal que rige las tierras ejidales, tal y como dice el artículo 43 de la misma:

*“Son tierras ejidales y por tanto están sujetos a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal.”*

En el artículo 44 del mismo cuerpo normativo establece que por su destino las tierras ejidales se dividen en tierras para el asentamiento humano; tierras de uso común; tierras parceladas; y aquí se realiza un estudio de las generalidades de todas y cada una de ellas.

#### **3.5.1.- Tierras para el asentamiento humano.**

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento. (artículo 63).

Tal y como lo dice el artículo antes transcrito, las tierras para el asentamiento humano son aquellas áreas del ejido destinadas al desarrollo de la vida comunitaria de éste; y así lo explica Otto Sosapavon:

*“Con cierta imprecisión, el artículo 63 de la Ley Agraria refiere que las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido; compuesta por los terrenos ubicados en la zona de urbanización y su fundo legal; para enseguida, sin determinar previamente protección alguna a esa área, señalar que ésta se dará igualmente a la parcela escolar, a la unidad agrícola industrial de la mujer, a la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y demás áreas reservadas para el asentamiento humano”.*<sup>36</sup>

El citado artículo 63 de la *Ley Agraria* no establece definición de fundo legal pero debe entenderse éste como la zona de urbanización donde se encuentran las viviendas de los ejidatarios, los vecindados y todos los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 64 de la ley de la materia establece que las tierras de asentamiento humano son destinadas por la asamblea, tal y como se dice a continuación:

**Artículo 64.-** *Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreducible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.*

*Las autoridades federales, estatales y municipales y, en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido.*

---

<sup>36</sup> SOSAPAVON Yánez, Otto. Op. Cit. P. 168.

*A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo.*

*El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin.*

Como explicación a éste artículo se puede hacer uso del siguiente comentario:  
*“Las características de inalienables, imprescriptibles e inembargables, son verdaderas modalidades o limitaciones a la propiedad ejidal, que ya estaban establecidas en la anterior Ley Federal de Reforma Agraria; la Ley Agraria prevé y permite la aportación de tierras del asentamiento humano al municipio o entidad correspondiente, para dedicarlas a los servicios públicos. Bajo la vigencia de la legislación anterior, para lograr esta finalidad, se acudía a la figura de la expropiación. Ahora con esta disposición, se crea un procedimiento más expedito y más eficiente”.<sup>37</sup>*

### **3.5.2.- Tierras de uso común.**

Las tierras de uso común, están reguladas por la sección quinta de la *Ley Agraria* que en su artículo 73 dice lo siguiente:

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

---

<sup>37</sup> LOPEZ Nogales, Armando y Rafael. Op.cit., p.p 177, 178.

Como se ve, la ley no es clara en cuanto a cuales son las tierras de uso común, sólo, dice que son aquellas que no han sido destinadas para el asentamiento humano, ni parceladas, es decir, la asamblea destinará el área en donde estas habrán de establecerse. Para especificar lo antes dicho, el artículo 41 del *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos y Titulación de Solares* establece: “son tierras de uso común, además de las que tengan ese carácter por virtud de resolución agraria, las destinadas expresamente por la asamblea para tal fin, así como aquellas tierras que no se hubieren reservado especialmente al asentamiento humano, ni sean tierras parceladas.” Por su parte el artículo 75 de la *Ley Agraria* aclara que las tierras de uso común por causa de utilidad para el núcleo de población pueden ser transmitidas a sociedades mercantiles o civiles; aunque debe entenderse que será transmisible solo el dominio de estas tierras más no su propiedad; un ejemplo sencillo de tierras de uso común puede ser que algunas de estas sean destinadas a mercados.

Al igual que las tierras destinadas para el asentamiento humano, las de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo en los casos que la misma ley lo prevé; respecto a esto la ley de la materia en sus artículos 74 y 75 dicta lo siguiente:

**Artículo 74.-** *La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley.*

*El reglamento interno regulará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y avecindado respecto de dichas tierras.*

*Los derechos sobre las tierras de uso común se acreditan con el certificado a que se refiere el artículo 56 de esta ley.*

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

*I. La aportación de las tierras deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley;*

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

*III. En la asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.*

*IV. El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la*

*Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.*

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

*Las sociedades que conforme a este artículo se constituyan deberán ajustarse a las disposiciones previstas en el Título Sexto de la presente ley.*

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

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

Respecto al citado artículo 74, conviene observar el siguiente comentario: *“la ley también declara que los derechos de propiedad sobre las tierras de uso común no pueden ser objeto de embargo. No obstante, aquí surge otra contradicción, toda vez que por un lado es permisible transmitir su dominio a sociedades mercantiles o civiles, con lo cual los terrenos pasan a formar parte de otra persona jurídica, lo que los hace una propiedad embargable en el caso de que no se cumpla con las*

*obligaciones contraídas por ésta”.*<sup>38</sup> Referente al artículo 75 el mismo autor dice: “*Es posible que los núcleos agrarios transfieran los derechos de propiedad, principalmente bajo dos formas: la primera a través del fraccionamiento y la asignación individual o grupal de los terrenos, que da pie a una posible titulación posterior en pleno dominio o la segunda, aportándose a las sociedades mercantiles o civiles en las que participen ejidatarios, pero aquí existe un contrasentido, ya que el hecho de que los ejidatarios aporten sus bienes rústicos a cualquier sociedad no quiere decir que necesariamente transmitan el derecho de propiedad. Empero, al señalar que en caso de liquidación los ejidatarios tienen preferencia con respecto a los demás socios para la adquisición de aquellas tierras que aportaron al patrimonio de la sociedad, siguiere en el fondo lo contrario y crea una sutil coyuntura para que las superficies en cuestión sean sustraídas por esta vía del régimen ejidal, sin que medie un procedimiento de conversión a propiedad en pleno dominio”.*<sup>39</sup>

Estos dos artículos dejan claro una cosa, que existen diversas posibilidades para lograr que las tierras ejidales puedan convertirse en patrimonio de empresas, lo que ocasiona que dejen de ser agrícolas.

### **3.5.3.- Tierras parceladas.**

En la sección sexta de la *Ley Agraria* se regulan las tierras parceladas; se vigila el alcance de los derechos que tiene el ejidatario sobre su parcela, así como la autonomía que éste tiene sobre ella; igualmente se establece la libertad de disponer de la explotación de sus tierras, aún sobre los órganos ejidales, pero a su vez se establece la forma de acreditar sus derechos ejidales; tal y como se ve en los siguientes artículos:

**Artículo 76.-** *Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas.”*

---

<sup>38</sup> DELGADO Moya, *Ibidem*. P. 142.

<sup>39</sup> *Ibid.* p.p.144-145.

***Artículo 77.-** En ningún caso la asamblea ni el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas del ejido sin el previo consentimiento por escrito de sus titulares.*

***Artículo 78.-** Los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas se acreditarán con sus correspondientes certificados de derechos agrarios o certificados parcelarios, los cuales ostentarán los datos básicos de identificación de la parcela. Los certificados parcelarios serán expedidos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56 de esta ley.*

*En su caso, la resolución correspondiente del Tribunal Agrario hará las veces de certificado para los efectos de esta ley.*

Del artículo 81 al 83 de la legislación en estudio se establece la posibilidad de que el ejidatario solicite la **adopción del dominio pleno** sobre su parcela, la cual dejaría de ser ejidal y se sujetaría a las disposiciones del derecho común. El procedimiento de cambio de régimen ejidal a dominio pleno será explicado en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO IV.

### LA FIGURA JURÍDICA DEL DOMINIO PLENO ANTE UNA NUEVA PERSPECTIVA NEOLIBERALISTA DEL RÉGIMEN EJIDAL.

#### 4.1.- Reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992.

El artículo constitucional en comento, desde su promulgación, ha sufrido una serie de reformas, pero tal y como se ha dicho en varias ocasiones fue hasta las reformas del 6 de enero de 1992 en que se reconoció plenamente la personalidad jurídica de los ejidos; pero antes de llegar a esta reforma, obsérvese que el artículo 27 tuvo una estrecha relación para su creación con el artículo 123 de la misma Carta Magna, y esto fue en congruencia con los postulados sociales que la Revolución Mexicana había establecido. Aquí se presenta una reseña acerca del génesis del artículo 27 de la que en un principio se llamo *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”*:

*“Algo semejante a lo ocurrido en la materia del trabajo, estaba reservado a la cuestión agraria.*

*“Si la presentación del artículo 5º del proyecto de la Primera Jefatura –dice el Ing. Pastor Rouaix- produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconuelo entre los constituyentes porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857.” En efecto, la facultad para ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento y previa indemnización cuando así lo exigiere la utilidad pública, que consignaba el proyecto del art. 27, “es a juicio del gobierno de mi cargo -según el mensaje de Carranza-, suficiente par adquirir tierras y repartirlas en forma que estime conveniente entre el pueblo que quiera*

*dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan”.*

*La experiencia adquirida con motivo del artículo 123, fue aprovechada por el Ing. Rouaix para preparar una iniciativa en materia agraria, anticipándose al dictamen de la comisión sobre el artículo 27.*

*El Lic. Andrés Molina Enríquez, que había escrito un libro sobre los problemas nacionales, fue llamado a Querétaro para encomendarle el estudio de la iniciativa. Su trabajo, que fue leído en la residencia de Rouaix el 14 de enero del 17, decepcionó a los presente, por ser más bien una tesis jurídica que un proyecto de artículo constitucional. En su lugar, los diputados Rouaix, Macías y de los Ríos, acompañados de los Licenciados Molina Enríquez y Lugo, con asistencia además de varios diputados que quisieron participar en las reuniones privadas, elaboraron apresuradamente la iniciativa del artículo 27, que fue presentada el 24 de enero al Congreso y turnada desde luego a la primera comisión de la Constitución. “Después de un intenso trabajo la comisión dio forma a su dictamen y nueva redacción del artículo, que fue modificado en el orden de las cláusulas, aumentado con algunas ideas, ampliadas otras y suprimidos preceptos y detalles, pero substancialmente quedó nuestra obra”, agrega el Ing. Rouaix. En realidad, la comisión había introducido novedades avanzadas en la iniciativa sobre la que dictaminaba”.<sup>40</sup>*

Vista, la reseña histórica de la motivación y creación del artículo constitucional en estudio, es momento de analizar la reforma del 6 de enero de 1992.

Desde la promulgación de la *Constitución de 1917*, hasta la reforma del 6 de enero de 1992, el artículo 27 ha sufrido muchas reformas (16 REFORMAS), pero

---

<sup>40</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1908- 2005*. 24ª. edc. Edt. Porrúa. México. 2005. p.p. 815- 816.

según algunos estudiosos, ésta última ha sido la más profunda. Las reformas del año 1992 provienen de la iniciativa presentada el 7 de noviembre de 1991; con respecto a ésta iniciativa de reforma Rubén Gallardo Zúñiga, explica:

*“Con el objeto de poner en marcha la transformación integral del campo mexicano, y de acuerdo con lo expuesto en su Tercer Informe de Gobierno, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con el propósito central de llevar más justicia y libertad al campesino mexicano. Mayor justicia porque a través de ella impulsará oportunidades productivas y ampliará las posibilidades de que los campesinos tengan acceso a un ingreso digno, y mayor libertad porque permitirá al campesino decidir, en el marco jurídico en el que actúan todos los mexicanos, la forma de producir y organizarse que más les convenga.*

*Este esfuerzo conforma una reforma agraria para nuestros días: la construcción de un nuevo modo de vida campesino, con más libertad y justicia; la nueva relación entre el estado y la sociedad que está contenida en la propuesta. Por ello la reforma, para alcanzar su propósito y tener viabilidad y permanencia se constituye como apoyo al empeño, a la decisión democrática y a la libre iniciativa de los propios hombres y mujeres del campo”.*<sup>41</sup>

De la citada iniciativa de reforma, se desprende que uno de los problemas del campo eran que, de las formas de propiedad ejidal, comunal y pequeña propiedad se había llegado al “minifundio”, lo que propiciaba pocos incentivos al campo, baja productividad, retrasos tecnológicos, ingresos bajos, que ocasionaba un gran abandono de las tierras y una alta migración hacia los Estados Unidos de América

---

<sup>41</sup> GALLARDO ZUÑIGA, Rubèn. Op. Cit. p.p 10- 11.

(problemática que hasta hoy sigue existiendo por lo que puede decirse que aún no cumple su objetivo).

Otro punto que la iniciativa del Presidente Salinas de Gortari tocaba era lo referente al reparto agrario, pues consideraba que la tarea había sido cumplida; y explicaba que la acción de dotación de tierras ya no podía seguir, puesto que ya no había tierras que repartir, toda vez, que mientras que la población crecía, la extensión territorial del país seguía siendo la misma, y no se podía satisfacer la demanda abierta de tierras.

La misma iniciativa, en lo referente a la justicia agraria, propone como indispensable incorporar Tribunales Federales en la materia, creándose así los Tribunales Agrarios, eliminando al fin al jefe del Ejecutivo Federal como máxima autoridad agraria, otorgándole así ésta facultad a la autoridad jurisdiccional; creándose necesariamente la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*.

La iniciativa, presentaba también 10 puntos de importancia para la transformación del campo mexicano:

La reforma promueve justicia y libertad para el campo.

La reforma protege al ejido.

La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos de cambio.

La reforma revierte el minifundio.

La reforma promueve la capitalización del campo.

La reforma establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios.

Comprometemos recursos presupuestales crecientes al campo.

Seguro al ejidatario: se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura.

Se crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad.

Se resuelve la cartera vencida con Banrural y se aumentan los financiamientos al campo.

Finalmente, sostenía el jefe del Ejecutivo que “... *Quienes critican el cambio, proponen en el fondo que se mantenga la pobreza y la miseria de millones de campesinos. El inmovilismo es sinónimo de conservadurismo y ante la miseria del campesino es inaceptable. Atar al campo a fórmulas agotadas, impide alcanzar los grandes objetivos de nuestras luchas agrarias...*”<sup>42</sup>

La iniciativa presentada por el entonces Jefe del Ejecutivo Federal, parecía buena, pues pretendía justicia y libertad al campesino pero hasta hoy éste sujeto sigue viviendo en gran desigualdad social y económica, además propone incrementos a los subsidios al campo, aunque estos casi nunca llegan íntegros al ejidatario o los que recibe son insuficientes; en fin, el campo mexicano aún con estas propuestas no se ha logrado desarrollar como debiera para alcanzar la producción y competitividad necesarias para conseguir acabar con los rezagos en que se encuentra sumergido; por otro lado, debe entenderse que esta propuesta, sí trajo puntos favorables pues efectivamente, dotó de mas autonomía a los sujetos agrarios, otorgándoles personalidad jurídica sobre sus parcelas y en cierta manera modernizó una legislación agraria que ya no se ajustaba a la realidad agraria que el país vivía.

Una vez visto el anterior análisis a la iniciativa que reformó el artículo 27 de la Constitución Federal, a continuación se transcribe íntegro el decreto de reforma constitucional del 6 de enero de 1992, con el fin de no perder ningún detalle sobre el artículo tratado en este tema.

***DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.***

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.*

*Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

---

<sup>42</sup> *Ibidem.* p. 13.

*Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:*

**DECRETO**

*“La Comisión permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa aprobación de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como de las treinta y un honorables legislaturas de los Estados, declara reformado el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; XV y XVII; adicionados los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX; y derogadas las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV; y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*“Art. 27.- .....*

*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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación , conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para*

*disponer, en los términos de la ley reglamentaria , la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la selvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*

.....  
.....

*I. a III.....*

*IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.*

*En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaría individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera de dichas sociedades.*

*La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;*

*V. ....*

*VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.*

.....

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

*La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.*

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

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

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

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

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

*VIII y IX. ....*

*X. (Se deroga).*

*XI. (Se deroga).*

*XII. (Se deroga).*

*XIII. (Se deroga).*

*XIV. (Se deroga).*

*XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.*

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

*Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero en terrenos áridos.*

*Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.*

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

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

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

*XVI. (Se deroga).*

*XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.*

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

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

*XVIII. ....*

*XIX. ....*

*Son jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el*

*Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.*

*La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y*  
*XX. ....*

**TRANSITORIOS**

*ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*ARTÍCULO SEGUNDO.- A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo establecido en este mismo Decreto.*

*ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o datación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.*

*Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.*

*Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de*

*los tribunales agrario, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.*

*Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.- México, D.F., a 3 de enero de 1992.- Dip. Fernando Ortiz Arana, Presidente.- Sen. Gustavo Salinas Iñiguez, Secretario.- Dip. Luis Felipe Bravo MENA, Secretario.- Rúbricas.*

*En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los tres días del mes de enero de mil novecientos noventa y dos.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.<sup>43</sup>*

#### **Comentarios:**

Efectivamente, la reforma del 6 de enero de 1992 trajo muchos cambios al artículo 27 de la *Constitución General de la República*, pero es sólo la fracción VII la que en este momento interesa a nuestro tema; dicha fracción “*reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunales y se protege su propiedad sobre la tierras*”, esto quiere decir que se reconoce como persona moral a los ejidos y comunidades indígenas, también, se les dota de capacidad para decidir sobre el uso y destino de sus tierras, además se homologan en una sola ley las disposiciones sobre el ejido y el régimen comunal; ésta fracción continua diciendo “*tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas*”, a mi punto de vista esto significa, que si bien se reconoce la organización de los núcleos de población elevándolos a organizaciones constitucionales también, permite que los miembros de estas puedan enajenar sus tierras para que sean destinadas a cualquier otra actividad diferente a la agrícola, ganadera o forestal, es decir, en esta reforma hay dos puntos uno la liberalidad de los núcleos de población sobre sus tierras y otro es que las tierras de los núcleos de población puedan entrar a un libre

---

<sup>43</sup> [www.diputados.gob.mx/Leyes.Biblio/ref/dof/CPEUM.ref\\_120\\_06ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyes.Biblio/ref/dof/CPEUM.ref_120_06ene92_ima.pdf).

mercado de oferta y demanda, lo que se traduce, que cuando un campesino no tenga dinero para cosechar o si éste mismo ya no quiere dedicarse a la siembra podrá vender su parcela, previa desincorporación al régimen ejidal y una vez obteniendo el dominio pleno de su parcela podrá venderla; lo que significa la desaparición de la que una vez fue tierra agrícola y la creación de alguna empresa, unidad habitacional, etc. Lo que ocasiona una menor producción alimenticia en el país, débil competitividad internacional y mayor dependencia a productos extranjeros y por si fuera poco, más y más migración de mano de obra campesina hacia otros países, todo esto en perjuicio a la economía nacional.

#### **4.2.- Dominio Pleno.**

Ya se ha visto en temas anteriores que el ejido es una organización regulada por la Constitución y la Ley Agraria; la adopción del dominio pleno es un derecho que puede ejercer el ejidatario para disponer libremente sobre el destino de su parcela; para lograr el dominio pleno sobre una parcela, se debe llevar a cabo un procedimiento administrativo. Es necesario destacar que no sólo se puede convertir una propiedad o propiedades ejidales a dominio pleno sino también integrar inmuebles del derecho común a propiedades ejidales, insertándolas al mismo ejido, procedimiento que se detallará en su momento.

##### **4.2.1.- Concepto de Dominio Pleno.**

Para entender lo que es el dominio pleno, primero se muestra el significado de las dos palabras que integran este concepto:

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

“Pleno: (lat. Plenus.) adj. Lleno, completo.”<sup>44</sup>

Conjuntando las anteriores definiciones, en mi opinión se puede decir que, dominio pleno es el derecho otorgado por el Estado de que gozan los sujetos agrarios para disponer con libertad y plenitud sobre el uso y destino de sus tierras previo acuerdo de asamblea, y llevando acabo el procedimiento establecido por la ley ante las autoridades administrativas competentes para conocer sobre este asunto.

#### **4.2.1.1.- Fundamento Jurídico.**

La figura del dominio pleno tiene su fundamento constitucional en el artículo 27, fracción VII, párrafo cuarto, mismo que señala:

*“La ley,...; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela”.*

El presente párrafo, da el soporte constitucional del dominio pleno sobre las parcelas, estableciendo que en la ley se deberán plasmar las disposiciones referentes al procedimiento y requisitos conforme a los cuales el ejidatario podrá adoptarlo.

En cuanto a lo señalado por la ley sustantiva de la materia, ésta contiene en varios de sus artículos lo referente al dominio pleno, mismos que conforman su marco jurídico, pero se puede decir que es el artículo 23 en su fracción IX la que establece la posibilidad de adoptar éste régimen, que señala:

---

<sup>44</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Diccionario para Juristas*. Ed. Mayo. México, 1981. p.p. 476 y 1037.

**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 las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;*

Tal y como se ve, éste artículo trata de los asuntos de los que es competencia exclusiva de la asamblea conocer, asimismo, habla del plazo en que ésta deberá reunirse como mínimo.

La fracción IX antes transcrita señala que la asamblea es la única facultada para autorizar el dominio pleno sobre las parcelas, lo cual está regulado en la primera parte del artículo 81 de la ley; para que estas sean aportadas a las tierras de uso común o a una sociedad, en términos del artículo 75 de la misma ley, el cual señala:

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

*I. La aportación de las tierras deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley;*

*II. El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión*

*proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que, para los efectos de esta fracción, el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes.*

*III. En la asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.*

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

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

*Las sociedades que conforme a este artículo se constituyan deberán ajustarse a las disposiciones previstas en el Título Sexto de la presente ley.*

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

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

El presente artículo habla del procedimiento que debe realizarse para que el núcleo de población pueda transmitir el dominio de las tierras de uso común en los casos en que por utilidad del núcleo así se requiera.

Otros artículos que conforman el marco jurídico del dominio pleno son art. 24 a 28, 31, 81 a 86 de la Ley Agraria; artículo 2, 5 f. XV, 29 y 30 del *Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria*. Mismos que serán analizados en su momento.

#### **4.2.2.- Procedimiento administrativo de cambio de régimen ejidal a dominio pleno.**

El cambio del régimen ejidal a dominio pleno es un procedimiento meramente administrativo, y esto es, por que no intervine ninguna autoridad jurisdiccional para que se lleve a cabo. A continuación se detallaran los puntos más importantes a observar respecto al presente tema.

Para iniciar con el procedimiento de dominio pleno, primero se debe atender lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley Agraria vigente que señala:

*“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”.*

Este artículo nos presenta dos requisitos para adoptar el dominio pleno sobre las parcelas y son:

a) Que la mayoría de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios.

b) Que exista un acuerdo de asamblea en el cual se resuelva que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas, en términos de los artículos 24 a 28 y 31 de la misma ley.

Estos dos incisos se amplían a continuación:

A) EI PROCEDE.

Siguiendo con el primer inciso, para que se pueda adoptar el dominio pleno sobre las tierras ejidales es necesario primero que la mayor parte de las parcelas hayan sido delimitadas y asignadas; para este propósito y para algunos más el Gobierno Federal creó el “Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares,” por sus siglas llamado PROCEDE; este programa fue de gran utilidad para la regularización de la tenencia de la tierra en el país; a continuación se presentan las generalidades de dicho programa:

*“Fue un instrumento que el Gobierno de la República puso al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la*

*propiedad social. El objetivo principal del Programa fue dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprobaron y solicitaron.*

*Las instituciones directamente responsables de su ejecución fueron: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Registro Agrario Nacional (RAN).*

*Después del histórico reparto agrario, el PROCEDE ha sido el programa más trascendente en el campo mexicano, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, protege y consolida los derechos sociales de los campesinos mexicanos y sus familias.*

*Los trabajos del PROCEDE no sólo se cristalizaron en la generación de documentación agraria, sino que van más allá e impactan social y económicamente al sector agrario; ya que al ratificar los derechos de propiedad y usufructo, el PROCEDE contribuyó a identificar, evaluar y resolver con justicia, mediante el diálogo y la concertación, problemas y conflictos surgidos por la indefinición en la tenencia de la tierra que se prolongaron por varias generaciones. Así, desempeña un papel clave para la paz social y la estabilidad política.*

*En razón de que se realizó la invitación al 100% de los núcleos agrarios legalmente constituidos en el país para su incorporación al*

*PROCEDE, en el 2006 se hizo la declaración de su conclusión y cierre operativo, de cuyos resultados se desprenden los siguientes.”<sup>45</sup>*

A continuación un cuadro de los datos generales que logró el PROCEDE:

Descripción	Valor
Núcleos Agrarios en el País	31,201
Núcleos Agrarios Certificados y Titulados	28,757
Logro de Núcleos Certificados y Titulados	92.16%
Familias Beneficiadas	4,445,213
Documentos generados	9,569,129

De la información antes transcrita, obtenida de la base de datos electrónica del Registro Agrario Nacional se desprende que el PROCEDE logró el objetivo para el cual fue creado, y eso es cierto pues pudo regularizar tierras que no tenían escrituras actualizadas, asimismo realizó la delimitación de las propiedades, ayudando así a terminar con aquellos conflictos sobre medidas y colindancias existentes en terrenos rústicos; esta es la importancia del PROCEDE, para apoyar al ejidatario a obtener el dominio pleno sobre las parcelas. Entonces pasemos al inciso B, anotado anteriormente.

---

<sup>45</sup> [www.ran.gob.mx/programas\\_sustantivos/ran\\_procede.html](http://www.ran.gob.mx/programas_sustantivos/ran_procede.html).

B) Los acuerdos de la asamblea.

Tal y como dice el artículo 81 de la *Ley Agraria*, para que la asamblea resuelva a favor de que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno deben seguir las formalidades de los artículos 24 a 28 y 31 de la ley, y son los siguientes:

**Artículo 24.-** *La asamblea podrá ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. Si el comisariado o el consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea.*

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

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

*Si el día señalado para la asamblea no se cumplieran las mayorías de asistencia requeridas para su validez, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria. En este caso, la asamblea se*

*celebrará en un plazo no menor a ocho ni mayor a treinta días contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria.*

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

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

**Artículo 27.-** *Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. En caso de empate el Presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad.*

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

**Artículo 28.-** *En la asamblea que trate los asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Al efecto, quien expida la convocatoria deberá notificar a la Procuraduría sobre la celebración de la asamblea, con la misma*

*anticipación requerida para la expedición de aquélla y deberá proveer lo necesario para que asista el fedatario público. La Procuraduría verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los asuntos a que se refiere este artículo, se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25 de esta ley.*

*Serán nulas las asambleas que se reúnan en contravención de lo dispuesto por este artículo.*

**Artículo 31.-** *De toda asamblea se levantará el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia que asistan, así como por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. En caso de que quien deba firmar no pueda hacerlo, imprimirá su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre.*

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

*Cuando se trate de la asamblea que discuta los asuntos establecidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, el acta deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asistan a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional.*

Estos artículos efectivamente hablan de las formalidades necesarias para que las asambleas tengan validez; en primer lugar el artículo 24 dice que la asamblea podrá ser convocada por los demás órganos del ejido, siempre que sean solicitados por el veinte por ciento de los ejidatarios del núcleo de población; el artículo 25 entre otras cosas señala los lugares donde ha de llevarse a cabo la asamblea, así como

las formalidades que debe cumplir la convocatoria; por su parte el artículo 26 dice, que para la instalación válida de la primera convocatoria a que se refiere el artículo anterior, se necesita un quórum de por lo menos la mitad más uno de los ejidatarios, es decir, la mayoría mínima de ellos, salvo en los casos que el mismo artículo señala; el artículo 27 establece que las decisiones tomadas por la asamblea serán obligatorias aún para aquellos que no hubieren asistido a la misma o disidentes, salvo en los casos que marca el mismo artículo; para que las asambleas sean válidas también es necesario que asista un representante de la Procuraduría Agraria y un Fedatario Público, según el artículo 28; finalmente, el artículo 31 señala las formalidades que debe contener el acta de asamblea. Respecto a él último artículo antes mencionado, es decir, el 31 de la misma Ley, el acta de asamblea deberá inscribirse ante el Registro Agrario Nacional, tal y como lo ordena la COFEMER (Comisión Federal de Mejora Regulatoria); a continuación se describe a grandes rasgos lo que es la COFEMER:

*“La COFEMER es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, cuyo propósito es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas generen beneficios mayores a sus costos para la sociedad.*

*Para contribuir al objetivo de una regulación de calidad, que incremente el bienestar social y fomente la competitividad, la COFEMER:*

*Revisa y dictamina los proyectos de nueva regulación, para que sean sencillos y fáciles de cumplir; recibe y toma en cuenta los comentarios del público, respecto de los proyectos de nueva regulación (i.e. bajo los principios de consulta pública y transparencia); realiza propuestas de mejora al marco regulatorio vigente en sectores específicos; lleva un inventario de trámites federales y busca su simplificación; y promueve la mejora regulatoria y la competitividad a*

*nivel nacional, en conjunto con el Sector Privado, los Estados y los Municipios.*

*En apoyo a su labor, la COFEMER cuenta con un consejo asesor, el Consejo Federal para la Mejora Regulatoria, conformado por representantes de los distintos sectores del país”.<sup>46</sup>*

Una vez claro lo que es la COFEMER; y regresando al tema del acta de asamblea, la COFEMER señala, debe inscribir ante el Registro Agrario Nacional el acuerdo que autoriza el Dominio Pleno de las parcelas, y la misma Comisión señala:

*“La solicitud de inscripción del acuerdo de asamblea de la autorización para la adopción del dominio pleno, la puede presentar cualquier persona debidamente acreditada que demuestre tener interés jurídico en la inscripción del trámite, se presenta cuando la asamblea general de ejidatarios autoriza que todos los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas, siempre y cuando hayan sido delimitadas y asignadas, en términos del artículo 56 de la Ley Agraria. Esta solicitud deberá presentarse ante las oficinas del Registro Agrario Nacional; por último, las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital. El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su*

---

<sup>46</sup> [www.cofemer.gob.mx/index.asp?tipo\\_nav\\_bar...](http://www.cofemer.gob.mx/index.asp?tipo_nav_bar...)

*personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos”.*<sup>47</sup>

Con los datos anteriores queda dicho todo lo relacionado al artículo 81 de la ley de la materia; y es momento de abordar el siguiente artículo relativo al dominio pleno y es el artículo 82 de la misma ley, el cual dice:

*“Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.*

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

Del presente artículo, nace el procedimiento que debe seguirse después de la autorización de la asamblea para adoptar el dominio pleno; después de todo lo señalado en líneas anteriores el ejidatario podrá en el tiempo que les plazca adoptar el dominio pleno, solicitando al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja en dicho Registro, mismo que expedirá un título de propiedad, el cual será inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la Entidad Federativa que le corresponda; una vez hecho lo anterior las tierras de que se traten estarán sujetas al derecho común, lo que significa que serán reguladas por el *Código Civil*.

---

<sup>47</sup> Idem .

Respecto al título de propiedad derivado de la adopción del dominio pleno sobre las parcelas a que se refiere el artículo en comento, este será solicitado ante el Registro Agrario Nacional, tal y como lo ordena la COFEMER, que señala:

*“La solicitud de expedición de títulos de propiedad, derivados de la adopción del dominio pleno sobre las parcelas, podrá ser solicitada por cualquier ejidatario que desee la expedición de un título de propiedad sobre su parcela siempre y cuando el ejidatario autorizado por acuerdo de asamblea para adoptar el Dominio Pleno sobre sus parcelas, solicitará de manera individual que sus tierras sean dadas de baja del régimen ejidal y se expida el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la localidad correspondiente. Dicha solicitud se tramitara ante las oficinas del Registro Agrario Nacional”.*<sup>48</sup>

También, el artículo 83 de la *Ley Agraria* instruye:

*“La adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido.*

*La enajenación a terceros no ejidatarios tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común, en cuyo caso el comisariado ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional, el cual efectuará las cancelaciones correspondientes.”*

---

<sup>48</sup> [www.cofemer.gob.mx/wwwrot/BuscadorRFTS/PlazosyCriterios...](http://www.cofemer.gob.mx/wwwrot/BuscadorRFTS/PlazosyCriterios...)

Según el artículo anterior, el hecho de que una o varias parcelas adopten el dominio pleno no significa que el ejido cambie su organización, régimen legal o estatuario, lo que significa que el rumbo del ejido en conjunto es independiente de las decisiones individuales de sus miembros. En el segundo párrafo del citado precepto señala que la enajenación a terceros ajenos al ejido que haga la persona que haya adoptado el dominio pleno sobre su parcela, no significa que deba perder su calidad de ejidatario, siempre y cuando conserve otra parcela ejidal o tierras de uso común, de lo contrario el comisariado ejidal enviará al Registro Agrario Nacional una solicitud para que dicha persona sea separada del ejido y pierda su calidad de ejidatario.

Ya analizados los anteriores artículos es momento de abordar los artículos 84, 85 y 86 de la misma ley, los cuales serán analizados en forma conjunta pues su estrecha relación así lo requiere, y establecen:

**Artículo 84.-** *En caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada.*

*El comisariado ejidal y el consejo de vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con esta disposición.*

*La notificación hecha al comisariado, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de notificación personal a quienes gocen del derecho del tanto. Al efecto, el comisariado bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los*

*lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan.*

**Artículo 85.-** *En caso de que se presente ejercicio simultáneo del derecho del tanto con posturas iguales, el comisariado ejidal, ante la presencia de fedatario público, realizará un sorteo para determinar a quién corresponde la preferencia.*

**Artículo 86.-** *La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.*

En este tenor, el artículo 84 refiere que los familiares del enajenante, los trabajadores que hayan laborado por más de un año esas tierras, avecindados y otros ejidatarios del mismo núcleo de población gozarán del derecho del tanto sobre la primera enajenación de una parcela que haya adoptado el dominio pleno; el artículo 85 sigue con lo respectivo al derecho del tanto a que se refiere el artículo anterior y señala que será el comisariado ejidal el encargado de realizar el sorteo que determine a quien le corresponde la preferencia; por último el artículo 86 dice que la primera enajenación estará libre de impuestos federales al enajenante y el precio de la venta se establecerá respecto al avalúo que haga la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales<sup>49</sup> o cualquier Institución de Crédito.

Debido a la alta demanda de ejidos para adoptar el dominio pleno de parcelas, la Procuraduría Agraria creó el Sistema de Atención para Asuntos del Dominio Pleno, y que describe de la siguiente manera:

---

<sup>49</sup> Cfr: actualmente cambio sus siglas al INDABIN; Instituto de Avalúos de Bienes Nacionales.

*“El incremento en el número de solicitudes para la adopción del dominio pleno sobre parcelas ejidales que se ha registrado a consecuencia de que los núcleos agrarios han alcanzado la certificación de sus tierras y la falta de una reglamentación respecto a los plazos que se requieren para la integración del expediente de dominio pleno y su remisión para su inscripción al Registro Agrario Nacional, obligó a la Delegación Estatal Tabasco de la Procuraduría Agraria a establecer un sistema único para la atención y desahogo oportuno de este asunto, que se denomina “Sistema de Control para la Atención de Asuntos de Dominio Pleno (SCAADOP)”, que está orientado a proporcionar servicios de excelencia que son competencia de la Procuraduría Agraria, a través de la aplicación de un proceso tendiente a organizar y agilizar las actividades que se aplican al asunto para la autorización del Dominio Pleno sobre Parcelas, de conformidad a lo establecido en la Ley Agraria ; a fin de garantizar un servicio transparente, eficiente y de calidad en beneficio de los sujetos agrarios. El “Sistema de Control para la Atención Asuntos de Dominio Pleno” se inserta en el ámbito institucional tendiente a la innovación de mecanismos que permitan sistematizar, ordenar y adecuar los procedimientos existentes a efecto de mejorar los servicios que brinda la institución en beneficio de los usuarios de los servicios.*

*Éste sistema tiene como acciones básicas la instrumentación del sistema y el éxito de sus resultados dependen en gran medida del trabajo que se desarrolle en su aplicación, por ésta razón el método debe de cumplir con la función de guiar y orientar en la ejecución del procedimiento general. Debe de ser una fuente permanente de consulta y servir como un cuaderno de trabajo donde se puedan aclarar las diversas dudas que se planteen sobre el procedimiento. El procedimiento general contempla 7 acciones básicas, de las cuales 6*

*son de la competencia de la Procuraduría Agraria y 1 será responsabilidad de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional. Finalmente y con el objeto de que el servicio que se proporciona sea eficiente y de calidad, es necesario que los usuarios identifiquen la documentación que se debe de proporcionar a la presente solicitud, para evitar contratiempos y gastos innecesarios, siendo la siguiente:*

- 1- Convocatoria expedida.*
- 2.- Copia del acta de elección de los Órganos de Representación Ejidales.*
- 3.- Copia del Padrón de Ejidatarios expedido por el R.A.N.*
- 4.- Original y una copia de las solicitudes de ejidatarios y/o posesionarios para la adopción del dominio pleno.*
- 5.- Dos copias de las credenciales de identificación de los solicitantes.*
- 6.- Original y copia de los Certificados Parcelarios.*

*Una vez recibida la documentación en la oficina de la Procuraduría Agraria más cercana a su localidad, recibirá por escrito o por esta misma vía la respuesta a su petición en un término de 3 días hábiles”.<sup>50</sup>*

A continuación se muestra un cuadro obtenido de la base de datos del Registro Agrario Nacional<sup>51</sup>, acerca de los núcleos de población que han adoptado el dominio pleno:

---

<sup>50</sup> [www.pa.gob.mx/Sistemas/SICADOP/acerca.htm](http://www.pa.gob.mx/Sistemas/SICADOP/acerca.htm)

<sup>51</sup> [www.ran.gob.mx/ran/transparencia/Direccion%20de%20registro...](http://www.ran.gob.mx/ran/transparencia/Direccion%20de%20registro...)

**Núcleos Agrarios que Adoptaron el Dominio Pleno de Parcelas Ejidales y  
Aportación de Tierras de Uso Común a Sociedades Mercantiles**

Núcleos	ESTADO	SUPERFICIE EN HS.				
		PARCELADA	USO COMUN	A. HUMANO	DOMINIO PLENO	U. C. APORTADA
94	AGUASCALIENTES	50184,273180	48203,205239	4395,614204	18553,53195	0,000000
100	BAJA CALIFORNIA	1585322,701399	1974374,745197	8125,829080	345984,5354	5054,459238
44	BAJA CALIFORNIA SUR	158528,973793	2508538,082548	5800,012451	77028,88957	231,823413
15	CAMPECHE	45541,991139	15780,079997	457,333942	8189,528488	20411,489200
181	COAHUILA	380689,732224	410799,413566	10001,905933	297996,8943	535,329174
70	COLIMA	85447,421308	23867,895454	1571,627187	10047,13721	11,792400
14	CHIAPAS	11275,317630	1158,388176	479,907297	3183,478909	0,000000
85	CHIHUAHUA	259306,493966	322771,147450	7774,188855	182468,6301	0,000000
1	DISTRITO FEDERAL					116,874011
128	DURANGO	88332,140597	158530,849919	5646,765256	39925,89728	0,000000
309	GUANAJUATO	135570,151484	40730,538663	8115,848180	29538,70299	68,846329
26	GUERRERO	50157,873681	3801,982123	2168,493314	3790,668473	0,000000
62	HIDALGO	33806,285583	20080,832991	2189,289245	11808,36715	124,735120
183	JALISCO	179321,104807	100788,538797	7240,938904	25580,77828	2799,423718
80	MEXICO	23317,085099	10967,138876	1977,644857	8693,547953	428,818902
119	MICHOACAN	70181,297064	38259,864728	3442,492402	10451,2827	0,000000
25	MORELOS	17325,489380	2425,820274	519,384763	2414,885887	0,000000
49	NAYARIT	103153,772345	54921,155885	2834,825827	15359,24368	0,000000
117	NUEVO LEON	95354,278292	105385,203276	5568,570114	101107,4839	0,000000
51	OAXACA	38255,840814	12189,249920	2358,591846	3792,612462	0,000000
131	PUEBLA	99487,813509	50123,107050	2856,508858	11057,71474	0,000000
107	QUERETARO	80651,512694	41562,283986	3578,276892	14032,88541	0,000000
8	QUINTANA ROO	27371,897914	44736,149788	1207,595209	25483,70858	0,000000
74	SAN LUIS POTOSI	50133,855543	64447,808838	3242,182091	13381,52878	3039,188968
149	SINALOA	195999,847702	27930,551089	5169,683469	44874,17374	3458,739231
118	SONORA	235349,900609	588179,988528	4822,081844	173574,9711	3471,000000
78	TABASCO	54354,285920	8442,879623	1176,281422	11731,16751	0,000000
138	TAMAULIPAS	132825,043089	14925,410351	3360,398256	79881,84135	926,441205
59	TLAXCALA	49581,372169	9412,507131	916,788914	5778,185889	0,000000
118	VERACRUZ	43418,340940	3487,804784	1836,523512	20513,37494	0,000000
50	YUCATAN	33357,349688	48093,771668	2413,547502	21031,27267	12,270477
24	ZACATECAS	35134,038484	27755,819079	3218,136554	4781,36727	202,911873
2761		4405736,818021	6758669,567174	114047,161380	1621696,086453	40893,923258

Información a Junio de 2007

La Procuraduría Agraria tiene facultades para elaborar este tipo de programas, debido a que la ley así se lo permite, tal y como su Reglamento Interno se lo ordena, en especial en el artículo 30 fracción IX, que señala lo siguiente:

**Artículo 30.-** Las delegaciones tendrán las siguientes facultades:

*IX. Vigilar que se cumpla con la normatividad vigente en los asuntos a que se refiere el artículo 23, en sus fracciones VII a XIV de la Ley, así como verificar que la convocatoria se realice de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la misma;*

El citado precepto, señala como una de las facultades de sus delegaciones estatales la de vigilar que se cumpla la normatividad establecida en la *Ley Agraria* respecto a la adopción del Dominio Pleno sobre las parcelas ejidales.

#### **4.2.3.- Conversión de tierras del dominio pleno al régimen ejidal.**

En el tema anterior se abordó la conversión de tierras ejidales a dominio pleno, mismas que quedarían sujetas al derecho civil; el presente tema se refiere a la posibilidad que tiene un ejido de integrar terrenos que primero fueron de dominio pleno al patrimonio ejidal, para que formen parte del mismo ejido, ya sea como tierras de uso común, parcelarlos o cualquier otro fin que el ejido decida.

La ley no es muy clara acerca de este tema, ni marca un procedimiento especial acerca de estos asuntos, pero según la Procuraduría Agraria<sup>52</sup>, el marco jurídico de la conversión de tierras de dominio pleno a ejidal es el siguiente:

*“• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:  
Artículo 27 fracciones VII y XIX.*

*•Ley Agraria: Artículos 9º, 23 fracción XV, 43, 92 y 156.*

*Al señalar el artículo 9º que los ejidos son dueños de las tierras que adquieran por cualquier medio legal, se establece la posibilidad de que aquellas sean tanto de dominio pleno como de régimen ejidal, lo que será aplicable a las comunidades, conforme al artículo 107 de la Ley Agraria.”*

Realmente los artículos antes citados no nos dan mucha información acerca de la adopción de tierras de dominio pleno por los ejidos; pero la misma Procuraduría Agraria creó un documento muy bien detallado y explicado, mismo que contiene una

---

<sup>52</sup> [www.pa.gob.mx/](http://www.pa.gob.mx/)

recomendación de como debe ser este procedimiento para, según la misma Procuraduría, garantizar la legalidad de estas acciones; el cual se transcribe a continuación de manera casi íntegra:

***“Supuestos.***

*Existen, en principio, dos supuestos a partir de los cuales puede surgir la necesidad de convertir las tierras de dominio pleno al régimen ejidal:*

*A. Cuando el ejido adquiere de manera legal tierras de dominio pleno y las desea convertir al régimen ejidal, en beneficio del núcleo ejidal.*

*B. Cuando un ejidatario o un particular decidan aportar tierras de dominio pleno para su conversión al régimen ejidal.*

*En el caso del último supuesto, las tierras de dominio pleno que vayan a ser incorporadas al régimen ejidal, deberán pasar a propiedad del ejido mediante una transmisión de derechos, conforme a las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.*

***Recomendaciones procedimentales.***

*Como se señaló anteriormente, la ley no establece un procedimiento para poder incorporar tierras de dominio pleno al régimen ejidal. A continuación, se formulan recomendaciones que permiten garantizar la legalidad de las acciones a realizar.*

***a) Acreditación de la propiedad e inexistencia de gravámenes***

*De conformidad con las reglas del derecho civil, el propietario de tierras de dominio pleno habrá de acreditar ante el RAN tal calidad, por medio de la correspondiente escritura pública u otros documentos públicos que le reconozcan dicho carácter, como los expedidos originalmente por la Federación, los estados y los municipios.*

*Una vez que el interesado haya acreditado que la tierra que desea incorporar es de su propiedad y que no existe impedimento*

*alguno para disponer de ella, deberá responsabilizarse que la misma no esté sujeta a limitaciones o gravámenes que impidan su aportación. Por ejemplo, que se encuentre hipotecada; se haya otorgado como garantía en el cumplimiento de cierta obligación contractual; adeude impuestos derivados, etcétera. De algún modo, esto limita a su propietario para disponer de ella libremente, por afectar derechos de terceros. Por tales limitaciones, será necesario obtener un certificado de inexistencia de gravámenes. En caso de que el propietario de tierras de dominio pleno sea el ejido y pretenda que éstas se incorporen a su régimen, de la misma manera debe acreditar su propiedad y la inexistencia de gravámenes.*

*El artículo 3016 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal establece que:*

*“Cuando vaya a otorgarse una escritura en la que se declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga la propiedad o la posesión de bienes raíces o cualquier derecho real sobre los mismos o que sin serlo sea inscribible, el notario o autoridad, ante quien se haga el otorgamiento, deberá solicitar al Registro Público de la Propiedad certificado sobre la existencia o inexistencia de gravámenes en relación con la misma.”*

**b) Restricciones al límite en la tenencia de la tierra**

*Deberán considerarse las restricciones contenidas en el párrafo primero del artículo 47 de la Ley Agraria, que a la letra dice:*

*“Dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables”.*

**c) Acuerdo de Asamblea**

*La conversión de la tierra de dominio pleno al régimen ejidal deberá ser acordada por la Asamblea. En virtud de que dicha conversión no es un asunto que esté expresamente señalado en alguna de las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, la Asamblea no requiere de formalidades especiales (Anexo A).*

**d) Inscripciones ante el RAN y el RPP.**

*El acta de Asamblea correspondiente deberá inscribirse en el RAN. A la solicitud de inscripción se adjuntarán los siguientes documentos:*

- Escritura pública del o de los inmuebles a incorporar al régimen ejidal.*
- Certificado de inscripción y libertad de gravamen expedido por el RPP correspondiente.*
- Constancia de inscripción y de no adeudo de impuestos o derechos, del catastro rural del Estado y padrón fiscal del Municipio.*

*Una copia del acta de Asamblea inscrita ante el RAN, deberá inscribirse en el RPP de la localidad respectiva, con el objeto de que las tierras se tengan como desincorporadas del régimen de propiedad privada.*

*Lo anterior, se fundamenta en el artículo 3042 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, donde se establece que los títulos por los cuales se cree, declare, reconozca o modifique la posesión ordinaria y los demás derechos reales sobre los inmuebles, habrán de ser inscritos en el RPP.*

*El RAN también deberá inscribir el plano que identifique gráficamente la superficie amparada por la escritura pública correspondiente al predio cuya conversión se solicita, a partir de lo cual dicha superficie quedará incorporada formalmente al plano general del ejido de que se trate, quedando sujetas a las determinaciones previstas por la Ley para las tierras ejidales.*

**e) Delimitación y destino de tierras**

*Cuando en alguno de los supuestos mencionados se quiera delimitar y destinar las tierras incorporadas al régimen ejidal y asignar los derechos correspondientes, deberá realizarse una Asamblea de formalidades especiales, por ser a la que se refiere el artículo 56 de la Ley Agraria. Asimismo, deberá observarse en lo conducente su Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares (Anexo B).*

### **Anexo A**

*Asamblea para acordar la conversión de tierras de dominio pleno al régimen ejidal.*

#### **1. Convocatoria.**

*El Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia convocarán a su celebración en términos del primer párrafo del artículo 25 de la Ley Agraria, ya sea por iniciativa propia o si así lo solicitan al menos 20 ejidatarios o el 20 por ciento del total de ejidatarios que integran el núcleo de población agrario, la cual se realizará en el lugar habitual dentro del ejido, salvo causa justificada para desarrollarla en otro sitio. Si el Comisariado o el Consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, que se les hubiere hecho de manera consecutiva en cada caso, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la Asamblea, con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince a la celebración de la misma.*

*La cédula de convocatoria contendrá:*

#### **a) Asuntos a tratar**

- Lista de asistencia.*
- Nombramiento del Presidente, Secretario y escrutadores.*
- Informe sobre las tierras de dominio pleno que se quieren convertir a régimen ejidal.*

*En su caso:*

- Anuencia para la conversión de las tierras de dominio pleno al régimen ejidal.

- Acuerdo para que un ejidatario incorpore terrenos de propiedad privada al régimen ejidal.

- Acuerdo para aceptar a un tercero como ejidatario y sobre la incorporación de sus tierras al régimen ejidal.

**b) Asuntos generales;**

**c) Lugar, fecha y hora de la reunión;**

**d) Firma y huella del convocante;**

**e) Fecha de expedición.**

## **2. Desarrollo de la Asamblea.**

*En la primera convocatoria deberán estar presentes, cuando menos, la mitad más uno de los ejidatarios, en segunda o ulterior convocatoria con los ejidatarios asistentes; Asamblea en la que:*

- *Se comprobará quórum, mediante la lista de asistencia.*
- *Se declarará legalmente constituida la Asamblea por el Presidente de la mesa de debates.*
- *Se desahogará el orden del día*
- *Se tomarán las resoluciones indicando el sentido y porcentaje de votación.*

**3. Las resoluciones versarán sobre el acuerdo de incorporación de las tierras de dominio pleno al régimen ejidal. En su caso:**

- *Aceptación de que se incorporen tierras de propiedad privada, adquiridas por el núcleo de población;*
- *Aceptación de que el ejidatario incorpore para sí tierras de propiedad privada al régimen ejidal, e*
- *Incorporación de tierras de propiedad privada de un particular y, en su caso, la aceptación de la Asamblea como ejidatario.*

4. Se levantará acta de Asamblea en la que se asentarán los acuerdos tomados y a la cual se integrará la escritura pública de la propiedad que se incorpora al régimen ejidal, así como el plano correspondiente.

5. El acta correspondiente y el plano o croquis que identifiquen gráficamente a los terrenos, siguiendo las especificaciones técnicas del Registro Agrario Nacional (RAN) se inscribirán en el mismo así como en el Registro Público de la Propiedad (RPP) correspondiente.

## **Anexo B**

*Asamblea de delimitación, destino de las tierras y asignación de derechos sobre las nuevas tierras ejidales.*

### **1. Convocatoria.**

*El Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia convocarán a su celebración, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan 20 ejidatarios o el 20 por ciento del total de ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal. Si el Comisariado o el Consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la misma, cuando menos con un mes de anticipación. La cédula de convocatoria deberá contener:*

#### **a) Asuntos a tratar:**

- *Lista de asistencia;*
- *Nombramiento del Presidente, Secretario y escrutadores;*
- *Delimitación, destino y asignación de las nuevas tierras ejidales incorporadas;*
- *Notificación al RAN para que modifique el plano general e interno del ejido (conforme al proyecto que el ejido le presente) y expida los certificados correspondientes, según sea el caso.*

#### **b) Asuntos generales**

*c) Lugar y fecha de la reunión*

*d) Firma y huella*

*e) Fecha de expedición*

*2. Deberá notificarse a la Procuraduría Agraria para que asista a la Asamblea un representante suyo y se proveerá lo necesario para que también asista un fedatario público.*

### *3. Desarrollo de la Asamblea.*

*El quórum de integración en primera convocatoria deberá ser de, cuando menos, las tres cuartas partes del total de los ejidatarios.*

- Se comprobará el quórum,*
- Los ejidatarios constituidos en la Asamblea desahogarán el orden del día y sus resoluciones serán válidas si son tomadas por las dos terceras partes de los ejidatarios presentes.*

*4. Las resoluciones versarán sobre la delimitación, destino y asignación de las nuevas tierras; según sea el caso, pueden ser:*

- De uso común,*
- Para el asentamiento humano (zona de urbanización, área de reserva de crecimiento, etcétera),*
- Parceladas.*

*Se solicitará al RAN que inscriba los acuerdos de la Asamblea, para que, con base en ello, proceda a modificar el plano general y el plano interno del ejido, y expida los certificados correspondientes, según sea el caso.*

*Para este tipo de asambleas se tendrá que observar lo establecido en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares”.<sup>53</sup>*

---

<sup>53</sup> *Idem.*

Este documento obtenido gracias a la base de datos electrónica de la Procuraduría Agraria, es muy claro y explica de manera precisa los supuestos, recomendaciones procedimentales, forma de desarrollo de las asambleas y resoluciones que los núcleos de población ejidal deberán llevar a cabo para la incorporación de predios de dominio pleno regidos por el derecho común (*Código Civil*), al régimen ejidal (*Ley Agraria*).

En resumen, el tema de “dominio pleno” es muy amplio, y complejo; el cuál se integró a la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* en las reformas del 6 de enero de 1992, ésta acción es un instrumento que puede ser benéfico al campo mexicano, pero también puede convertirse en un problema a la producción agrícola nacional; las ventajas y desventajas del dominio pleno serán analizadas posteriormente.

#### **4. 3.- Política Neoliberalista.**

En los últimos años, el Estado Mexicano ha adoptado una política de libre mercado para el crecimiento económico del país; dicha política ha llegado también al tema agropecuario, ésto se pudo ver con mayor claridad, en las reformas del 6 de enero de 1992 al artículo 27 *Constitucional* y en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) del 17 de enero de 1992.

Las palabras “política” y “liberalismo”, en sí mismas son muy complejas y es imposible desarrollarlas en su totalidad en el presente estudio, por lo que para efectos de este tema, nos enfocaremos solo a su definición y sus relaciones con la realidad agropecuaria de México, así como al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) del que nuestro país es parte.

Eduardo Andrade Sánchez define las palabras política y liberalismo de la siguiente manera:

*“Política: Implica una forma específica de comportamiento humano que se relaciona con el gobierno, con la dirección de una colectividad, con ciertas pautas para la acción de un grupo y con el conocimiento de estas cuestiones.”<sup>54</sup>*

*“La ideología liberal: ..., se apoya en la consideración de que todos los hombres nacen libres e iguales; que en tal condición la persona tiene derechos propios que son anteriores y superiores a los de la colectividad; que el libre juego de esas entidades hipotéticamente idénticas debe determinar el rumbo de la sociedad, con la menor intervención posible de la autoridad estatal, etc.”<sup>55</sup>*

Enfocándonos a nuestro estudio, la política se refiere a la forma en que el Gobierno Mexicano maneja los negocios públicos del país y el neoliberalismo como nueva corriente del liberalismo es permitir que los individuos puedan desarrollar sus negocios libremente sin que el Estado intervenga en sus relaciones y negocios individuales o que intervenga lo menos posible, es decir, en la política neoliberalista cada individuo debe sobrevivir como pueda. Lo que significa, que quien tenga medios para desarrollarse económicamente, podrá hacerlo libremente, pero aquellos que no cuenten con los recursos para crecer, ser mas productivos y obtener mayores recursos económicos, habrán de buscar la manera de no permanecer hundidos en la miseria.

En materia agraria, el ejidatario mexicano ha resentido directamente la aplicación de esta política neoliberal mexicana. Con la posibilidad del ya explicado dominio pleno, las tierras agrícolas pueden entrar al libre mercado al existir la posibilidad de ser enajenadas para un uso distinto al agropecuario o al ser destinadas a sociedad civiles, mercantiles, etc.; pero también con la firma del TLCAN

---

<sup>54</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*. 3ra. edc., Edt. Oxford. México. 2007. p. 5.

<sup>55</sup> *Ibidem*. p. 7.

los ejidos deben competir con productores extranjeros para posicionar sus productos ya no en mercados externos, sino también en el mismo mercado mexicano.

#### **4. 3. 1.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es muy extenso y trata sobre diferentes temas en materia de comercio, pero para efectos de la presente Tesis solo nos enfocaremos al tema agrario.

Antes de iniciar con los puntos generales del TLCAN materia agraria, se presenta una breve reseña de lo que es un TLC, para poder entender de manera clara a que se refiere y cuales son sus objetivos:

*“Un Tratado de Libre Comercio (TLC) consiste en un acuerdo comercial regional o bilateral para ampliar el mercado de bienes y servicios entre los países participantes. Básicamente, consiste en la eliminación o rebaja sustancial de los aranceles para los bienes entre las partes, y acuerdos en materia de servicios. Este acuerdo se rige por las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o por mutuo acuerdo entre los países participantes.*

*Un TLC no necesariamente conlleva una integración económica, social y política regional, como es el caso de la Unión Europea, la Comunidad Andina, el Mercosur y la Comunidad Sudamericana de Naciones. Si bien estos se crearon para fomentar el intercambio comercial, también incluyeron cláusulas de política fiscal y presupuestario, así como el movimiento de personas y organismos políticos comunes, elementos ausentes en un TLC.”<sup>56</sup>*

---

<sup>56</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/tratado\\_de\\_libre\\_comercio](http://es.wikipedia.org/wiki/tratado_de_libre_comercio)

En términos generales un TLC, propone la eliminación de barreras arancelarias para la exportación e importación de productos entre los países integrantes, asimismo, pretende la eliminación de barreras no arancelarias, la eliminación de subsidios para las exportaciones agrícolas, y la reestructuración de los procedimientos aduanales para incrementar y agilizar el flujo de mercancías. En pocas palabras un TLC, es un conjunto de reglas y disposiciones relativas a la compra y venta de productos y servicios entre dos o más países.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue suscrito por el Gobierno de Canadá, Estados Unidos de América y México, se firmó el 17 de diciembre de 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1994, consta de un preámbulo y veintidós capítulos agrupados en ocho partes. El TLCAN, en su capítulo VII de los artículos 701 al 708, hace referencia a la materia agrícola, los cuales sobre todo señalan la eliminación de aranceles y la eliminación de subsidios a productos agrícolas.

El TLCAN, en su artículo 102 señala que los objetivos del mismo son:

*“Los objetivos del presente Tratado, desarrollados de manera específica a través de sus principios y reglas incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:*

*(a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las Partes;*

*(b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;*

*(c) aumentar substancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;*

*(d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;*

*(e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado para su administración conjunta y para la solución de controversias;*

*(f) y establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.*

*Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.”<sup>57</sup>*

En efecto el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, desde antes de su entrada en vigor hasta los años actuales, ha causado grandes discusiones y opiniones encontradas, así es benéfico o perjudicial a México y a los mexicanos, toda vez, que obviamente nuestro país no cuenta con el desarrollo tecnológico y técnico para competir sobre todo en materia agrícola con Estados Unidos de América y Canadá, y que existen muchas otras circunstancias que impiden un crecimiento en la productividad agrícola nacional, para posicionar sus productos en los mercados internacionales.

A continuación se hace un análisis de las ventajas y desventajas que en materia agraria el TLCAN ha traído consigo para México.

#### **4. 3. 1. 1.- Ventajas.**

A) El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, permite un fácil acceso de productos y servicios extranjeros, lo que ocasiona una mayor competencia

---

<sup>57</sup> <http://proteo.sre.gob.mx/tratados/archivos/1.TLCAN.pdf> ...

y más disponibilidad de estos productos en el mercado. Atrae inversionistas extranjeros, lo que ocasiona la creación de nuevos empleos. Al existir más competencia en el mercado el consumidor puede conseguir productos más baratos.

*“El Tratado de Libre Comercio es importante pues se constituye un medio eficaz para garantizar el acceso de productos a los mercados externos, de una forma más fácil y sin barreras. Además, permite que aumente la comercialización de productos nacionales, se genere más empleo, se modernice el aparato productivo, mejore el bienestar de la población y se promueva la creación de nuevas empresas por parte de inversionistas nacionales y extranjeros. Pero además el comercio sirve para abaratar los precios que paga el consumidor por los productos que no se producen en el país.”<sup>58</sup>*

B) Permite a los empresarios mexicanos penetrar más fácilmente al mercado más grande del mundo; como es el caso de los Estados Unidos de América, el país que compra mayor cantidad de productos mexicanos.

*“El T. L. C. daría la seguridad de un amplio mercado para el inversionista de México, pues contaría con el mercado más grande del mundo, la economía podría beneficiarse con la transferencia de tecnología y posteriormente, se supone que el ingreso de la población crecería en términos reales.”<sup>59</sup>*

C) Para el empresario extranjero puede ser atractivo invertir en México ya que la mano de obra mexicana es más barata que en otros países y con buena capacitación puede ser de alta calidad, lo que atraería mayor ganancia con menores

---

<sup>58</sup> [www.monografias.com/trabajos16/tratado-libre-comercio-shtml](http://www.monografias.com/trabajos16/tratado-libre-comercio-shtml)

<sup>59</sup> [www.azc.uam/publicaciones/gestion/num3/doc05.htm](http://www.azc.uam/publicaciones/gestion/num3/doc05.htm)

costos, tal y como lo señala Sergio Sánchez Guevara, Profesor del Departamento de Administración de la UAM:<sup>60</sup>

*“La negociación se da en el marco de reconocer que hay posibilidades en México para incrementar la tasa de ganancia de los negocios que se establezcan en el país, ya que se cuenta con salarios considerados de los más bajos del mundo; si bien la mano de obra no tiene el nivel de calificación como la de los Estados Unidos, es capaz de alcanzar con cierta facilidad los niveles mínimos de calificación necesarios para realizar el trabajo con efectividad. En otras palabras, el nivel de adaptabilidad del trabajador mexicano es muy alto. En suma, estas características de la fuerza de trabajo hacen que este "factor" sea atractivo para el empresario, pues es barato y de alta calidad, lo que permitirá tener un elemento de la tasa de ganancia que posibilitará un alto nivel de ésta. Es decir una fuerza de trabajo de bajo costo y alta calidad genera una mayor plusvalía”.*

Como se observa en las líneas anteriores el TLCAN, efectivamente trajo consigo ciertas ventajas a los empresarios mexicanos y a los consumidores, pues, a los primeros les permitió posicionar sus mercancías en los mercados de Estados Unidos y Canadá, y a los segundos conseguir productos más baratos; todo esto además de la creación de empleos que conlleva la inversión extranjera en nuestro país.

#### **4. 3. 1. 2.- Desventajas.**

La inmersión de México en el TLCAN ha traído serias desventajas al ejido mexicano y en particular al campesino, aquí un análisis de las más importantes:

---

<sup>60</sup> I d e m .

Con la entrada de granos básicos procedentes sobre todo de Estados Unidos, el pequeño productor campesino se encuentra en franca desventaja competitiva, pues ya que al ingresar dichos productos al país sin pagar impuestos, son más baratos para el consumidor; el Investigador de la UNAM; Ian Carlos Delgado Ramos , explica:

*“El TLCAN, al permitir la entrada libre o a bajos impuestos de productos como el maíz y el frijol procedentes de Estados Unidos, ha provocado la quiebra de miles de campesinos mexicanos que no pueden competir en el mercado nacional con sus producciones.*

*Hay que tener en cuenta que esas dos gramíneas son la base fundamental de la alimentación de millones de personas en México. Un estudio de la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) puntualiza que desde la entrada en vigor del TLCAN, el campo nacional atraviesa por la crisis más severa de su historia y la nación ha perdido 161 millones de dólares por omitir solo el cobro arancelario a las importaciones de frijol de Estados Unidos y Canadá. Si en 1966 el país no solo se autoabastecía de frijol sino que exportó 102 000 toneladas y en 1978 vendió en el exterior 130 000 toneladas, en los últimos años ha tenido que importar como promedio entre 160 000 y 180 000 toneladas debido a la desatención al campesinado que provoca baja productividad por insuficiencias materiales y de nuevas tecnologías. A partir de la década de 1980 México se convirtió en importador de este producto y actualmente es el sexto país comprador en el mercado internacional, y Estados Unidos su principal abastecedor.”<sup>61</sup>*

Lo anterior se traduce, en que a partir de la entrada en vigor del TLCAN, México de ser un país productor y exportador, pasó a ser una nación importadora y dependiente de productos extranjeros para satisfacer la demanda de su pueblo.

---

<sup>61</sup> [www.iade.org](http://www.iade.org)

A la entrada en vigor del TLCAN, la vida en el campo fue más dura de lo que ya era para muchos campesinos (ejidatarios y comuneros), puesto que cultivar sus tierras ya no era rentable y muchas veces con la venta de sus granos no recuperaban ni siquiera la inversión que habían hecho para sembrar sus parcelas ya que no podían pagar a los trabajadores que hubieran contratado, así que, muchos abandonaron sus tierras y emigraron no sólo a Estados Unidos sino también a Canadá; Reyes Iván Camacho del periódico Noroeste escribió al entrevistar al Diputado Federal Rutilo Cárdenas Escandón lo siguiente:

*“Como consecuencia de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, México ha tenido incremento en desempleo, un campo más pobre, abandono de infraestructura y pérdidas multimillonarias por la liberación de aranceles en la importación de diferentes productos, comentó Rutilo Escandón Cárdenas. El Presidente de la Comisión para el Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo y al Capítulo Agropecuario del TLCAN, en el Congreso de la Unión, subrayó que por la liberación de impuestos a la importación de maíz, han dejado de ingresar a las arcas de México 4 mil 500 millones de dólares.*

*"Los impuestos que pagan los países por exportar sus productos, pasar sus productos por la frontera mexicana, son impuestos muy importantes, sirven para el desarrollo del país", expresó, "estamos hablando que en estos 15 años, se dejaron de cobrar en México 4 mil 500 millones de dólares, sólo por el concepto del maíz". Y el pretexto que esgrimió en aquella época el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, era que con esa medida se bajarían los precios del grano y sus derivados, indicó el Diputado federal durante una conferencia magistral, dentro del Foro Derecho Agrario y el Tratado de Libre Comercio, que organizó la Escuela de Derecho de Guasave. Abandonaron el campo y*

*ahora tenemos que la mejor mano de obra que tenemos se nos va a Estados Unidos; más de 450 mil mexicanos cruzan la frontera para buscar trabajo, porque se perdió en México el 50 por ciento de los empleos, teníamos 10 millones de mexicanos en el campo que vivían de eso y ahora tenemos 5 millones, ..*<sup>62</sup>

La nota anterior no solo señala la fuga de mano de obra de la que ha sufrido el campo mexicano, sino también los ingresos que el país ha dejado de percibir al dejar de cobrar aranceles a la importación.

Los dos incisos anteriores enmarcan las desventajas más importantes que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha traído consigo al campesino mexicano, lo cual ha dado como resultado un incremento en la pobreza y en el rezago agrícola nacional; por otra parte, como ya se vio, la política neoliberal que el Gobierno Mexicano ha adoptado en los últimos años, ha ocasionado más desventajas que ventajas al campo mexicano.

#### **4. 4.- Problemática Actual del Ejido.**

A lo largo de la presente tesis, se ha hecho mención de varios de los problemas que aquejan al campo mexicano en general. Como ya sabemos tanto los núcleos de población ejidal como las comunidades rurales enfrentan casi los mismos problemas, pero por ser el punto central de esta investigación, solo nos enfocaremos al ejido.

En seguida se hace un recuento de las principales circunstancias que impiden el desarrollo del ejido:

A) Falta de créditos.- El Gobierno Federal ha destinado fondos para el crédito en materia agropecuaria pero estos han resultado insuficientes para incrementar la

---

<sup>62</sup> [www.bilaterals.org/article-print.php3...](http://www.bilaterals.org/article-print.php3...)

productividad de los ejidos, además dichos créditos muchas veces no llegan al campesino, y se pierden en papeleos burocráticos engorrosos o desaparecen en manos de autoridades agrarias que muchas veces el ejidatario ni siquiera conoce.

B) Ignorancia y desinformación.- Muchos ejidatarios del país desconocen completamente cuáles son sus derechos como sujetos agrarios, además en algunas ocasiones desconocen no solo los planes de desarrollo agropecuario disponibles, sino también ignoran completamente quienes son sus representantes; es decir, no están enterados de las personas que integran sus órganos de representación ejidal. Todo lo anterior acentuado a que muchos campesinos nunca han ido a la escuela y no saben leer ni escribir.

C) Falta de infraestructura y tecnología.- No todos los ejidos cuentan con maquinaria como tractores para auxiliarse en el trabajo en el campo; otro factor es que las tierras de temporal están en desventaja ante las de riego, pues las primeras dependen de las condiciones climáticas para lograr sus cosechas, por lo que cuando el clima es adverso es muy difícil que dichas cosechas se logren, es necesario la integración de sistemas de riego para evitar pérdidas productivas.

D) Poca competitividad.- Muchas veces cuando el ejidatario cosecha sus parcelas e intenta vender sus productos (sobre todo semillas básicas), se ve en la necesidad de abaratarlas, pues no puede competir contra vendedores extranjeros que posicionan sus productos en el mercado a precios más bajos y en mayor cantidad; lo anterior es una de las causas por las que muchos campesinos abandonan sus tierras y emigran a Estados Unidos de América o Canadá; mucho del problema en comento es originado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Otro efecto de la poca competitividad en el campo es que muchos de los jóvenes de los núcleos de población agrícola prefieren emigrar a otros países o ciudades, y en ocasiones dedicarse a otra actividad laboral, algunos reportes estadísticos hablan de que aproximadamente 40,000 personas al año se alejan de las zonas rurales y parten a los destinos antes mencionados.

E) Modificación del destino de las tierras ejidales.- En el tema dedicado al dominio pleno, se observó que el principal objetivo de cambio de régimen ejidal a dominio pleno fue, que el ejidatario tuviera libertad de disponer de su parcela para destinarla al uso que más le conviniera, pero esto también ocasionó la disminución de la capacidad productiva del país, pues al no ser sostenible la vida en el campo, decidieron enajenar sus tierras, para buscar otra forma de vida; lo anterior se traduce en que cada vez hay menos tierras para cultivar.

#### **4.5.- Propuestas de solución.**

Después de haber hecho el estudio acerca del ejido, del dominio pleno y de la política neoliberalista que México adoptó después de la reforma del 6 de enero de 1992 al artículo 27 *Constitucional*, y en general de la historia del Derecho Agrario Mexicano y de su legislación, a continuación redacto mis propuestas de solución a la problemática actual del ejido:

1.- Que el Gobierno Federal despliegue un programa en el cual se informe e instruya a los ejidatarios sobre sus derechos como sujetos agrarios, sus órganos de representación ejidal y de las autoridades agrarias.

2.- Un replanteamiento de el capítulo agrícola del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, sobre el tema de los subsidios agrícolas y sobre el cobro de aranceles a la importación sobre todo de granos básicos, arroz, maíz, frijol.

3.- Que la ley de la materia establezca de manera sencilla y clara la figura del dominio pleno como alternativa de venta de parcelas en forma legal.

4.- Es importante que tanto el Comisariado Ejidal como la Asamblea no abusen de su poder y realicen ventas legales bajo el disfraz de la licitud ante los

miembros de los ejidos, estableciéndose la corrupción que es la panacea de todos los días (abuso del poder).

**5.-** Establecer programas de alfabetización y agronomía para que los campesinos en general decidan que tipos de cultivos deben sembrarse, dependiendo del tipo de tierra y que no se de la sobreexplotación de la misma.

**6.-** Elaboración de programas de asesoría jurídica gratuita, para que ejidatarios y comuneros compren y vendan en forma legal sus tierras, bajo la asesoría de un abogado especializado en la materia.

**7.-** Que el Registro Agrario Nacional realice una evaluación a las tierras agrícolas del país para la elaboración de un registro de las mismas de acuerdo a sus propiedades fértiles, y así no puedan ser convertidas a dominio pleno.

**8.-** Finalmente, la elaboración de proyectos y planes viables para incrementar la productividad agrícola nacional.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El *calpulli* es el antecedente de lo que hoy conocemos como ejido, pero guardan muchas diferencias, por lo que resultaría imposible aplicarlo hoy en día.

**Segunda.-** La Revolución Mexicana logró un verdadero cambio en el Derecho Agrario nacional, pues con ella vinieron leyes que lograron regular la tenencia de la tierra para procurar mayor justicia en el campo.

**Tercera.-** La Revolución Mexicana tuvo como uno de sus principales ideales el Zapatista, que se basa en dos palabras “Tierra y Libertad”, frase que pide justicia para los campesinos y trabajadores de las tierras, clamando que estos fueran dueños no sólo de la tierra que trabajaban sino también del fruto de su esfuerzo.

**Cuarta.-** La *Ley Agraria* del 6 de enero de 1915 decretó las acciones agrarias de dotación y restitución de tierras a sus originales dueños, asimismo para muchos autores esta ley es el origen de la legislación agraria moderna del país.

**Quinta.-** La fundamentación jurídica de la *Ley Agraria* es el artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual tiene como génesis la lucha, planes y proyectos que buscó en un principio la Revolución Mexicana, logrando establecer como supremas garantías los derechos del campesino sobre la tierra.

**Sexta.-** En las reformas del 6 de enero de 1992 hechas al artículo 27 Constitucional, se otorgó pleno reconocimiento a la personalidad jurídica de los ejidos, y se derogó la *Ley Federal de la Reforma Agraria* de 1971, entrando así en vigor la *Ley Agraria Vigente*, misma que modificó e instituyó diversas figuras jurídicas.

**Séptima.-** Son ejidatarios los hombre y mujeres titulares de derechos ejidales que reúnen todos los requisitos establecidos por la *Ley Agraria*.

**Octava.-** El ejido es un conjunto de personas dentro de un mismo círculo de población cuya actividad económica es preponderantemente la agropecuaria, cuyos miembros cuentan con capacidad jurídica y personalidad propia sobre las tierras que les han sido dotadas o adquiridas por otro medio; y que a su vez están organizados y administrados por órganos de representación electos democráticamente.

**Novena.-** La figura del dominio pleno tiene su fundamento jurídico en el artículo 27, fracción VII, párrafo cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y establece que la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela observando los procedimientos y requisitos que la ley de la materia fije.

**Décima-** El dominio pleno es el derecho otorgado por la ley de que gozan los ejidatarios para disponer con libertad y plenitud sobre el uso y destino de sus tierras previo acuerdo de asamblea, y llevando a cabo el procedimiento establecido por la ley ante las autoridades administrativas competentes para conocer sobre este asunto.

**Décima Primera.-** La conversión de tierras ejidales a dominio pleno ha ocasionado que cada vez más ejidatarios prefieran adoptar esta figura sobre sus parcelas, lo que ha dado como resultado que con el tiempo vaya disminuyendo la capacidad productiva del país.

**Décima Segunda.-** Las tierras sobre las que se haya llevado a cabo el procedimiento administrativo de cambio de régimen ejidal a dominio pleno, serán sujetas al derecho común, pudiendo ser enajenadas, integradas a sociedades mercantiles o a cualquier otro destino.

**Décima Tercera.**- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, está integrado por tres naciones Canadá, Estados Unidos de América y Estados Unidos Mexicanos, mismo tratado que pretende el libre acceso de mercancías de los tres países con el mínimo de aranceles.

**Décima Cuarta.**- En materia agraria, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ha sido muy perjudicial, pues ha contribuido al estancamiento del desarrollo agrícola nacional, así como también la figura del dominio pleno.

**Décima Quinta.**- La necesidad de un replanteamiento del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se vuelve cada vez más necesario, pues imposible pensar en una igualdad de competencia, cuando el pequeño productor mexicano no cuentan con los recursos suficientes para competir.

**Décima Sexta.**- Para un mayor desarrollo tanto productivo como competitivo del ejido y en general del campesino mexicano es necesario no sólo que se les destinen mayores recursos económicos o un incremento en créditos y financiamientos, sino también es urgente que se transparenten todos los planes, programas y proyectos que el gobierno realice, para que los sujetos agrarios tengan certidumbre sobre el uso y destino de dichos recursos.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Andrade Sánchez, Eduardo, *“Introducción a la Ciencia Política”*. 3ra. Edición. Editorial Oxford. México. 2007.
- 2.- Chávez Padrón, Martha. *“El Derecho Agrario en México”*. 18º Edición. Editorial Porrúa. México. 2007.
- 3.- Cue Canovas, Agustín. *“Historia Social y económica de México (1521-1854)”*. 3ra. Edición. Editorial Trillas. México. 2004.
- 4.- Delgado Moya, Rubén. *“El Ejido”*. Editorial Sista. México 2004.
- 5.- Gabino Vázquez Alfaro, Guillermo. *“Lecciones de Derecho Agrario (El nuevo derecho agrario mexicano)”*. 3ra. Edición. Editorial Pac S.A. de C.V. México. 2001.
- 6.- Gallardo Zúñiga, Rubén. *“Prontuario Agrario”*. Editorial. Porrúa .México. 2004.
- 7.- García Lemus, Raúl. *“Derecho Agrario Mexicano”*. Editorial Porrúa. México. 1991.
- 8.- García Ramírez, Sergio. *“El Derecho Procesal Agrario”*. Editorial Porrúa. México. 2002.
- 9.- Macisidor, José. *“Historia de la revolución Mexicana”*. Editorial Proculmex. México 1992.
- 10.- Margadant S., Guillermo Floris. *“Introducción a la Historia del Derecho Mexicano”*. 18º Edición. Editorial Esfinge. México. 2008.
- 11.- Medina Cervantes, José Ramón. *“Derecho Agrario”*. Editorial Harla. México. 1987.
- 12.- Mendieta y Núñez, Lucio. *“El Sistema Agrario Constitucional”*. Editorial Porrúa. México. 1980.
- 13.- Rivera Rodríguez, Isaías. *“El Nuevo Derecho Agrario Mexicano”*. 2da. Edición. Editorial McGraw-Hill. México. 2006.
- 14.- Sosapavon Yáñez, Otto. *“Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano”*. Editorial Porrúa. México.
- 15.- Tena Ramírez, Felipe. *“Leyes Fundamentales de México 1908- 2005”*. 24ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2005.

## **Diccionarios:**

- 1.- De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael. *"Diccionario de Derecho"*. 36ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2007.
- 2.- DICCIONARIO ENCARTA, Microsoft Encarta 2007 Biblioteca Premium.
- 3.- Palomar de Miguel, Juan. *"Diccionario para Juristas"*. Editorial Mayo. México. 1981.

## **Legislación:**

- 1.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- 2.- LÓPEZ NOGALES, Armando y Rafael. *Ley Agraria Comentada*. 9ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 2003.
- 3.- DELGADO Moya, Rubén. *Ley Agraria Comentada*. Editorial Sista. México, 2005.
- 4.- *Código Civil Federal*
- 5.- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- 6.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte

## **Jurisprudencia:**

- 1.- Amparos en revisión 2686/72, 1511/73 y 3800/74, en Secretarías de la reforma agraria. Jurisprudencia y Ejecutorias.
- 2.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Época. Tomo XIV. Diciembre de 1994. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.
- 3.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Época. Tomo XIII. Marzo de 1994.

4.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava Época. Tomo X. Noviembre de 1992. Tribunales Colegiados.

**Otras Fuentes:**

1. [www.uaim.edu.mx/web\\_carreras/sociologia/Quinto%20Trimestre/DERECHO%20AGRARIO](http://www.uaim.edu.mx/web_carreras/sociologia/Quinto%20Trimestre/DERECHO%20AGRARIO).
2. [www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/o/OrtizMarco\\_HistDerMex.htm](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/o/OrtizMarco_HistDerMex.htm)
3. [www.gerencie.com/capacidad-juridica](http://www.gerencie.com/capacidad-juridica).
4. [www.diputados.gob.mx/Leyes.Biblio/ref/dof/CPEUM.ref\\_120\\_06ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyes.Biblio/ref/dof/CPEUM.ref_120_06ene92_ima.pdf)
5. [www.ran.gob.mx/programas\\_sustantivos/ran\\_procede.html](http://www.ran.gob.mx/programas_sustantivos/ran_procede.html).
6. [www.cofemer.gob.mx/servicios](http://www.cofemer.gob.mx/servicios).
7. [www.cofemer.gob.mx/wwwrot/BuscadorRFTS/PlazosyCriterios](http://www.cofemer.gob.mx/wwwrot/BuscadorRFTS/PlazosyCriterios)
8. [www.pa.gob.mx/Sistemas/SICADOP/acerca.htm](http://www.pa.gob.mx/Sistemas/SICADOP/acerca.htm)
9. [www.ran.gob.mx/ran/transparencia/Direccion%20de%20registro](http://www.ran.gob.mx/ran/transparencia/Direccion%20de%20registro).
10. [www.pa.gob.mx/](http://www.pa.gob.mx/)
11. [http://es.wikipedia.org/wiki/tratado\\_de\\_libre\\_comercio](http://es.wikipedia.org/wiki/tratado_de_libre_comercio)
12. <http://proteo.sre.gob.mx/tratados/archivos/1.TLCAN.pdf>
13. [www.monografias.com/trabajos16/tratado-libre-comercio-shtml](http://www.monografias.com/trabajos16/tratado-libre-comercio-shtml)
14. [www.azc.uam/publicaciones/gestion/num3/doc05.htm](http://www.azc.uam/publicaciones/gestion/num3/doc05.htm)
15. [www.iade.org](http://www.iade.org)
16. [www.bilaterals.org/article-print.php3](http://www.bilaterals.org/article-print.php3)