



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON

**“MODIFICACIÓN AL PRIMER PÁRRAFO DEL
ARTICULO 39 DE LA LEY AGRARIA VIGENTE”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA DEL CARMEN PEÑALVA AGUILAR**



ASESOR: LIC. DAVID JIMÉNEZ CARRILLO.

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2008



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.

UN SINCERO Y HUMILDE AGRADECIMIENTO A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, GRAN CASA DE ESTUDIOS QUE
ME ACOGIO CUANDO ME SENTIA SOLA Y PERDIDA

A DIOS, POR HABERME DADO
LA OPORTUNIDAD DE NACER
Y VIVIR ESTE MOMENTO TAN
ANHELADO.

A MIS QUERIDOS PADRES CARMEN Y RAUL
QUE SIEMPRE SERAN MI EJEMPLO A SEGUIR
Y LA PRIMERA RAZON PARA VIVIR.

A INES, NANCY, MONSERRATT,
KIARA Y BRUNO, QUIENES ME
ALENTARON Y APOYARON A LO
LARGO DE MI CARRERA EN
TODAS LAS NOCHES DE
DESVELOS.

AL LIC. DAVID JIMENEZ C. QUIEN
ES UN SOL EN MI CAMINO Y SIEMPRE
LE TENDRE ENORME ADMIRACION Y
RESPECTO.

A MIS AMIGOS CLAUDIA, CARLOS,
JORGE, SUSY Y TODOS AQUELLOS
QUE ESTUVIERON CONMIGO EN LA
ETAPA MAS HERMOSA DE MI VIDA.

A LA FAMILIA AGUILAR Y PEÑALVA,
POR CONFIAR EN MI Y DEJAR QUE SEA
PARTE DE SU FAMILIA.

ÍNDICE

MODIFICACIÓN AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY AGRARIA VIGENTE.

	Pág.
INTRODUCCIÓN - - - - -	I
CAPÍTULO PRIMERO	
ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO.	
1.1 Prehispánico- - - - -	1
1.2 Colonial- - - - -	7
1.3 Independiente- - - - -	15
1.4 Contemporáneo- - - - -	21
1.5 Actual - - - - -	42
CAPÍTULO SEGUNDO	
GENERALIDADES DEL DERECHO AGRARIO.	
2.1 Conceptos fundamentales en materia agraria - - - - -	47
2.2 Naturaleza jurídica del Derecho Agrario- - - - -	76
2.3 Objeto o fin del Derecho Agrario - - - - -	78
2.4 Derecho Público, Privado y Social - - - - -	80
2.5 Teorías del Derecho Agrario - - - - -	84

CAPÍTULO TERCERO

LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA AGRARIA.

3.1 Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos - - - - -	-86
3.2 Ley Agraria Vigente - - - - -	-95
3.3 Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares - - - - -	100
3.4 Secretaría de la Reforma Agraria - - - - -	105
3.5 Procuraduría Agraria - - - - -	108

CAPÍTULO CUARTO

MODIFICACIÓN AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY AGRARIA VIGENTE.

4.1 Análisis al primer párrafo del artículo 39 de la Ley Agraria Vigente - - - -	-114
4.2 Ineficacia del primer párrafo del artículo 39 de la Ley Agraria Vigente - -	-121
4.3 Modificación al primer párrafo del artículo 39 de la Ley Agraria Vigente -	128

CONCLUSIONES - - - - -	133
------------------------	-----

TABLAS - - - - -	-137
------------------	------

FUENTES CONSULTADAS - - - - -	-138
-------------------------------	------

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos muy remotos el instinto de supervivencia en la condición humana ha sido un factor importante en el desarrollo y evolución de nuestra especie, recordemos el paso trascendental que nos trae hasta hoy es la decisión de nuestros antepasados de cambiar su vida nómada a sedentaria. Si se analiza con detalle la anterior situación hay un factor importante que influye en tal decisión y es la obtención de alimento a largo plazo, no de animales, los cuales jamás se reproducirán a la necesidad alimenticia de un humano, sino todo este cambio fue producto de un anhelo por un producto que fuera permanente, constante, alimentara de manera satisfactoria a los miembros del clan dando como única respuesta los productos agrícolas.

Al transcurrir del tiempo, nuevamente surge la inquietud por descubrir nuevas tierras, animales, bienes, metales, etc y es así como ciudadanos españoles y portugueses se aventuran a cruzar el Atlántico con el único fin de poseer más tierras; tómese en cuenta que de nueva cuenta, la tierra es objeto de pleitos (*Bulas Inter Caetera*). Todas estas situaciones se explicarán en el capítulo primero, eventos como el movimiento de Independencia, la Revolución Mexicana y los anteriores mencionados han girado principalmente en el poder de la tierra razones mas que suficientes para iniciar un proceso legislativo en la materia agraria, en específico, de unidades base de la organización agraria, y es aquí en donde encontramos la figura del *calpulli*, antecedente mas remoto del ejido.

Al efectuarse actos jurídicos por las personas relacionadas con la posesión y tenencia de la tierra el estado comienza a elaborar un marco legal encaminado a regular y proteger el derecho de propiedad surgiendo una variante al tratar de ubicar nuestra materia dentro de las dos grandes clasificaciones del derecho: público y privado; diversos doctrinarios y estudiosos

del derecho a lo largo de los años se han pronunciado por una postura, hasta que comienza a surgir la llamada rama social. Con el fin de encontrar la debida clasificación, objetos y fines de la materia agraria en el capítulo segundo se explicarán las generalidades de la materia que nos atañe, diversas teorías que apoyan la rama social para algunos de nueva creación, conceptos fundamentales que deben saberse con el propósito de entender mejor nuestro derecho pero todo en torno al ejido mexicano. Dentro de éstos últimos se hará notar la organización interna de los ejidos y las autoridades que los conforman y su importancia, comenzándose a desarrollar la idea basada en el periodo de funciones que debe permanecer el Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia.

En el capítulo tercero se analizarán e interpretarán leyes, disposiciones y reglamentos agrarios relativos al ejido, productos de un largo proceso legislativo iniciándose con el documento base del estado siendo éste la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enseguida la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional la Ley Agraria, desprendiéndose de aquél un Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares así como las instituciones que proporcionan certeza y seguridad jurídica a todos los sujetos agrarios siendo éstas la Secretaria de la Reforma Agraria y la Procuraduría Agraria. Es aquí en donde se realizará un análisis entre los Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942, 1971 y la actual legislación respecto a las autoridades ejidales y el tiempo en funciones que duraban el Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, haciéndose notar que la evolución en el tema se ha dado, ya que en sus inicios no había ningún inconveniente en la reelección en virtud de que la situación era común en la vida de los sujetos agrarios, pero al transcurrir del tiempo, se volvió un tema al cual debía encontrarle solución, como resultado de lo anterior se plasma en nuestra Ley Agraria Vigente el impedimento a continuar ocupando el cargo, así como la posibilidad de volver a ocupar el cargo siempre y cuando se cumpla con un mínimo requisito.

Finalmente en el capítulo cuarto se exponen las razones y fundamentos jurídicos por las cuales se considera al artículo 39 párrafo primero de la Ley Agraria Vigente es ineficaz y debe modificarse, ya que como se demostrará a lo largo de la presente investigación, es necesario una evolución en materia de elección de autoridades agrarias, que el estado continúe dando y brindando seguridad jurídica a los ejidatarios a tal y como lo ha hecho a lo largo de los años.

CAPÍTULO PRIMERO

1. ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO

1.1 Prehispánico.

Durante el desarrollo de esta etapa en el territorio nacional rigieron diversas clasificaciones en lo respectivo a la posesión de tierras, muchas de las cuales prosiguieron hasta la colonial debido a que los actos jurídicos producto de las relaciones entre los habitantes eran bastos y los recién llegados de tierras españolas trataron de enfocarse no en esto, sino primordialmente en la organización política y económica.

Entre los tantos pueblos nativos que vivieron, se desarrollaron y tuvieron gran poderío militar y político en lo que hoy se conoce como Estados Unidos Mexicanos sobresalen dos culturas: la maya y azteca, los primeros dominaron tierras de Yucatán y Centroamérica, de rica cultura pero de poca agricultura debido a las condiciones geográficas de la Península, el agua era escasa y la tierra cultivable era poca, su organización era ejidal, sus parcelas se denominaban *hum iunic*, aunado a éstas condiciones, la tierra se dejaba descansar dos ciclos agrícolas, en algunas ocasiones pasado dicho lapso de tiempo, se otorgaba a otra familia para que gozara de sus beneficios.

Por otra parte la triple alianza conformada por tres grandes pueblos que durante varios siglos mantuvieron dominada a casi toda Mesoamérica a fines del siglo XIII, resultado de una alianza militar, estructura política y comercial excepcional, siendo éstos los aztecas o mexicas, tecpanecas y los acolhuas, la importancia de éstos pueblos recae en que fueron directamente sojuzgados por

la Corona Española, el primer contacto de los conquistadores al llegar a continente americano.

Al respecto, Margadant nos refiere:

“...En aquella época, Tenochtitlán fue una bella ciudad, bien urbanizada y capaz de resistir fuertes ataques gracias a los puentes levadizos en las tres avenidas de acceso, con unos treinta y cinco palacios, templos, el gran mercado de Tlatelolco y casitas blancas para sus 250, 000 habitantes. En la Tripe Alianza con Texcoco y Tacuba (pero predominando sobre éstos) dirigía un imperio de unas cuatrocientas ciudades, organizadas en unos cincuenta pequeños estados, situados en zonas tropicales, en tierras de clima templado alrededor del Valle de México, y en éste Valle mismo, de autonomía interna pero en todo lo demás sujetos a esta Alianza. Estos elementos autónomos dentro del Imperio azteca o mexica tenían sus propio reyes hereditarios, aunque no siempre con un rígido sistema de primogenitura.”¹

Se debe entender entonces que los aztecas al momento de conquistar alguna provincia, daban absoluta libertad a los pueblos subordinados de conservar su estructura y organización interna, con la única limitante de que el sistema impuesto para todas las colonias a fin de comunicarse con éstos fuera respetado y aplicado en su totalidad, así es como surge una gran desventaja no prevista, consistente en que derivado a que el imperio era demasiado grande, los medios de comunicación eran insuficientes, además careciendo de una cohesión capaz de producir un idealismo; los subordinados generalmente odiaban a los aztecas, ya que siempre no se conquistaba de manera pacífica, sino todo lo contrario; el fin era someter para crecer, lo que se traduce en un odio hacia la tripe alianza.

¹ MARGADANT S, Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, decimoctava edición, Esfinge, México, 2003, p. 27.

Sin embargo y a pesar de que no existía una verdadera unión entre los pueblos integrantes contaban con una estructura político-social basta, por lo que Martha Chávez Padrón nos refiere tres teorías a saber:

1.- La Doctrina Clásica: sostenida por los historiadores, la cual refiere que las instituciones aztecas eran similares a las instituciones europeas de la Edad Media, divididas entre la nobleza, la plebe, etc.

2.- La Teoría de Bandelier: este doctrinario nos dice que el pueblo mexicano vivía una época pre-política, en la cual existía la igualdad absoluta.

3.- Tesis Mexicana: la cual indica que los aztecas tuvieron diferenciación de clases y una organización territorial con diversas instituciones relacionadas con la enorme cantidad de tierras de las que fueron conquistadores.²

En ese orden de ideas Lemus García menciona que:

“...Es importante hacer somera referencia a la organización social de los *tenochcas*, por la estrecha relación que guarda con la estructura de la tenencia comunal de la tierra; organización que se integraba por grupos de personas emparentadas entre sí, las que al fundarse la gran Tenochtitlán formaron barrios específicos; es decir, que cada grupo se asentó en un área determinada de la ciudad dando origen al *calpulli*, institución social que tenía un marcado carácter totémico³. Según datos históricos originalmente se formaron cuatro barrios, habiendo aumentado su número a veinte con el tiempo. El *calpulli* en su

² CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México, onceava edición, Porrúa, México, 1997, pp. 26-28.

³ Tótem se refiere a la entidad natural, animal, vegetal, etc, que es objeto de culto por ciertos pueblos.

concepción e integración primigenia era el conjunto de personas descendientes del mismo y asentadas en un lugar determinado.”⁴

Del análisis a los criterios de dichos doctrinarios se desprenden varias cosas importantes, entre las cuales destacan que los aztecas contaban con una perfecta organización sobre la tenencia de la tierra y que la figura del *calpulli* es el antecedente nacional sin lugar a duda, más remoto de lo que hoy se conoce en la legislación agraria como ejido; asimismo, se considera que la Teoría Mexicana explicada en líneas anteriores apoya la afirmación de Lemus García, ya que sin un orden político-social de tal magnitud, no se podría llevar a cabo, en ningún sistema, éste tipo de estructura la cual duró varios miles de años y sirvió de modelo para los colonizadores en tiempos siguientes. Éstas teorías no son del todo distintas, las tres coinciden en el aspecto de que se contaba con una organización social, una base sobre la cual se conformaba el imperio, con la diferencia de que la doctrina clásica y la mexicana señalan que las clases sociales se dividían en razón a la cantidad de posesiones o linaje del cual descendían.

Respecto al régimen agrario, dos son las formas básicas de tenencia: tierras comunales que se dividían en *calpulli* o *calpullalli* y *altepetlalli*; las tierras públicas que se clasificaban en *tecpantlalli*, *tlatocalalli*, *milchimalli*, *teotlalpan*, de los señores *pillalli* y *tecpillalli* y, por último, el *yahutlalli*.

El *calpullalli*, término que significa tierra del *calpulli*, entendiendo éste último como el proceso por el que los reinos de la tripe alianza, al momento de ser integrados por tribus, éstas se conformaban de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autonomía del mas anciano y al ocupar un territorio elegido, los grupos descendientes de una misma cepa se reunían en pequeñas

⁴ LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, octava edición, Porrúa, México, 1996, p. 69.

secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia.

Las tierras del *calpullalli* pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del *calpulli*, su explotación era familiar y se otorgaba una parcela, por lo general, al jefe de familia; asimismo el usufructo de dicha tierra, que por cierto era de por vida, no se podía enajenar ni gravar, solo pudiéndose transmitir a sus herederos, en caso de que no hubiesen, las tierras regresaban al *calpulli*. Otra forma para que las tierras volvieran a ser parte del *calpulli* era que el titular dejara de cultivarlas sin causa legítima⁵ durante dos años consecutivos, el cual era requerido para que en el siguiente año lo hiciese y, en caso contrario, perdía sus tierras.

El *Altepetlalli* eran tierras de pueblos que se encontraban colocadas en barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos.

Como tierras públicas se deben entender aquellas destinadas al sostenimiento de instituciones y órganos del gobierno, dentro de éstas en primer término tenemos al *tecpantlalli*, tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del *tlacatecutli* o jefe supremo.

Los *Tlatocalalli* eran tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del *talocan* o Consejo de Gobierno y a las altas autoridades, en este grupo quedan comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener su cargo con dignidad.

⁵ Se consideraban motivos justificados para no cultivar las tierras el ser huérfano, menor, muy viejo o estar enfermo.

Mitlchimalli, tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a los gastos de la guerra.

Los *Teotlalpan* eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos de la función religiosa o culto público.

Tierras de los señores eran aquellas que se otorgaban para recompensar los servicios de los señores, en primer lugar se encuentra el *pillalli* las cuales eran concedidas a los *pipiltzin*, hijos, nietos y bisnietos de los señores supremos, los cuales tenían la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes.

El *Tecpillalli* era otorgado a los señores llamados *tecpantlaca*, entendiéndose a éstos como aquellas personas que trabajaban en los palacios del *tlacatecutli*.

Por último las *yahutlalli*, tierras recién conquistadas por los aztecas y a las cuales la autoridad no había asignado un destino específico, encontrándose en libre disposición; para Margadant, los *yaotlalli* “debían servir para el sostenimiento de los embajadores aztecas”⁶

Por obvias razones y al haber una clasificación de acuerdo al uso y destino de las tierras, los aztecas debían tener un sistema en lo que se refiere a las mediadas agrarias, por supuesto Lucio Mendieta y Nuñez nos explica:

“...Ignoramos su sistema de medidas agrarias, pero sabemos que tenían una unidad para las medidas longitudinales llamada *octácatl*, que significa vara de medir o dechado. Orozco y Berra fija la correspondencia de esta medida con las modernas valiéndose de una

⁶ MARGADANT S, Guillermo Floris. *Op. cit.* p. 29.

cita de *ixtlixóchitl*, en tres varas de burgos, o sea 2 metros 514 milímetros, considera que, siguiendo el sistema de numeración de los indios, consistente en subdividir cada unidad principal en cinco menores, la menor de éstas equivale a 21.6 pulgadas, o sea 503 milímetros; cree que ésta era la medida para unidades menores, la usada en el comercio y que la mayor se usaba para fijar las grandes distancias y las extensiones de tierra.

En cuanto a las medidas agrarias, sabemos que marcaban las superficies de los terrenos con cifras referidas al perímetro de los mismos, o bien a lo que de sembraduras eran capaces de sostener.”⁷

El criterio antes transcrito es fundamentado y apoyado por Martha Chávez Padrón al aclararnos que “labraban la tierra con el *huictli* o *cóatl*, vara larga de punta de cobre o moldeada a fuego y medían sus parcelas con el *octocatl* (2 metros y 514 milímetros).⁸ Luego entonces aquí encontramos un antecedente del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual específico a los límites de la pequeña propiedad, mas aún se nos proporcionan medidas exactas de cálculo para el comercio y en el supuesto de que en el *calpulli* tuviera la misma extensión y fuere general en todos los pueblos que confirmaban la triple alianza.

1.2 Colonial.

Al llegar los conquistadores capitaneados por don Hernán Cortés a tierras de Anáhuac en el año de 1492 d. C., se encontraron con un pueblo que

⁷ MENDIETA Y NUÑES, Lucio. El problema agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria, décima séptima edición, Porrúa, México, 1981, pp. 19 y 20.

⁸ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *Op. cit.*, p. 130.

detentaba una estructura político-social y agraria bien definida, varios años de perfección en comparación con España, los cuales estaban tratando de unificar las diversas legislaciones locales y regionales que existían, cosa que ocurrió después de su reconquista a manos de los islámicos, trabajo que inició Fernando III y que culminó Alfonso XIII, éste conjunto de leyes recibió el nombre de “Las Siete Partidas”, las cuales fueron la máxima recopilación del derecho hispano en la Edad Media.

Derivado al descubrimiento del territorio americano y las constantes disputas territoriales entre España y Portugal, el Papa Alejandro VI, actuando como juez arbitral emitió las bulas *Inter Caetera* del 3 de mayo, *Noerunt Universi* y *Hodie Siquidem* del 4 de mayo, todas suscritas en el año 1493. La razón de que el Papa actuara en tal carácter se debía, entre otras cosas, a la existencia de una profunda religiosidad que resultaba difícil contradecir, aun cuando fuera en asuntos no doctrinales había un consenso referente al acatamiento tácito y general de dicha autoridad además existía una estrecha convivencia entre el poder real de la Corona y el poder espiritual que ejerció la Iglesia, lo cual dio como resultado que se apoyaran mutuamente; por la misma razón, toda acción intentada por la corona que acatara los principios y la autoridad de la iglesia implicaba la correspondiente tarea de evangelización, lo que indudablemente redituaba en beneficio a Roma tanto en lo espiritual, por el salvamento de almas, como en lo material, por la generación de tributos y contribuciones.

La imprecisión de las Bulas para trazar la línea imaginaria de los territorios que debían ser para España o Portugal terminó que los representantes de ambos países se reunieran en la Villa de Tordesillas el 7 de junio de 1494, dando lugar al Tratado de Tordesillas; como parte importante del referido tratado se convino en aumentar la distancia de las cien lenguas que fijaban las Bulas y tomar como punto de referencia para el trazo de la línea, la isla occidental de los archipiélagos, éste convenio internacional que ratifica las

citadas Bulas se utilizaba como título legítimo para fundar los derechos de los españoles sobre territorio americano.

Es de recordarse que la conquista de la Nueva España se llevó a cabo con fondos particulares, para lo cual España en su afán de regular de manera legítima el vasto y rico territorio recién adquirido, Don Fernando V dictó en Valladolid el 9 y 18 de agosto de 1513 la “Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad” la cual, según los doctrinarios Mendieta y Nuñez⁹ y Chávez Padrón¹⁰ serviría de apoyo para delimitar la estructura territorial y agrícola de la época: “Porque nuestros vasallos se alienten del descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con comodidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones y los que fueren de mas alto grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que las cuiden de la labranza y crianza...”(Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por el Rey Carlos II en el año MDCCLXXXI. Madrid. Cuarta impresión. Tomo segundo. Libro IV, Título XII, Ley I, página 39).

La anterior ley daba libertad a los españoles a tomar posesión y dividir la tierra de las Indias en razón de las personas que participaron en la conquista, por lo tanto, el primer individuo que realizó el primer acto de apropiación privada de tierra en nombre de la Corona fue el capitán Hernán Cortés, poseyendo la libertad de repartir las tierras obtenidas como pago a servicios, pero con las limitantes que dispusieran los Reyes Españoles; entonces surgieron diversos tipos de propiedad los cuales se podrían clasificar en:

⁹ MENDIETA Y NUÑES, Lucio. *Op. cit.*, p. 42.

¹⁰CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *Op. cit.*, p. 130.

- ❖ Propiedad Individual: tal y como lo disponían las leyes de 1513, se permitía a los españoles, una vez cumplidos los requisitos, convertirse en propietarios y cuidar de dicha tierra, es así que este tipo de propiedad se subdivide en:
 - a) Mercedes Reales. Se daban a los conquistadores en agradecimiento de los servicios prestados a la Corona para que las sembraran, variaban en sus extensiones según el servicio prestado, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra; al principio éstas tierras se otorgaban en carácter provisional pero cuando el petionario cumplía con los requisitos pasaban a tener carácter definitivo. Recibían éste calificativo porque para ser válidas era necesario que fueren confirmadas por una disposición real llamada Merced.
 - b) Caballería. Medida de tierra que se daba en Merced a un soldado de caballería y la cual medía aproximadamente 300 hectáreas.
 - c) Peonía. Medida de tierra que se daba en Merced a un soldado de infantería o peón, la cual medía una quinta parte de la caballería (60 hectáreas).
 - d) Suertes. Eran un solar para labranza que se daba a uno de los colonos de las tierras de una capitulación o en simple Merced, generalmente medía 10 hectáreas.
 - e) Compraventa. Al inicio fue poco utilizado por la Corona, sin embargo, al carecer de fondos reales suficientes, empezó a darse más en uso.

- f) Confirmación. Procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de las tierras a favor de alguien que carecía de título para reclamarlas y derecho de propiedad sobre éstas.
 - g) Prescripción. Se trataba de la prescripción positiva de las tierras por el solo transcurso del tiempo, el cual generalmente era de 10 a 40 años y dependía de la buena o mala fe del poseedor.
- ❖ Instituciones intermedias: se les denomina así ya que comprendían propiedades de tipo individual y comunal divididas en:
- a) Composición. Cuando la Corona Española ordenó que se les restituyeran las tierras a los nativos sujetos de el despojo sufrido años atrás, hubo una forma de que tal situación no sucediera, ya que con esta figura jurídica se daba la oportunidad a los poseedores seguir detentando la propiedad de ese bien inmueble, pero con la condición de que tuvieran diez años en posesión del bien inmueble, hubiere testigos, no afectara a indios y pagar la correspondiente suma de dinero por concepto de tierra.
 - b) Capitulaciones. Eran las tierras que se le daban a los colonizadores en concepto de recompensa para uso de tipo individual y colectivo.
 - c) Reducción de indígenas. Al momento de la Conquista en el año de 1521, algunos indígenas, resistiéndose a este acto huyeron dispersándose, formando así pequeños poblados, a estas tierras se les llamaba reducciones.

❖ Propiedad de tipo colectivo:

- a) Fundo Legal. Tierras en las que se asentaba la población, consistente en el casco del pueblo con su iglesia, edificios públicos, plazas y casas de los pobladores, medía 600 varas a los cuatro vientos a partir de la iglesia ubicada en el centro.¹¹
- b) Ejido y Dehesa. El primero era un solar situado a las afueras del pueblo, de uso y disfrute comunal, inajenable, imprescriptible, tenía la finalidad de que la población indígena tuviera ahí a su ganado para que no se mezclara con la propiedad de los españoles; el segundo era el lugar a donde se llevaba al ganado a pastar.
- c) Propio. Semejado al *alteplelalli*, (época prehispánica), ya que su función era sufragar los gastos públicos, por lo tanto eran parte de los bienes propiedad del ayuntamiento y no podían ser transmitidos.
- d) Tierras de común repartimiento. Conocidas también como parcialidades o tierras de comunidad¹², eran tierras comunales, las cuales se otorgaban mediante sorteo entre los habitantes del pueblo para que éstos las cultivaran.
- e) Montes, pastos y aguas. Chávez Padrón al respecto nos explica que “en aquella época había gran preocupación por la ganadería y de ahí se derivó la creación de la Hermandad de la Mesa en España, cofradía de ganaderos con privilegios extraordinarios, y

¹¹ BÁRCENAS CHAVEZ, Hilario. El Derecho Agrario en México y EL Juicio de Amparo. Mc Graw Hill, México, 1999, p. 29.

¹² CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *Op. cit.* p. 156.

que fue implantada también en la Nueva España”¹³, lo anterior refleja la importancia que se le daba a la ganadería, los montes, pastos y aguas para que se declararan comunes y cualquier persona hiciere uso de éstas, aclarando que, tal y como se explicó en líneas anteriores pocas personas tenían la oportunidad de detentar bienes, animales, etc; siendo éstos, en su mayoría españoles.

También existían las tierras realengas, las cuales no se habían destinado a un servicio público, ni cedido a título gratuito u oneroso a algún individuo reservándose al Rey para que dispusiera a voluntad.

Un Informe del Consulado de Guadalajara al Virrey Iturrigaray del 29 de mayo de 1806 se desprende la división que se debía hacer a este tipo de tierras:

“La división y distribución de las tierras influye poderosamente sobre la población, y por esta causa este consulado hace presente á V. E. que las tierras realengas mercenándolas a quien mas diere según el actual sistema, los pudientes se hacen dueños de ellas, y que los indígenas queden excluidos de por falta de facultades...Si la aplicación de las tierras se hacen a favor del poseedor colindante, aun crece mas el daño, porque la reunión de grandes posesiones impide la multiplicación de los agricultores, por lo que en nuestro concepto convendría que las tierras realengas se repartiesen gratuitamente entre los padres de familia arrendatarios, y jornaleros, porque viéndose con propiedades, cultivarían los terrenos con esmero, con la esperanza de gozar os frutos de sus fatigas y dejar a sus descendientes las mejoras hechas a

¹³ *Ídem.*

esfuerzos de sus tareas”¹⁴(Colección de Acuerdos, Órdenes y Decretos sobre tierras, casas y solares de los indígenas, Tomo II, 2º parte, página 329.)

Lo anterior demuestra que en este época aún no se trataba de proteger a la población nativa, al contrario, tal y como se explica en líneas anteriores, solo determinadas personas se beneficiaban con el reparto de tales tierras, sin embargo, del mismo texto se desprende la primer característica del ejido, no podía ser transmisible a otra persona, sino que el fin era la subsistencia de un núcleo familiar mediante el trabajo realizado a esa tierra de generación en generación; además la segunda característica se deriva de que el objetivo de las tierras realengas era mejorar la situación económica de las familias beneficiadas y como consecuencia producir un beneficio no solo a éstos, sino a la colectividad, a la Corona Española.

Por último encontramos a la propiedad eclesiástica, obviamente debía de haberla, ya que entre uno de los múltiples fines de la Conquista, fue la evangelización de los indios; sin embargo, derivado a la concentración de bienes raíces en manos del Clero afectaba la economía de la Nueva España y en consecuencia al erario público ya que la iglesia gozaban de varias exenciones.

Ésta época entonces marcó una pauta respecto a la división que debía realizarse en la tierra recién conquistada. Para efectos de esta parte del presente trabajo de investigación no se tomará como inicio de la época colonial en materia agraria el año de 1492 a. C., sino el de 1513, (específicamente el 9 y 18 de agosto) ya que es aquí cuando surge la primera ley reguladora de la tenencia de la tierra denominada “Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad”; marca una nueva pero no lejana división de la propiedad, ya que

¹⁴ FABILA, Manuel. 5 Siglos de Legislación Agraria (1493-1940) Tomo I, SRA-CEHAM, México, 1981, p. 57.

como se desarrollo en párrafos anteriores, los procedentes de tierras europeas tenían el mayor número y derecho de poseer éstas, en segundo término, la iglesia (recordemos que años mas tarde ésta situación fue un verdadero problema derivado a que al poseer infinidad de bienes iba en detrimento a la economía de la Nueva España); y por último aquellas destinadas al sustento del soberano pero utilizadas por aquellos indios o sujetos que tuvieron la suerte y fortuna de poseerlos.

Se sigue clasificando en razón a los sujetos que intervienen en su otorgamiento, pero la proporción es deficiente, a grado tal que llegado el momento la Iglesia contaba con un número excesivo de propiedades, razones que comenzaron a mermar económicamente al gobierno empezándose a expedir leyes para su reglamentación e inclusión en los obligados para pagar impuestos.

1.3 Independiente.

La injusta distribución de la tierra, el despojo que sufrieron las comunidades indígenas y los constantes maltratos, entre otros factores, influyeron e impulsaron a los campesinos, iniciándose el movimiento de Independencia, las masas de “indios” no combatieron por ideales de independencia y democracia, mas bien fue una guerra que se fundó en el problema agrario para entonces, ya bien definido en la vida nacional.¹⁵

El México Independiente inicia el 27 de septiembre de 1821, con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México y a pesar de que no se contó con mucho tiempo para una merecida justicia, se intentó realizar una

¹⁵ MENDIETA Y NUÑES, Lucio. *Op. cit.* p. 92.

serie de disposiciones con sentido propio apegadas a las verdaderas necesidades de aquél entonces; durante sus primeros años, la propiedad se dividió en latifundista, eclesiástica e indígena, es así como surgen múltiples disposiciones en materia agraria, las cuales en orden cronológico destacan:¹⁶

1. El 25 de junio de 1822 se expidió una orden para ocupar ciertos bienes destinados a misiones en Filipinas, éstas dependían del gobierno español y cuando las misiones destinadas a estas islas radicaron en la Nueva España, las dotaron de tierras; luego, cuando dichas misiones fueron a Filipinas y se gestó el movimiento de Independencia, se creyó prudente y jurídico ejercer soberanía sobre bienes territoriales de órdenes que ya no actuaban en el territorio.

2. 28 de septiembre de 1822 los Síndicos Procuradores del Real de San Antonio dictaron un acuerdo considerando válidas las concesiones de terrenos baldíos que el Ayuntamiento del Real de San Antonio de Baja California había hecho dentro de su jurisdicción, en vista de que los Ayuntamientos tenían facultad para repartir a favor de sus pobladores que lo necesitaran, las tierras públicas o baldías.

3. 4 de enero de 1823 el emperador constitucional de México, Agustín de Iturbide expidió un decreto sobre colonización. El artículo 3º en relación con el 19 señaló que todo empresario que trajera por lo menos hasta doscientas familias se le daría como pago tres haciendas y dos labores, el premio no pasaría en ningún caso de nueve haciendas y dos labores; el artículo 8º estableció que los colonos se les daría una labor para labrar o un sitio para ganados, según la actividad campesina a que se dedicaran; se hacía una declaración general en el sentido de que el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre debe aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas.

¹⁶ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *Op. cit.* pp. 183 y 184.

4. 5 de mayo de 1823 se expide una Orden en la que se mandó la venta de bienes raíces de la Inquisición; *vg.* el 30 de junio de 1823 la Hacienda de San Lorenzo, propiedad de los jesuitas, fue repartida entre los vecinos del pueblo de Chachapalcingo, jurisdicción de Amozoc, Puebla.

5. Constitución de 1824. Independientemente de que ya existía una anterior en 1814 (Constitución de Apatzingan), a esta se le da el carácter de ser la primera ya que su función primordial fue establecer los aspectos y lineamientos generales que orientarían la elaboración de una nueva Carta Magna, reunía los elementos tradicionales que conforman al estado tales como pueblo, gobierno y territorio.

6. Constitución de 1836 (las Siete Leyes Constitucionales). Establece derechos a mexicanos tales como no ser privado de su propiedad, ni de libre uso y aprovechamiento de ella en todo o en parte, el extranjero no podía adquirir en la República propiedad raíz, trasladar a otro país su propiedad mobiliaria. Se denominan de tal forma por que fueron promulgadas el 15 de diciembre de 1835 y las seis siguientes el 29 de diciembre del año siguiente; en la segunda Ley se dio vida al Supremo Poder Conservador, estructurado para controlar las tres ramas en que se dividía el poder; en la tercera se estableció el Poder Legislativo; la cuarta organizó el Supremo Poder Ejecutivo; la quinta sobre el poder judicial de la República Mexicana, la sexta ratificó la modificación a la estructura de la República de federal a centralizada. También se prevé la expropiación de la propiedad privada en caso de una evidente necesidad pública con su correspondiente indemnización.

7. Bases de organización políticas de la República Mexicana de 1843. Enuncia los derechos de los habitantes de la República entre éstos están que la propiedad es inviolable ya sea que pertenezca a particulares o corporaciones no pudiéndose privar ni turbar en el libre uso y aprovechamiento; aquí se

desprende la protección a la propiedad social de las comunidades indígenas, ya que estas eran consideradas corporaciones.

8. Voto de Ponciano Arriaga sobre la propiedad. El 23 de junio de 1856, el diputado Ponciano Arriaga emitió un voto particular respecto de la propiedad, en el cual definía como una ocupación o posesión que solo se confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción, agregando que la Constitución debía ser la ley de la tierra, además mostró un panorama desastroso de la tenencia de la tierra, por lo que propuso establecer un límite a la extensión de la propiedad, opinaba que las fincas rústicas debían tener una superficie máxima de 15 lenguas. Su proposición se vio limitada en virtud de la promulgación de las leyes de Desamortización de Bienes de Manos Muertas y Nacionalización de Bienes del Clero.

9. Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856. Expedida por Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856, ratificada por decreto el 28 del mismo mes y año, dispuso que todas las fincas rústicas y urbanas de propiedad o administradas por las corporaciones civiles o eclesiásticas fueran adjudicados a los arrendatarios, consideraba que tenían el carácter de congregaciones las comunidades religiosas, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y toda fundación o establecimiento de duración perpetua o indefinida.

10. Constitución de 1857. Consagró los derechos del hombre de manera explícita y ordenada, prohíbe a las corporaciones adquirir propiedades inmuebles, establece que los propietarios solo podían poseer un máximo de diez lenguas cuadradas de terreno de labor o veinte de dehesa, bajo pena de que quienes en la mesa central de la República superasen dicho límite debían pagar una contribución igual al 2% del valor del exceso.

11. Ley de Naturalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859. Fue consecuencia del caos político que provocó la negativa del clero a someterse a

la Ley de Desamortización, otra causa fue la urgente necesidad del gobierno de contar con fondos para sufragar los gastos originados por la guerra ante la intervención francesa. Mediante esta Ley, los bienes del clero pasaban a propiedad y dominio de la nación, excepto los destinados al culto, se suprimieron las órdenes monásticas, derogándose el derecho del clero a ser propietario y se declaró la separación de iglesia y estado.

12. Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863. Definió a los terrenos baldíos como aquellos no destinados a un servicio público o transmitidos a una persona o corporación no autorizada, seas a título gratuito u oneroso, teniendo el derecho a adquirirlo por ser ciudadano mexicano o extranjero y la superficie era inmensa, lo que propiciaba el acaparamiento.

13. Ley Agraria del Imperio del 16 de septiembre de 1866. Concedía a los pueblos el derecho de obtener el fundo legal y ejido localizables en una superficie de terreno útil y productivo, que debería ser tomado de los baldíos o realengos existentes y a falta de estos, por compra.

14. Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883. Ordenaba deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional para promover el establecimiento de colonos, lo cual permitía al Ejecutivo Federal autorizar campañas para que habilitaran o consiguieran terrenos y efectuaran trabajos, incluso el fraccionamiento de los lotes y el transporte aunado a la radicación de colonos.

15. Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894. Solo pretendía obtener enormes beneficios para los detentadores del poder, amplió la posibilidad de denunciar terrenos, ya no solo baldíos, sino también demasías y excedencias, sin límites de extensión; como el pago a las compañías deslindadoras que realizaban estos trabajos fomentándose la

reconcentración, además de que creó el Gran Registro de la Propiedad de la República.

Chávez Padrón nos hace referencia a las leyes, decretos y reglamentos más representativos de la época pero destacan varias cosas en común de la anterior lista. La primera característica es que se siguió teniendo un gran respeto hacia las instituciones españolas esto a consecuencia que varios sujetos poseían la mayor cantidad de tierras y bienes y éstos eran los españoles radicados en territorio nacional, por lo cual se debía tener una reglamentación que protegiera dichos intereses. La segunda es que se empezó a realizar una repartición de tierras en tres grandes rubros; el primero en manos del nuevo gobierno, segundo los destinados a un fin preponderantemente económico y en tercer lugar a la población en general.

Otra situación que se viene desarrollando en esa época es que el gobierno le otorga extensiones de tierra a los campesinos en general para que la labraran, además de dicho espacio, se les otorgaba otro mas para la crianza de su ganado, todo lo anterior tratando que se hiciera con la mayor equidad e igualdad posible; cuando fueron insuficientes los bienes, se comenzó la venta de las propiedades pertenecientes a la Inquisición. Otra gran aportación al sistema legal mexicano es que dentro de la Constitución de 1824 se enumeran los elementos del estado tales como se conocen ahora; territorio, población y gobierno, dentro de la Constitución de 1836 se plasma el derecho de propiedad, señalando la imposibilidad con la que contaban los extranjeros a adquirir, surgen los poderes fundamentales del estado :ejecutivo, legislativo y judicial, cambia la estructura del país de federal a centralizada y aparece la figura de la expropiación solo en el caso de utilidad pública.

En materia agraria las comunidades eran consideradas corporaciones, dentro de la Constitución de 1857 había la prohibición hacia las corporaciones a adquirir propiedades y se establecen límites a la propiedad, los bienes del clero

pasaron a manos de la nación, se regulariza de manera mas específica los terrenos baldíos y se crea el aun existente Registro de Propiedad. Es de notar que todas estas disposiciones son la base de nuestro derecho mexicano vigente y que enumerar unas cuantas no significa que las demás existentes en esta etapa de la vida nacional no sean importantes.

1.4 Contemporáneo.

El Plan de San Luis proclamado por Francisco I. Madero en 1910 enfocaba un problema político surgido a partir de las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos basado en el lema “Sufragio efectivo, no reelección”; en su artículo tercero hablaba de restitución enfrentándolo pues textualmente se redactó así:

...”Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaria de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores de los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán una indemnización por los perjuicios sufridos”¹⁷

Tal impresión causó el contenido de éste artículo que el mismo Emiliano Zapata envió a sus representantes para entrevistar a Francisco I. Madero y

¹⁷ *Íbidem*, p. 234.

expresarle que estaban de acuerdo, una vez conformes lucharían por la realización del citado Plan.

La pregunta que surge es que se le llamaría una tierra mal designada, que disposiciones se debían expedir a la par del Plan planteado por Madero, en e debido caso de que se indemnizara a los indígenas que medidas se debían considerar para tal restitución y, por último, que alcances jurídicos, económicos y sociales tendría el despojar a unos sujetos para así entregársela a otros. El inconveniente que presenta el multicitado plan es que solo plantea un ideal de justicia pero no desarrolla una idea en bases concretas, no expide una ley que apoye ésta, no contaba con una base sólida, solo era un ideal.

Cuando el caudillo Emiliano Zapata se levanta en contra de Francisco I. Madero mediante el Plan de Ayala del 29 de noviembre de 1911, se constituyó una revolución dentro de la misma revolución, el Plan de Ayala se ubica en la petición de los campesinos a tener tribunales especializados para la materia agraria y se inició acusando a Madero de traición cuando éste último suscribe el Tratado de Juárez del 25 de mayo de 1911. Se compone de tres postulados agrarios basados en la restitución de ejidos, fraccionamiento de latifundios y codificación de propiedad a quienes se opusieron a la realización del Plan.¹⁸

Francisco I. Madero inmediatamente después expide un Decreto el 18 de diciembre de 1911, el artículo primero facultaba al Ejecutivo para contratar con la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S. A., empréstitos destinados a la adquisición de terrenos de propiedad particular o de compañías colonizadoras subvencionadas y a la ejecución de las obras necesarias para el riego.

¹⁸ *Ibidem*, p. 237

El 24 de febrero de 1912 Madero insiste mediante un nuevo decreto sobre Terrenos Baldíos y Nacionales en donde en su artículo 4° disponía que estos terrenos medidos y deslindados, se fraccionarían en lotes enajenándose conforme a las condiciones que fije la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Meses después el 3 de diciembre de 1912 en la sede de la Cámara de Diputados, Don Luis Cabrera inició la asamblea con un breve proyecto el cual declaró...”de la utilidad pública nacional la reconstrucción y dotación de ejidos para los pueblos y que se procediera a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes”...¹⁹

Después de proclamado el Plan de Guadalupe un 26 de marzo de 1913 en Coahuila por Don Venustiano Carranza, el General Lucio Blanco, asesorado por Francisco J. Mujica llevó a cabo un repartimiento tipo donatorio en la Hacienda “Los Borregos” en Matamoros el 30 de agosto de 1913, a esta situación se le considera como el primer reparto de tierras.

Don Venustiano Carranza, con fundamento en el Plan de Guadalupe le encargó al mismo Don Luis Cabrera que formulara un proyecto de ley y es así como surge el Decreto del 6 de enero de 1915, la cual se centró en el despojo de terrenos comunales, que la propiedad de las tierras no pertenecía al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio aunque con las limitaciones necesarias. Lo mas importante de este Decreto es que al triunfar Venustiano Carranza fue la primera Ley Agraria del país, sin embargo el General Francisco Villa dictó en León Guanajuato una Ley Agraria, la cual “consideró incompatible a la paz y la prosperidad territoriales (artículo 1°), en consecuencia, se declaró de utilidad pública el fraccionamiento de dichas

¹⁹ *Ibidem*, p. 245

propiedades (artículo 2°) (sic), los excedentes de estas grandes propiedades se expropiarían (artículo 3°), se fraccionarían en lotes de porciones que garantizaran cultivar (fracción II del artículo 12)”²⁰, sin embargo no alcanzó a tener fuerza legal.

Así las cosas, Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, mandó publicar en el Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la Republica Mexicana (tomo V, número 30, 4ª época), el lunes 5 de febrero de 1917, un Decreto del cual se desprende que el Congreso Constituyente reunido en Guanajuato el 1o. de diciembre de 1916, y como consecuencia de la convocatoria del 19 de septiembre del mismo año, expidió una Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de Febrero del 1857.

En lo que se refiere a la materia agraria y en particular a las medidas que se deberían de tomar, el artículo 27, párrafo tercero, textualmente disponía lo siguiente:

...”La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que le 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 ese 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

²⁰ *Ibidem*, p. 253.

sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública...”²¹

El texto original del artículo 27 nos hace reflexionar si en verdad éste tuvo algo de originalidad y alcanzó la prosperidad que se le trató de impregnar, ya que como se explico en líneas anteriores, el Decreto de 6 de enero de 1915 se centró en que la propiedad de las tierras no pertenecía al común del pueblo, así mismo, la recién Constitución de 1917, confirma las dotaciones de terrenos que se hayan hecho antes del Decreto, esto le da un gran respaldo al referido decreto y no innova nada, solo revalida lo anterior, surgiendo desde ahora, y desde el punto de vista de la autora del presente tema de investigación, un carente sentido de crear instituciones y, por consiguiente, normas jurídicas nuevas.

Dentro de sus artículos transitorios prevé en su precepto número 12 que entre el Congreso de la Unión y los de los Estados legislarán sobre los problemas agrario y obrero, las referidas bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes, se pondrían en vigor en toda la República.

²¹ <http://www.camaradesenadores.gob.mx>. 29 de noviembre de 2007 13:31 hrs.

Para tratar de establecer un sistema en el cual se aplicara correctamente la recién Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1917 a la par del Decreto del 6 de enero de 1915, camino que no fue fácil, se intentó construir una reglamentación propia, sin copiar instituciones de otros países, para la doctrinaria Chávez Padrón ...“se fue configurando la legislación agraria, cada vez mas eficaz, por ser mas acorde con la realidad que iba a regir...”²², esto significa que a partir de las experiencias nacionales se fue formando nuestra legislación agraria tomando el periodo comprendido de 1917 a 1920, años en los cuales la Comisión Nacional Agraria intentó aplicar el novedoso artículo 27 mediante Circulares, las cuales en algunas ocasiones resultaron contradictorias, pero que sirvieron de ensayo para elaborar la Ley de Ejidos de 1920, la cual se explicará mas a fondo en líneas siguientes.

A partir de 1920 se da un desarrollo importante en materia agraria, surgiendo varias disposiciones, entre ellas la Ley de la Deuda Agraria del 10 de enero de 1920; la Ley de Tierras Ociosas del 23 de junio de 1920; Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920; Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922; Ley de Tierras Libres del 2 de agosto de 1923; Ley de Bancos Refaccionarios del 29 de septiembre de 1924; Ley de Plagas del 15 de noviembre de 1924; Ley Sobre la Irrigación de Aguas Federales del 4 de enero de 1926; Ley de Crédito Agrícola del 10 de febrero de 1926; Reglamento Interior e la Comisión Nacional Agraria del 26 de febrero de 1926; Ley de Colonización del 5 de abril de 1926; Ley Forestal del 5 de abril de 1926; Ley de Bancos Ejidales del 16 de marzo de 1926; Reglamento de Cooperativas Agrícolas del 16 de abril de 1926; Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927; Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de 1927 y el Reglamento del Registro Agrario Nacional del 24 de abril de 1928, nosotros solo haremos un análisis breve de las normas mas significativas y de las cuales surge la institución del ejido y sus autoridades internas.

²² *Íbidem.* p. 278.

Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920

Al respecto de esta ley, el estudioso Manuel Fábila²³ nos indica que es creada durante el periodo presidencial de Álvaro Obregón, teniendo diversos fines, uno de los cuales era el que los particulares obtuvieran tierras por dotación o restitución en toda la República, para disfrutarlas en comunidad, mientras no se legisle sobre el fraccionamiento:

- I.- Los pueblos
- II.- Las rancherías
- III.- Las congregaciones
- IV.- Las comunidades, y
- V.- Demás núcleos de población.

Define al ejido en el artículo 13 como la tierra dotada a los pueblos y tendría una extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. El mínimo de tierras de una dotación será tal, que pudiera producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad. En los subsecuentes artículos especifica las medidas de éste, debiendo colindar con los pueblos interesados con la forma regular de un cuadrado de superficie igual a la suma de hectáreas de tierra que correspondían al poblado.

Por lo que respecta a las autoridades agrarias encargadas de todos los asuntos relativos a dotaciones y restituciones de tierras y demás asuntos, se componían por:

- I.- La Comisión Nacional Agraria.- Tenía por función esencial proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión; formada por nueve miembros,

²³ FABILA, Manuel. *Op. cit.* pp. 346-354.

nombrados por el Ejecutivo, su presidente de forma directa era el Secretario de Agricultura y Fomento (artículos 21 y 22).

II.- Una Comisión Local Agraria en cada capital de Estado o Territorio Federal, y una en el Distrito Federal.- Como función ostentaba la de reunir elementos de prueba, informar y dictaminar en todos los asuntos agrarios de su jurisdicción; constaba de un presidente, un secretario y tres vocales, nombrados por elección en la Comisión, los cuales dependían en todos sus trabajos de la Comisión Nacional Agraria (artículos 25 y 27).

III.- Un Comité Particular Ejecutivo.- Integrado por un presidente, un secretario y un vocal, éste Comité estaría ubicado en cada cabecera de la municipalidad y poblado los cuales dependían de las Comisiones Locales Agrarias, tenían como función primordial la de ejecutar los fallos definitivos respecto a las restituciones o dotaciones (artículos 29 y 32).

Ésta ley es obscura al referirse a la figura del ejido, en particular cuando señala que contarán con una extensión “suficiente” palabra de carácter notablemente subjetivo al referirse a la calidad del suelo es nuevamente omiso ya que *verbi gratia*: en el norte del país donde el clima es árido un ejidatario debía entonces tener mas tierras que aquel que vivía en el sur de territorio mexicano, tal situación podría haber derivado en la concentración de grandes extensiones de tierra en manos equivocadas o simplemente ir en retroceso del progreso

Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 25 de agosto de 1927.

Medina Cervantes²⁴ nos explica que se integraba por los siguientes

²⁴ MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario, Harla, México, 1987, pp. 206 y 207.

capítulos: I. De los Bienes Ejidales y su Administración, II. De la repartición de Tierras a los Vecinos de los Pueblos, III. De la Administración de los Pastos, Bosques y Aguas, IV. Disposiciones Generales y sus respectivos artículos transitorios.

La propiedad de las tierras, bosques y aguas motivo de la resolución dotatoria o restitutoria no cambio, ya que disponía lo mismo que regía la Ley de Ejidos, que éstas seguían perteneciendo en común a la corporación de población, la diferencia es que señalaba las corporaciones beneficiadas con la resolución presidencial de carácter restitutoria o dotatoria siendo éstas el Comité Administrativo, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia; y funcionaban de la siguiente manera: el Comité Administrativo estaba en funciones hasta que procedía la ejecución del fraccionamiento de las tierras y la asignación de las parcelas (artículos 3 y 19), después era relevado por el Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, los cuales llenando ciertos requisitos como de honorabilidad y trabajo entre otros, eran elegidos por los integrantes de la asamblea convocada para tal propósito (artículos 5 y 10).

Los Comisariados Ejidales y Consejo de Vigilancia se integraban por un Presidente, un Secretario y un Tesorero propietarios, así como sus respectivos suplentes; su gestión duraba dos años y podían ser reelectos (artículos 4 y 9). Las funciones de los Comisariados Ejidales se pueden resumir en las de un mandatario general, administración, programación y producción de la corporación de población (artículo 5), mientras que el Consejo de Vigilancia estaba orientado al control y supervisión de los actos del Comisariado Ejidal (artículo 8)

Es en esta ley que aparecen la figura del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, contando con las funciones que les otorga nuestra actual Ley Agraria expedida en 1992, sin embargo y como resultado de una desorganización política y jurídica que duró de 1917 a 1920, aquí aparece por

primera vez después de 1910 la figura de la reelección, obviamente las condiciones sociales y educativas no eran las adecuadas ya que la gente que aun vivía en el campo eran (hasta la fecha) pobres a pesar de que ya habían transcurrido 17 años de la Revolución Mexicana continuaba una desorganización social, condición mas que suficiente para que éste término (reelección) apareciera.

Decreto del 10 de Enero de 1934 que reformó el artículo 27 Constitucional.

Tal y como nos refiere Chávez Padrón²⁵ éste decreto es expedido por Abelardo L. Rodríguez, Presidente Constitucional sustituto de los Estados Unidos Mexicanos, una de las vastas reformas que registró el artículo 27 Constitucional fue la Magistratura Agraria. La fracción XI señaló que para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias expedidas se crearía una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la leyes agrarias y su ejecución; un Cuerpo Consultivo Agrario, Comisión Mixta, Comités Particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Entonces, a partir de la reglamentación que se le dio a la propiedad privada y sus modalidades por parte de la nación contenidas en el texto original del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se demuestra que el impulso por legislar la propiedad privada deriva del deseo del gobierno por imponer medidas a ésta solo cuando convenga al interés público para crear un desarrollo a la pequeña propiedad, pasando por el vacío legislativo desde 1917 hasta 1920 (evidentemente las Circulares emitidas por la Comisión Nacional Agraria se referían a casos específicos para aclarar dudas del novedoso artículo 27, pero es de recordarse que en algunos casos éstas

²⁵ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *Op. cit.* p. 318.

resultaron confusas y hasta contradictorias), las leyes y decretos emitidos desde 1920 hasta 1933, dieron paso a expedir por necesidad un Código Agrario que tratara de legislar la materia agraria casi en su totalidad.

Primer Código Agrario de 1934.

De nueva cuenta, el estudioso Manuel Fábila ²⁶ se refiere a esta ley explicándonos que fue expedida por Abelardo L. Rodríguez un 22 de marzo de 1934, constaba de 178 artículos y siete transitorios, distribuidos en diez títulos los cuales eran: Título Primero de Autoridades Agrarias, Título Segundo de Disposiciones Comunes a las Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas, Título Tercero de la Capacidad Jurídica Comunal e Individual y la Pequeña Propiedad, Título Cuarto el Procedimiento en Materia de Dotación de Tierras, Título Quinto de Dotación de Aguas, Título Sexto la Creación de Nuevos Centros de Población Agrícola, Título Séptimo el Registro Agrario Nacional, Título Octavo el Régimen de Propiedad Agrícola, Título Noveno de las Responsabilidades y Sanciones, por último el Título Décimo de Disposiciones Generales.

Acerca de las autoridades agrarias en orden jerárquico éstas eran el Presidente de la República, Departamento Agrario, Gobernadores de las Entidades Federativas, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Ejecutivos Agrarios y Comisariados Ejidales (artículo 1), encontramos aquí una reglamentación más específica de los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales (artículos 119 al 131):

El Comisariado Ejidal era aquel sujeto el encargado de la administración de los bienes agrarios y la vigilancia de los fraccionamientos por parte del poblado, constituido por un Presidente, Secretario y Tesorero propietarios con

²⁶ FABILA, Manuel. *Op. Cit.* pp. 566-597.

sus respectivos suplentes, electos por mayoría de votos, en junta general de ejidatarios; contaba con la representación jurídica del núcleo de población y para ser miembro de éste se necesitaba tener la calidad de ejidatario en pleno uso y goce de sus derechos, por lo menos con una residencia de seis meses anteriores a la fecha de elección y tener buena conducta; las atribuciones con las que contaban eran, por supuesto la de representar al núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales con las facultades de un mandatario general, administrar la explotación de los bienes comunales del ejido, promover y fomentar mejoras, convocar a los ejidatarios cada vez que éstos lo soliciten y cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la Junta General de Ejidatarios.

Los Consejos de Vigilancia estaban conformados de igual forma que el anterior, con los mismos requisitos; sus atribuciones eran entre otras la de vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajustaren a los preceptos del Código y diversas disposiciones aplicables en materia agraria, revisar mensualmente las cuentas de los Comisariados, dar cuenta al Departamento Agrario de irregularidades que encuentre en los manejos de los Comisariados y solicitarle al Comisariado convoque a la Junta General de Ejidatarios.

Otra innovación es que en el artículo 125 prevé el lapso de tiempo que durarán dichos sujetos en sus funciones, la cual era de dos años, a menos que sean removidos antes por causa justificada; siendo éstas no cumplir los acuerdos de la Asamblea General de ejidatarios, contravenir las disposiciones del presente Código, desobedecer las disposiciones que dicte el Departamento Agrario, malversar fondos y a petición del Banco Nacional de Crédito Agrícola (artículo 128); sin embargo, es omisa en cuanto a la reelección de dichos cargos.

Código Agrario de 1940

El Proyecto de éste Código fue presentado por el Presidente Constitucional Lázaro Cárdenas un 12 de agosto de 1940, del cual Manuel Fábila nos transcribe algunas de sus ideas a fin de entender los motivos por los cuales era necesaria una nueva legislación agraria así como también realiza un análisis a la exposición de motivos que le dio origen:

...”Al iniciarse el periodo constitucional de 1934 a 1940, estaba vigente el Código Agrario expedido en marzo de 1934; dicho ordenamiento de acuerdo a las disposiciones contenidas en el primer Plan Sexenal, aprobado por El Instituto Político de la Revolución, se vino aplicando para la resolución del problema de la distribución de la tierra entre los campesinos del país. Las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935, la resolución del problema agrario de la Comarca Lagunera...pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código para hacer mas rápida la tramitación, tanto en las solicitudes agrarias que existían en el Departamento Agrario, como de las que se fueran presentando con motivo de las actividades desplegadas en la resolución de la primera fase del problema agrario: poner la tierra en manos de los campesinos.

Por lo mismo, resulta de urgente necesidad entregar la tierra no solo para resolver el problema económico de cada familia...sino para aumentar la producción agrícola...porque la Revolución persigue que los productos de cada ejido vayan a los mercados de consumo, a fin de ayudar a la República entera a alcanzar un nivel superior de vida.

El proyecto de nuevo Código...divide claramente las diversas materias que se refieren a la intervención del estado en la redistribución de la propiedad rural; define la organización, origen y atribuciones de las autoridades; se ocupa de la propiedad agraria comprendiendo en esta materia la restitución y la dotación de tierras y aguas, las ampliaciones y dotaciones complementarias, el régimen y la decisión de los conflictos de la propiedad comunal, redistribución de la población rural, la nulidad de fraccionamientos y el régimen de la propiedad agraria.

El proyecto insiste...en el respeto a la propiedad agrícola inafectable y en la definición de los derechos derivados de las concesiones de inafectabilidad a las fincas ganaderas...en la terminología, para los efectos rotatorios, se substituye la palabra parcela por la de “unidad normal de dotación.

La propiedad de los bienes ejidales al núcleo de población, establece que la explotación de éstos podrá ser individual o colectiva, según lo determine la economía agrícola ejidal...por último, en materia de organización y atribuciones de las mismas, se distingue entre autoridades y órganos agrarios, porque éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas; se consagra la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario y se aumenta el número de Consejeros de cinco a ocho”...²⁷

De los anteriores razonamientos se desprenden importantes fundamentos y tal vez un fondo más que idealista de esta nueva legislación, uno de los motivos era retomar los principios que dieron origen a la Revolución

²⁷ *Íbidem*, pp. 687-709.

Mexicana: que los productos de cada ejido vayan a los mercados de consumo, a fin de ayudar a la República entera a alcanzar un nivel superior de vida, esto se entiende en cifras económicas ya que durante éstos años no había un gran estímulo al campo, pero si había mucha materia prima, la cual debería ser explotada para que el país creciera en términos económicos, era difundir entre la gente del campo que no solo era suficiente satisfacer sus necesidades como individuos, sino que deberían contribuir al desarrollo de la nación, pero se tenía que realizar con el debido respeto a la propiedad agrícola.

También señala que el mayor problema agrario es poner la tierra en manos de los campesinos, pero aquí había una gran contradicción, ya que según el artículo 1° del Código Agrario de 1934 en lo relativo a la tramitación, restitución y ejecución de los expedientes agrarios, debía intervenir el Presidente de la República y cual fuere que estuviera en el cargo, tuvo seis años para hacer las modificaciones a la legislación agraria. Cabe hacer mención de la división que se hace de la forma de explotación del ejido: individual y colecta la cual persiste hasta la actualidad y la marcada diferencia entre autoridades y órganos agrarios en razón de su organización y funciones.

Es así que uno de los fines de éste Código era uno preponderantemente económico, tratando de implementar procedimientos más rápidos para la dotación y restitución de tierras y a cambio el impulso de llevar los productos de los ejidos a un mercado de consumo, lo que da como resultado que ese sector del país creciera, en consecuencia, activar una economía en desarrollo.

Así las cosas, se expide el Código Agrario un 23 de septiembre de 1940, constaba de trescientos treinta y cuatro artículos, seis transitorios, distribuidos en siete títulos, para efectos del presente trabajo de investigación, solo se hará mención a la autoridades ejidales, principales funciones y organización.

Para efectos de éste Código, se consideraban autoridades agrarias: el Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Jefe del Departamento Agrario, Secretaría de Agricultura y Fomento, Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, ejecutores de las resoluciones agrarias, Comités Ejecutivos Agrarios y Comisiones Ejidales y la de Bienes Comunales. Como órganos agrarios: Departamento Agrario del que dependían el Cuerpo Consultivo Agrario, Secretario General y Oficial Mayor, Delegado, dependencias necesarias; Comisiones Agrarias Mixtas, Asambleas Generales de Ejidatarios, Consejos de Vigilancia Ejidales y Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Para ser Comisariado Ejidal se requería ser ejidatario del núcleo de población de que se tratase, saber leer y escribir, tener buena conducta y ser miembro de la Sociedad Local de Crédito Ejidal, estos serían electos por mayoría de votos en la Asamblea General de Ejidatarios y solo podían ser removidos si no cumplían con los acuerdos de la Asamblea, contravenir las disposiciones del Código, desobedecer las disposiciones que dictare el Departamento Agrario, la Dirección de Organización Agraria Ejidal o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, malversar fondos, por ausentarse del ejido por mas de tres meses consecutivos, también las mujeres podrían gozar de este derecho siempre y cuando se les hubiesen concedido los derechos agrarios de acuerdo con el censo. Las atribuciones del cargo eran la de representar al núcleo de población ante autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general, recibir, en el momento de la ejecución de la resolución presidencial, los bienes y documentación relativa, administrar los bienes ejidales, vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se realizaren conforme a la ley, ser un órgano de relación entre el núcleo de población y los dirigentes de la sociedad, administrar y explotar los bienes comunales del ejido, citar a asamblea general y dar cuenta a ésta de las labores efectuadas, cumplir hacer cumplir los acuerdos los acuerdos dictadas por la autoridades agrarias; también se encargarán de administrar el aprovechamiento

de las aguas que pertenezcan al núcleo de población (artículos 10 al 14, 39 y 40).

El Consejo de Vigilancia estaba constituido por un Presidente, Secretario y Tesorero, así como sus respectivos suplentes todos designados por unanimidad, o en su caso por la minoría de los miembros de la Asamblea que tomaron parte en la elección del Comisariado Ejidal, debían satisfacer los mismos requisitos que tenían éstos, procedía su remoción por omisión en el cumplimiento de cualquiera sus obligaciones: vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a los preceptos del Código, revisar mensualmente las cuentas de los Comisariados Ejidales, dar cuenta a la Dirección de Organización Agraria Ejidal; en cuanto a la administración y marcha del ejido, recurrir al Comisariado Ejidal para que cite a Asamblea. Las remociones serían acordadas por las dos terceras partes de la asamblea que para tal efecto de reúna (artículos 31, 32 y 54).

Respecto al tema de la reelección se sigue siendo omiso ya que toma la misma postura de su Código antecesor el cual disponía que tanto el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia duraban en funciones dos años, la división importante que hace este Código radica en que las autoridades agrarias son las que ejecutan los actos y hechos jurídico-agrarios y los órganos no ejecutan, solo coadyuvaban a la ejecución de los mismos.

Código Agrario de 1942.

Expedido el 30 de diciembre de 1942 durante el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho constaba de trescientos sesenta y dos artículos, cinco transitorios, distribuidos en cinco libros.

Al realizar un análisis del presente Código, Medina Cervantes²⁸ nos comenta que en el Libro Primero se disponía la organización y competencia de las autoridades y órganos ejidales y continúa con su división, considera a los primeros al Presidente de la República, los Gobernadores de los estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Jefe del Departamento Agrario, el Secretario de Agricultura y Fomento y el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas (artículo 1).

Como órganos se encontraban: el Departamento Agrario con todas sus oficinas, las Comisiones Agrarias Mixtas, la Secretaría de Agricultura y Fomento y el Departamento de Asuntos Indígenas (artículo 2). Se agrupan como autoridades de los núcleos de población ejidal las Asambleas Generales, los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia (artículo 4).

Es importante señalar que se aceptaba la reelección de los Comisariados y Consejos de Vigilancia, si era por un mínimo de las dos terceras partes de la Asamblea (artículo 20)

Ley Federal de la Reforma Agraria.

Del 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de abril de 1971 e integrada en siete libros, 56 capítulos, 2 títulos y 7 artículos transitorios, esta ley disponía que los ejidos y comunidades tenían personalidad jurídica propia, la máxima autoridad estaría a cargo de la Asamblea General, compuesta solamente por todos aquellos integrantes del ejido o comunidad en pleno uso de sus derechos (artículo 24).

²⁸ MEDINA CERVANTES, José Ramón. *Op. Cit.* pp. 262 y 263.

Además de la Asamblea General, la organización interna de las autoridades ejidales estaba compuesta por los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia (artículo 22).

Para que se pudiera realizar una asamblea, la Comisión Agraria, en su caso, por conducto del Comité Particular Ejecutivo, citaría a dicha asamblea por medio de cédulas, la cuales se debían fijar en los lugares mas visibles del poblado, cuando menos con ocho días de anticipación. La convocatoria expresaba con toda claridad los asuntos a tratar y el lugar y fecha de la reunión (artículo 24).

Durante la celebración de la asamblea además, debe intervenir un representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria, quien decidirá quien podrá formar parte de ésta y quien no, una vez determinado lo anterior, el grupo beneficiado deberá elegir al Comisariado y al Consejo de Vigilancia (artículo 25).

Existían tres clases de Asambleas Generales de ejidatarios: ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación (artículo 27). La primera se celebraba el último domingo de cada mes, conformada legalmente por la mitad mas uno de los ejidatarios, sino se reunía la mayoría, la asamblea del mes siguiente se conformaría con los que estuviesen, quedando los acuerdos que se tomen obligatorios para todos los integrantes del ejido (artículo 28).

Las Asambleas Generales extraordinarias requerían las convocatorias establecidas en la ley (artículo 29); las de balance y programación serían convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente y tenían por objeto informar a la comunidad los resultados de la organización, trabajo, producción del periodo anterior y todos aquellos trabajos individuales, de grupo

y colectivos que permitirían el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario (artículo 30).

Entre las facultades y obligaciones de la Asamblea están formular y aprobar el reglamento interior del ejido, elegir y remover a los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, formular y dictar normas y programas para organizar el ejido, dictar la forma en que deban disfrutarse los bienes ejidales, promover el establecimiento de empresas dentro del ejido, discutir y aprobar los informes y estados de cuenta que rinda el Comisariado, etc. (artículo 47)

La siguiente autoridad dentro del ejido era el Comisariado Ejidal teniendo principalmente la representación del ejido, es el responsable de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales; estaba integrado por un Presidente, Secretario, Tesorero propietarios y suplentes. Además contaría con Secretarios Auxiliares de Crédito, de Comercialización, de Acción Social, independientemente de los que le permitiera el reglamento interno del ejido. Todos los anteriores serán electos por mayoría de votos en la Asamblea General Extraordinaria (artículo 37), entre las facultades y obligaciones de este sujeto estarían la de representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con facultades de un mandatario general, recibir bienes y documentación correspondiente al ejido, vigilar los fraccionamientos, respetar y hacer respetar los derechos de los ejidatarios, informar a las autoridades de cualquier tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales, administrar bienes ejidales, citar a Asamblea General, contratar la prestación de servicios profesionales, prestar su auxilio para la realización de los trabajos sociales y de comunidad que organice el Estado entre otras (artículo 48).

Por último estaría el Consejo de Vigilancia, estará por tres miembros propietarios y tres suplentes, desempeñando los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, nombrados por la Asamblea General (artículo 40); sus

facultades y obligaciones eran vigilar que los actos del Comisariado se ajustaren a los preceptos de la ley, revisar mensualmente las cuentas del Comisariado, contratar algún servicio profesional a cargo del ejido, convocar a asamblea, suplir automáticamente al comisariado, etc (artículo 49)

De igual manera, prevé la remoción del Comisariado Ejidal y de los Consejos del Vigilancia teniéndose que hacer mediante Asamblea General en caso de no cumplir los acuerdos de ésta, contravenir las disposiciones de la Ley, de sus reglamentos, malversar fondos, ser condenado por autorizar, inducir o permitir que se siembre algún tipo de droga como marihuana o amapola, ausentarse del ejido por mas de sesenta días consecutivos sin causa justificada y acaparar o permitir acaparar unidades del ejido (artículo 42).

Por lo que respecta al periodo de funciones, el Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia sería de tres años, pero si al término de este lapso de tiempo no se celebraban elecciones, el Comisariado Ejidal sería substituido por el titular del Consejo de Vigilancia, debiendo convocar a elección en un plazo no mayor de sesenta días.

Cabe señalar que los miembros del Comisariado, por una sola vez, podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el periodo siguiente, pero no podrían ser electos para ningún otro, sino que haya transcurrido un periodo igual a aquél en que estuvieren en ejercicio, o sea, tres años (artículo 44)

Se debe entender entonces que en esta ley hay una reglamentación mas específica en la figura jurídica del ejido y comunidad, ya que éstas contaban con personalidad jurídica propia, en orden jerárquico estaban la Asamblea General encargada de la organización interna, los Comisariados Ejidales tenían funciones de representante legal y, por último el Consejo de Vigilancia que tal y como su nombre lo indica, cuidaba y vigilaba que el Comisariado presidente cumpliera y desempeñara debidamente el cargo. Continuando con la evolución

que se estaba gestando en materia agraria, se prevé el término para citación de Asamblea, el cual era de 8 días hábiles, tal y como sucede en la actualidad, las cédulas debían contener el lugar, fecha, hora y asuntos a tratar con la diferencia que aquí se prevén tres tipos de asambleas: las ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación así como también aumenta el número de años del cargo de Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia ya que venían desempeñando el cargo solo dos años y en esta ley aumenta un año, o sea tres previendo la situación de que podían de nueva cuenta ocupar el cargo (esto es había la posibilidad que estuvieran 6 años ocupando el mismo o diferente cargo dentro del ejido) una vez pasado este lapso de tiempo no podían ocuparlo de nuevo, sino hasta que hubieren pasado 3 años. Con esto se demuestra que en materia agraria si encontramos avance y desarrollo legal, lo anterior se demostrará en la siguiente etapa.

1.4 Actual.

Así las cosas, durante el periodo presidencial del licenciado Carlos Salinas de Gortari se crea la Ley Agraria un 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año; esta ley, la cual rige hasta la fecha, está compuesta por doscientos artículos, divididos de la siguiente manera:

Título Primero. Disposiciones Preliminares

Título Segundo. Del Desarrollo y Fomento Agropecuario.

Título Tercero. De los Ejidos y Comunidades. Capítulo I. De los Ejidos, (sección 1, disposiciones generales, sección 2, de los ejidatarios y avecindados, sección 3, de los órganos del ejido). Capítulo II. De las Tierras Ejidales (sección 1,

disposiciones generales, sección 2 de las aguas del ejido, sección 3 de la delimitación y destino de las tierras ejidales, sección 4, de las tierras del asentamiento humano, sección 5, de las tierras de uso común, sección 6, de las tierras parceladas, sección 7, de las tierras ejidales en zonas urbanas). Capítulo III. De la Constitución de Nuevos Ejidos. Capítulo IV. De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales.

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 o 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. Capítulo I. Disposiciones Preliminares. Capítulo II. Emplazamientos. Capítulo III. Del Juicio Agrario. Capítulo IV. Ejecución de Sentencias. Capítulo V. Disposiciones Generales. Capítulo VI. Del Recurso de Revisión.

Artículos Transitorios (8 artículos)

Dentro de su Título III contiene un estudio mas ordenado de los órganos ejidales, le otorga IV Capítulos abarcando desde a que se le debe llamar ejido

hasta la constitución de nuevos núcleos; continúa con la división tripartita de sus órganos los cuales son:

Asamblea General.

Órgano supremo del ejido integrada por todos los miembros de éste la cual se debe reunir por lo menos una vez cada seis meses para tratar asuntos de formulación y modificación del reglamento interno del ejido, aceptación y separación de ejidatarios, recibir los informes del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, cuentas y balances, aprobación de los convenios o contratos que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común, distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido, señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, entre otras. Puede ser convocada por el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia, a iniciativa o petición de los ejidatarios que representen por lo menos el veinte por ciento del total o veinte de ellos.

Deberá celebrarse dentro del ejido o en lugar habitual, para ello se debe expedir una convocatoria con no menos ocho días de anticipación y menos de quince, la cual debe fijarse en los lugares de mayor concurrencia o visibles dentro del ejido y las resoluciones que en ella se tomen serán válidas y obligatorias para todos los miembros del ejido, como consecuencia se levantará una acta la cual será firmada por los miembros del Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, así como los ejidatarios presentes que deseen hacerlo (artículos 22 al 31).

Comisariado Ejidal

Órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, así como representación y gestión administrativa del ejido; constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero y sus respectivos suplentes; entre sus

facultades y obligaciones están las de representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, procurar que se respeten los derechos de los ejidatarios, convocar a Asamblea y dar cuenta a ésta de las labores efectuadas.

Consejo de Vigilancia

Constituido por un Presidente y dos Secretarios propietarios, así como sus respectivos suplentes, opera conforme al reglamento interno, entre sus funciones y obligaciones está las de vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley, revisar las cuentas y operaciones de éste último; así como convocar a asamblea en casos señalados por la ley (artículos 35 y 36).

Los requisitos para ocupar los cargos de Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia y sus respectivos suplentes es ser ejidatario del núcleo de población, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno uso y goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad, además de trabajar en el ejido mientras dure su cargo. Todos éstos serían electos en Asamblea (artículos 37 y 38).

La presente ley hace una innovación en lo relativo a la elección de los comisariados ejidales y el consejo de vigilancia, disponiendo en su artículo 39 que éstos durarán tres años en funciones y que no podrán ser electos para ningún otro cargo dentro del ejido sino que haya pasado un tiempo igual al que estuvieron en ejercicio, asimismo, dispone que si al término del periodo en ejercicio no se han celebrado elecciones, los titulares serán substituidos por sus suplentes y el Consejo de Vigilancia debe convocar a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días, lo que para la autora de la presente investigación implica una oligarquía de poder dentro de un círculo que es, de cierta forma,

cerrado; sin embargo no se abundará mucho en el tema ya que se explicará en capítulos subsecuentes.

Nuestra ley aún vigente presenta una estructura que ninguna disposición en materia agraria había tenido, ya que agrupa cada problema y situación social en un título de la misma, mas aún, después de las disposiciones generales y la forma en la cual debe conducirse el poder ejecutivo en ésta área del derecho, continúa con la reglamentación del ejido y comunidad: desde a que se le debe considerar ejido, pasando por la creación de nuevos círculos de población y finalizando con el tema de la expropiación.

También nos habla de cada uno de las funciones que deben ejercer la Asamblea General, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia y la mas importante de los suplentes; a pesar de esto continúa con el periodo en funciones que deben ocupar (3 años), recordemos que su ley antecesora la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA) preveía el mismo lapso de tiempo, solo que en nuestra legislación se ha innovado prohibiendo la reelección. Indica que solo hasta que transcurra un periodo igual al desempeñado se podrá ocupar de nueva cuenta el mismo o diferente cargo, modificando de ésta manera el artículo 44 de la LRFA (recordemos que la última ley citada disponía que se podía continuar en el cargo otros 3 años, no pudiendo continuar al siguiente periodo pero una vez transcurridos de nueva cuenta 3 años, lo podría ocupar sin problema ya que sin duda, nunca abandonaría el circulo de poder con que gozaba dicho sujeto en virtud de ser reconocido en el ejido.

CAPITULO SEGUNDO

2. GENERALIDADES DEL DERECHO AGRARIO

2.1 Conceptos fundamentales en materia agraria.

Aunque la legislación mexicana reglamenta los fenómenos agrarios, en el presente capítulo se analizarán diversas definiciones que a lo largo de los años infinidad de tratadistas han plasmado, sin embargo, algunos de éstos acertadamente se encuadran en la realidad mexicana y por consiguiente, nuestros legisladores los han hecho valer en la Carta Magna y la Ley Agraria Vigente, por lo que en dichos supuestos no se hará comentario alguno; pero en otros, se hará notar tal falta, ya que aún falta mucho por legislar en el campo mexicano.

Después de un largo proceso legislativo que inició con la Ley de Ejidos del 10 de enero de 1915, pasando por los Códigos de 1934, 1940, 1942 y la Ley de la Reforma Agraria en 1971, nace la Ley Agraria en 1991; en ésta se logran plasmar de forma mas clara conceptos como ejidatario, comunero, avecindado, pequeña propiedad y, en concordancia con la Carta Magna, las autoridades dentro de los ejidos, indicando que serán solo tres: Asamblea de ejidatarios, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, atribuyéndoles facultades y obligaciones específicas. También aparecen las Juntas de Pobladores, que aunque la Ley les confiere atributos en específico, son aún debatidas en la actualidad.

Ejido.

Etimológicamente la voz ejido proviene del latín *exitus* que significa salida.²⁹

Para poder ampliar en concepto anterior, el maestro Vivanco nos indica una más que acertada:

“La concepción etimológica de la palabra ejido significa egreso, ya que proviene del vocablo latino *exitus* y significa en la terminología escrita por Joaquín Escriche 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 las meses. Los elementos integrantes de la persona jurídica denominada ejido son: la regularización jurídica ubicada en el artículo 27 constitucional, Ley Agraria y Reglamento Interior; órganos de administración y de representación que son la membresía individual y asociaciones o sociedades de producción dentro de la entidad ejidal y el patrimonio en inmuebles y muebles.”³⁰

En lo que se refiere a la personalidad jurídica, el maestro Medina nos dice:

“El ejido es una empresa social con personalidad jurídica que finca su patrimonio en la propiedad social que el estado le asigna, la cual queda sujeta a las modalidades respectivas.”³¹

²⁹ DE IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. El campo, base de la patria, Porrúa, México, 1975, p. 351.

³⁰ VIVANCO, Antonio C. Teoría del Derecho Agrario, Librería Jurídica, Argentina, 1967, p. 275

³¹ MEDINA CERVANTES, José Ramón. *Op. cit.* pp. 327 y 328.

Difícil es tratar de unificar los conceptos antes transcritos, sin embargo, hay concordancias entre los maestros Vivanco y Medina y consiste en que se debe entender al ejido como una porción o cantidad de tierra, especificando que solo es eso: un pedazo de tierra, en concordancia con el criterio de De Ibarrola³², al indicar que el ejido no está constituido por personas, sino por tierras; lamentable es confundir a los ejidatarios con el ejido, ya que no es el ejido una reunión de 20 o más personas con derecho a tierras. Que éste cuenta con patrimonio, reglamentación y personalidad jurídica propia y, por supuesto, sujetándose a las bases impuestas por el Estado.

En lo que respecta a su reglamentación, el artículo 10 de la Ley Agraria Vigente nos indica que los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley; el referido reglamento se debe inscribir en el Registro Agrario Nacional y debe contener: las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común y las demás que cada ejido considere pertinentes.

El fundamento de la intervención del Registro Agrario Nacional se encuentra en su Reglamento (artículos 4 y 6) indicando que éste cuenta, entre otras funciones, la registral, consistente en inscribir y resguardar documentos en los que consten los actos jurídicos derivados de la actividad ejidal o comunal, a fin de que dichos actos surtan efectos no solo entre las partes, sino contra terceros.

³² *Vid.* DE IBARROLA, Antonio. *Op. cit.* p. 351.

Sujetos Agrarios.

Derivado a que es un concepto que engloba diversas calidades, Gonzáles Hinojosa trata de definir a éstos como:

“Las personas físicas o morales de carácter público o privado que intervienen en las actividades agrarias con capacidad, personalidad, jurisdicción y competencia para ser titulares de derechos ejidatarios, para contraer obligaciones y cumplirlas, o para desempeñar las funciones específicas que en materia agraria le corresponden al estado.”³³

Sin embargo hay autores que intentan describirlos por la actividad que realizan como Vázquez Alfaro, quien se limita a conceptualizarlos como:

“La persona que ejerce o participa en el desempeño de la actividad agraria productiva, en forma habitual, con aptitudes para ser titular de derechos y para contraer obligaciones agrarias y el que la controla o protege con fines de interés público. Se trata de una actividad que al desempeñarse de manera continua y habitual permite adquirir determinados derechos y contraer ciertas obligaciones que son específicas a los sujetos agrarios; se desdobra en el sujeto físico o sea el agricultor o el ganadero que cultiva la tierra.”³⁴

De los criterios anteriores, se encuentran dos claras diferencias; la primera que los trata de definir como aquel ente que interviene en la actividad agraria con capacidad, personalidad, jurisdicción y competencia para ser titular de derechos ejidatarios; la segunda que considera que es aquella persona que

³³ GONZÁLEZ HINOJOSA, Manuel. Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano, Jus S. A., México, 1975, p. 65.

³⁴ VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo. Lecciones de Derecho Agrario, PAC S. A. de C. V., México, 2001, pp. 275-277.

ejerce o participa en el desempeño de la actividad agraria productiva, en forma habitual, con aptitudes para ser titular de derechos y para contraer obligaciones agrarias.

Lo anterior se traduce en que, por una parte, previo acreditamiento de la capacidad y demás requisitos para ser titular de derechos ejidatarios, se le puede considerar sujeto agrario y, por la otra, que dicho sujeto debe desempeñar la actividad agraria habitualmente, además de ser apto para desarrollar los derechos y obligaciones inherentes que implica tener la calidad de sujeto agrario.

Así las cosas, y derivado de los dos conceptos transcritos anteriormente, Vivanco³⁵ hace un análisis, desde el punto de vista de la autora del presente trabajo de investigación, el más acertado, al establecer diversos criterios en semejantes supuestos para considerar a un ente sujeto agrario:

- ❖ Criterio de la personalidad profesional. Para esta teoría el sujeto agrario es el que ejerce la actividad agraria personalmente o con la intervención de familiares o asalariados pero bajo su exclusiva responsabilidad.
- ❖ Criterio de la institución o titularidad vinculatoria. Esta teoría parte del supuesto de la relación del hombre con la tierra, desde un punto de vista institucional y vinculante.
- ❖ Criterio ecléctico. Esta teoría armoniza las dos anteriormente analizadas.
- ❖ Criterio del trabajo agrícola. Esta teoría es la que surge de la clasificación hecha por la Organización Internacional del Trabajo, con relación a los trabajadores agrícolas en general, según ésta clasificación

³⁵ VIVANCO, Antonio C. *Op. cit.* pp. 276-279.

los trabajadores pueden ser independientes, semindependientes y dependientes.

Para dicho autor, tiene la calidad de sujeto agrario a quien ejerce la agricultura *latu sensu* como su profesión habitual, sea en carácter de empresario o de simple trabajador.

Sujeto Agrario Público.

Partiendo de la definición hecha por Gonzáles Hinojosa transcrita en líneas anteriores tienen ésta calidad:

“Las distintas autoridades administrativas agrarias y los organismos descentralizados o de participación estatal que por ley intervienen en la actividad agraria de acuerdo con la jurisdicción, la competencia o los fines que las mismas leyes señalan.

En materia agraria los principales bienes ligados a las actividades productivas los constituyen la tierra, el agua y sus productos naturales o debidos al trabajo del hombre y, a su vez, la tierra y el agua útiles para fines agrarios, forman parte del territorio de un país y éste, conforme a la Teoría del Estado, constituye uno de los elementos esenciales del Estado; en consecuencia, se justifica plenamente que el Estado se preocupe por la conservación, fomento y control de esos bienes y asuma facultades para lograr esos fines de acuerdo con los principios de Derecho Público que fundan el dominio eminente del Estado y las razones de justicia social y bien común que se han ido consolidando a través del tiempo.”³⁶

³⁶ GONZÁLEZ HINOJOSA, Manuel. *Op. cit.* pp. 65-67.

Sustenta lo anterior el artículo 3° de la Ley Agraria al disponer que el Ejecutivo Federal debe promover la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de ésta ley. Entonces se debe entender que el sujeto agrario público es aquella autoridad a la que se le han conferido facultades y atribuciones específicas, las cuales tiene por objetivo el desarrollo de la actividad agraria.

Sujeto Agrario Privado.

El tratadista González Hinojosa al intentar definir la figura del sujeto agrario, divide a éste en dos: público y privado; el primero ya definido en líneas anteriores, para definir el segundo, el presente autor toma diversos criterios los cuales son:

- ❖ El de la ocupación habitual o personalidad profesional. Esto significa que se debe considerar como agricultores en razón de que desempeñan actividades agrícolas habitualmente y en el caso de las sociedades o asociaciones, que ésta sea su ocupación u objeto.
- ❖ De la titularidad vinculatoria.- Es la relación del hombre con la tierra. Cualquier sujeto titular de un derecho agrario pasa a ser sujeto de derecho agrario.
- ❖ El criterio que considera como sujetos agrarios, tanto a los que se dedican habitualmente a la agricultura o tienen la profesión de agricultura, como a los que son titulares de un derecho agrario.

- ❖ Del trabajo.- Solo podrán considerarse como sujetos de derecho agrario las personas que trabajan en la agricultura³⁷.

Sin embargo, Vivanco se muestra aún más específico:

“Es la persona que ejerce la actividad agropecuaria en forma habitual, por ende, es el ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones agrarias. Se divide en físico y jurídico; el primero es toda persona física que reúne aptitudes para desempeñar la actividad agraria y que es capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones agrarias, es el agricultor *latu sensu*: hace de la agricultura su profesión habitual. El sujeto agrario privado jurídico es la persona que ejerce la actividad productiva agraria en forma habitual o participa habitualmente en ella.”³⁸

De los criterios anteriores se puede terminar diciendo que tiene la calidad de sujeto agrario público aquella persona que hace de la agricultura su profesión habitual (agricultores o productores) o bien, aquella que realiza tal actividad de forma habitual (empresario e intermediario)

Ejidatario

El artículo 12 de la Ley Agraria indica que los núcleos de población ejidales o ejidos los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales; asimismo, el artículo 9 nos indica que estos núcleos de población ejidales o ejidos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título, pero obviamente, con las limitaciones que establezca el Estado.

³⁷ *Íbidem*. pp. 74-80.

³⁸ VIVANCO, Antonio C. *Op. cit.* pp. 323-324.

Sin embargo, Sosapavón hace una reflexión acerca de los dos artículos antes transcritos, al afirmar:

“Salta a la vista un notorio pleonasma y omisión de la redacción del artículo 9, ya que el legislador se refiere a los núcleos de población ejidales o ejido, lo que nos hace creer en una errata no aclarada, pues evidentemente debería haberse mencionado a los núcleos de población ejidales o comunales, y no en la forma desafortunada que está plasmada en el citado numeral.

Por lo que hace al artículo 12, no dice que son los hombres y mujeres titulares de los derechos y obligaciones de las parcelas que les fueron asignadas y que tienen los derechos que proporcionalmente les corresponden para explotar y aprovechar los diversos bienes ejidales.”³⁹

Lo que no prevé el autor anterior es que el artículo 14 cumple tal función de ampliar el concepto de ejidatario al indicar que corresponde a éstos 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 y los demás que legalmente les correspondan.

Para poder adquirir y acreditar la calidad de ejidatario se requieren, para la primera: ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; y ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno (artículo 15); para la acreditación: certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente, certificado parcelario o de derechos comunes y sentencia o resolución relativa del tribunal agrario (Artículo 16).

³⁹SOSAPAVÓN YÁÑEZ, Otto. Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 1999, pp. 127 y 131.

En lo que respecta a la sucesión, el ejidatario tiene la facultad de designar libremente a las personas que deban sucederle, debiendo realizar una lista de sucesión por orden de preferencia, la cual tiene que ser depositada ante el Registro Agrario Nacional o formalizar dicho acto ante un fedatario público; sin embargo, en el caso de que el ejidatario no haya designado sucesores, el orden de preferencia va desde el cónyuge, la concubina o concubinario, hijos, ascendientes y, por último, cualquier otra persona que dependa económicamente de él; en el caso de éstos tres últimos si al momento del fallecimiento del *de cuius*, hay mas de dos personas con derecho a heredar solo cuentan con tres meses para decidir quien deba de heredar los derechos ejidales, en caso contrario, el Tribunal Agrario proveerá la venta dichos derechos en subasta pública y dividirá el producto por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar. En el supuesto de que no haya herederos, igualmente el Tribunal Agrario venderá los respectivos derechos al mejor postor, ya sean ejidatarios y avecindados del núcleo de población al que haya pertenecido el ejidatario y el producto de tal venta le corresponderá al referido núcleo de población (artículos 17, 18 y 19)

De igual manera nuestra legislación prevé causas por las cuales un ejidatario puede perder su calidad: por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes, renuncia a sus derechos y por prescripción negativa (artículo 20)

La prescripción negativa opera cuando una persona posee en concepto de titular, tierras ejidales, con la limitación de que éstas no sean tierras destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques y selvas; los requisitos para considerar tal prescripción son: se debe ostentar de manera pacífica, continua, y pública durante cinco años si es de buena fe y diez si es de mala fe (hay que hacer mención que la denuncia ante el Ministerio Público o al Tribunal Agrario por despojo interrumpe los plazos anteriores). Para adquirir de

manera legal los derechos sobre la parcela, en vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente el Tribunal Agrario resolverá si procede o no, en el caso de que el fallo sea favorable, inmediatamente lo hará del conocimiento del Registro Agrario Nacional para que éste expida el certificado correspondiente (artículo 48)

Comunidad

Para Vivanco⁴⁰ es el conjunto de personas, o sea de sujetos agrarios físicos que se hallan vinculados por lazos de sangre, de religión y de idioma y que poseen tierras en propiedad comunal y a la cual trabajan también en forma colectiva.

Del criterio anterior se desprende que para tal autor lo más importante sigue siendo el sujeto y no la tierra; como ya se explicó en líneas anteriores, el fin de la legislación agraria mexicana es precisamente regular el campo, no a las personas, éstas derivan de un proceso de organización y desarrollo de los ejidos o comunidades y de ninguna manera una selección para integrar una persona agraria física.

Avecindado

Por lo que hace a estos sujetos agrarios públicos, el artículo 13 de la Ley Agraria nos da un concepto más que claro y que a la letra manifiesta lo siguiente:

“Son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario

⁴⁰ VIVANCO, Antonio C. *Op. cit.* p. 327.

competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere.”

Sin embargo, expresa Sosapavón⁴¹ que del artículo antes mencionado y a lo largo de la ley no existe disposición expresa que señale como requisito para ser avecindado el haber trabajado las tierras o realizar labores benéficas para el ejido, lo cual, para la autora de presente trabajo, considera incorrecto, ya que se debe recordar que del contenido de los artículos 14 y 15 de la multicitada ley, señalan los elementos para que a un individuo se le considere ejidatario los cuales son ser mayor de edad y avecindado del ejido. Partiendo de ésta hipótesis, se debe entender que un requisito para tener la calidad de ejidatario y gozar de la protección que da la legislación agraria es ser avecindado y el referido sujeto tiene derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, lo cual significa que dadas las condiciones de las personas, así como la situación económica es de mas decir que se necesita que éste trabaje la tierra, ya que el otorgamiento de la mismas se les dio por la necesidad de trabajar (labrar la tierra, producir) y recibir algún ingreso.

Órganos del ejido

El fundamento constitucional de los órganos del Ejido lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, párrafo noveno, fracción VII, penúltimo párrafo, el cual textualmente reza lo siguiente:

...”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

⁴¹ SOSAPAVÓN YÁÑEZ, Otto. *Op. cit.* p. 133.

representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea”...

Vázquez Alfaro nos hace una reflexión acerca del término usado por la Carta Magna y la Ley Agraria:

“El párrafo relativo a la asamblea general de ejidatarios, por su inadecuada terminología, representa la posibilidad de problemas en cuanto a su interpretación, toda vez que la calificación de supremo a dicho órgano, podría ser interpretada en el extremo de permitirle transgredir inclusive a la legislación reglamentaria.”⁴²

Sin embargo, encontramos este comentario más que excedido, ya que es de recordarse que el artículo 23 de la Ley Agraria nos enlista quince asuntos, competencia exclusiva de la asamblea, los cuales están perfectamente delimitados en la legislación, haciéndole imposible a la multicitada asamblea, transgredir sus funciones, ya que está integrada por la totalidad de los sujetos agrarios públicos que conforman el ejido y no es razonable que éstos actúen para afectar a todos, ya que ellos son parte de ese todo llamado ejido.

Por otra parte, el artículo 21 de la ley reglamentaria del artículo antes mencionado (Ley Agraria), enumera de manera jerárquica a los órganos de los ejidos:

I. La asamblea.

II. El comisariado ejidal.

III. El consejo de vigilancia.

⁴² VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo. *Op. cit.* p. 281.

Al respecto, Sosapavón nos comenta:

“La legislación vigente, en concordancia con la reforma al artículo 27 constitucional, sólo otorga el carácter de órganos a la asamblea, al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia.”⁴³

Destaca hacer un comentario importante a este autor, al querer fundamentar como órgano ejidal al consejo de vigilancia en la Constitución, sin embargo, de la transcripción al artículo 27, no se nota tal disposición, solo menciona como órganos a la asamblea y comisariado ejidal.

Cabe recordar que la Carta Magna solo da las bases para la integración y funcionamiento del ejido; la ley reglamentaria cumple, en este caso su función, consistente en ser más específica, integrando un tercer órgano al ejido: consejo de vigilancia. Para los efectos del presente trabajo de investigación, consideraremos como órganos a la asamblea ejidal, comisariado ejidal y consejo de vigilancia.

Asamblea de ejidatarios

Compuesta por todos los integrantes del núcleo de población ejidal, la asamblea se debe reunir por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre y tendrá la competencia exclusiva, según el artículo 23, respecto a:

I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido.

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

⁴³ SOSAPAVÓN YÁÑEZ, Otto. *Op. cit.* p. 139.

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 ejidos 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 poseionarios.

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.

El proceso para el desarrollo de una asamblea empieza mediante la convocatoria por el comisario ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o por veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de individuos que integren el núcleo de población ejidal; si tales órganos omitieran convocar, el mismo número de ejidatarios lo podrá solicitar ante la Procuraduría Agraria, a fin de que ésta convoque a la asamblea (artículo 24)

Su celebración será dentro del ejido y se notificará mediante cédulas, las cuales contendrán el lugar, fecha y los asuntos a tratar; para tal efecto, el comisariado ejidal es el responsable de la publicación y permanencia de las cédulas en lugares notoriamente visibles. El término para expedir las multicitadas convocatorias es no menos de ocho días de anticipación ni más de quince día de la celebración de la asamblea. En los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la legislación agraria, debe ser expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea. Para el caso de que no se reuniera el *quórum* de asistencia (que en este caso es la mitad mas uno del total de los ejidatarios y para el caso de que se traten asuntos mencionados en las fracciones VII a la XIV del artículo 23 será de tres cuartas partes del total de los ejidatarios), se expedirá de inmediato una segunda convocatoria, la que 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 25). Para la celebración de la segunda asamblea no importa el *quórum*, excepto cuando se traten asuntos relativos de las fracciones VII a la XIV del artículo 23, para lo cual tendrán que asistir la mitad mas uno del total de los ejidatarios.(artículo 26)

Una vez celebrada la asamblea, sus resoluciones deben ser aprobadas por mayoría de votos y serán obligatorias para los ausentes y disidentes; para el caso de empate entre dos posturas, el Presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad, pero en los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea (artículo 27)

Si un ejidatario no pudiere asistir a una asamblea, lo podrá hacer un mandatario, acreditando tal carácter con una cata poder firmada por el ejidatario y dos testigos (también ejidatarios o vecindados); pero si el ejidatario mandante no sabe o puede firmar, deberá imprimir su huella digital en la carta y solicitará a un tercero que firme la misma y asiente el nombre de ambos. Sin embargo, si se trataren asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, el ejidatario no podrá designar mandatario (artículo 30)

Al término de cualquier asamblea se debe levantar un acta, 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 alguien no pueda hacerlo, imprimirá su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre. Así mismo, si existiere inconformidad en alguno de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario inconforme, bajo protesta de decir verdad, podrá hacer constar tal hecho (artículo 31)

Debido a la importancia que tiene los asuntos señalados en las fracciones VII a la XIV del artículo 23, debe estar presente un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público, a fin de constatar y dar fe de que se han cumplido con las formalidades establecidas en la ley y para después ser inscrita en el Registro Agrario Nacional, en caso contrario, éstas se declararán nulas (artículo 28)

Una función importante de la asamblea es cuando se resuelve terminar el régimen ejidal, para tal efecto, se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación de la localidad en que se ubique el ejido tal resolución, además, previa liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido, las tierras ejidales serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios; la superficie de tierra no podrá rebasar los límites de la pequeña propiedad, solo para el caso de que hubiere excedentes de tierra o se tratara de bosques o selvas tropicales, pasarán a propiedad de la nación (artículo 29)

Al respecto Sosapavón hace una breve reflexión, respecto a los medios de publicación de la terminación del régimen ejidal:

“Cuando la asamblea resuelva terminar el régimen ejidal, nosotros creemos que hubiera sido mas acertado, señalar el periódico de mayor circulación del Estado en que se ubique el ejido, pues no en todas las localidades existen periódicos que ahí se editen.”⁴⁴

Indudablemente, la autora del presente trabajo está totalmente de acuerdo con tal acertado comentario, ya que debido a las condiciones del campo mexicano y en específico, las del país, no es posible que tal infraestructura llegue a un pequeño ejido alejado de la ciudad, muestra de lo anterior es que si hubiera dicha organización, el agro mexicano tendría mayores alcances y mejores resultados.

Comisariado Ejidal

De acuerdo a lo establecido en el artículo 32 de la Ley Agraria es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, la representación y gestión administrativa del ejido; constituido por un Presidente,

⁴⁴ Vid, *Íbidem*, p. 145.

Secretario y Tesorero (y sus respectivos suplentes), contará, si es necesario, con comisiones y secretarios auxiliares que señale el reglamento interno, el cual contendrá la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado; en caso contrario, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente (artículo 32).

Siguiendo la misma estructura, la legislación nos marca, en su artículo 33, facultades y obligaciones del comisariado las cuales son: representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas; procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios; convocar a la asamblea y cumplir los acuerdos que dicten las mismas; y 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.

De nueva cuenta, Sosapavón hace un breve pero interesante comentario acerca de las facultades de este importante órgano ejidal:

“Al comisariado ejidal le corresponde: representar al núcleo de población y administrar los bienes de uso común del ejido, con las facultades de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas, además dentro de sus facultades y obligaciones está la de procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios; sin embargo, esta desprovisto de facultades resolutorias para impedir la violación de esos derechos.”⁴⁵

Es de mencionar que el razonamiento antes transcrito es totalmente válido, ya que si a este órgano posee entre sus facultades la de hacer respetar

⁴⁵ *Íbidem*, p. 149.

los derechos que inherentemente disfrutaban los sujetos agrarios públicos, debe, por obvias razones, imposibilitar su violación. Si embargo, hay que recordar lo dispuesto por el artículo 212 de la Ley de Amparo, que textualmente reza lo siguiente:

“Artículo 212. Con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal y comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina se observarán las disposiciones del presente Libro Segundo en los siguientes juicios de amparo...”

Definitivamente la Ley de Amparo prevé la violación de los derechos ejidales, pero es lamentable que se tenga que acudir a otra instancia para que un ejidatario, comunero o avecindado haga valer dichos derechos.

Para ser miembro de un comisariado o del consejo de vigilancia se requiere:

- ❖ Ser ejidatario del núcleo de población
- ❖ Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses
- ❖ Estar en pleno goce de sus derechos.
- ❖ No haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad.
- ❖ Deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo (Artículo 38).

Cabe hacer un comentario al último requisito ya que puede ser repetitivo, derivado de la situación que el nuevo comisariado ejidal es electo por sus capacidades y conocimientos relativos al ejido, conoce de una manera tal ese núcleo de población que tendrá las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas y procurará que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, entonces, en que momento, tal sujeto podrá cumplir tal requisito, en realidad, sudamos que se cumpla tal disposición.

Por lo que hace a su elección (ya sean titulares o suplentes del Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia), será en la asamblea; el voto será secreto al escrutinio público, si se empatara la votación, se repetirá y si volviere a empatarse, se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos (artículo 37)

Se prevé de igual forma en el artículo 40 las causas de remoción aplicables a los integrantes del comisariado y del consejo de vigilancia, debe ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea o a partir de la solicitud de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios del núcleo.

La única incapacidad con que cuentan los integrantes del comisariado ejidal es la de adquirir tierras u otros derechos ejidales excepto por herencia (artículo 34)

Por último y de gran importancia para el presente trabajo de investigación se encuentra el artículo 39, el cual dispone textualmente lo siguiente

“Artículo 39. Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia durarán en sus funciones tres años. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta

que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio.

Si al término del período para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes. El consejo de vigilancia deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios.”

Sin embargo no se hará comentario alguno de tal artículo, ya que será materia de capítulos posteriores.

Consejo de Vigilancia

Por lo que hace a este órgano ejidal, cabe mencionar que en la legislación agraria mexicana las disposiciones relativas al Comisariado Ejidal son aplicables al Consejo de Vigilancia, las cuales ya fueron explicadas en líneas anteriores, razón por la cual solo nos limitaremos a mencionar sus facultades y obligaciones las cuales son, según el artículo 36:

- ❖ Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea.
- ❖ Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado.
- ❖ Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado.

Constituido por un Presidente y dos Secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes, operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno; si éste nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente (artículo 35)

Juntas de Pobladores

Integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, funciona como órgano de participación, su integración y funcionamiento estará determinada en el reglamento interior del ejido (artículo 41), sus atribuciones y obligaciones son:

- ❖ Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas.
- ❖ Informar en conjunto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores.
- ❖ Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad.
- ❖ Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización (artículo 42)

Del análisis a estas atribuciones y obligaciones, se desprende que hay cierta similitud con las que cuenta el comisariado ejidal, tal vez por la misma razón Sosapavón nos dice:

“Quizá la razón de lo inútil y ocioso de estas juntas a las que la ley les da facultades que como ya lo indicamos, constitucionalmente corresponden de manera única y exclusiva a los comisariados ejidales.”⁴⁶

Tal vez la existencia de estas juntas es la necesidad de mayor participación de los ejidatarios en asuntos que solamente éstos pueden considerar importantes (por ejemplo los servicios de salud) y los cuales son identificados por la convivencia diaria.

Bienes que pertenecen al ejido.

Gonzáles Hinojosa⁴⁷ realiza una clasificación de los bienes pertenecientes al ejido, dividiéndolos en bienes inmateriales, bienes inmuebles y bienes muebles.

- ❖ Bienes inmateriales. Los servicios. Aquí se encuentran principalmente los servicios educativos, técnicos y profesionales que producen algún beneficio a los sujetos de la actividad agraria. El servicio no es propiamente un bien sino una actividad que produce un beneficio y aunque es cierto que se puede especular respecto a su posible determinación como un bien agrario inmaterial, también lo es que los servicios se pueden estudiar con mayor propiedad, como hechos que producen efectos jurídicos.

- ❖ Bienes inmuebles. Son, entre otros: el suelo agrícola y las construcciones adheridas a él, las plantas y árboles, todo lo que

⁴⁶ Vid, *Íbidem* p. 153.

⁴⁷ GONZÁLES HINOJOSA, Manuel. *Op. cit.*, pp. 83-88.

esté unido al suelo agrario, palomares, colmenares, estanques de peces o criaderos análogos, máquinas, vasos, instrumentos, máquinas, vasos o utensilios destinados por el propietario de la finca agrícola, abonos, aparatos eléctricos y accesorios, manantiales, estanques, corrientes de agua, animales que formen el pío de cría, así como las bestias indispensables para el cultivo de la finca, diques y construcciones, entre otras.

- ❖ Bienes muebles. Son considerados por su naturaleza, aquellos cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismo, ya por defecto de una de una fuerza exterior.

Y termina dicha clasificación comentando:

“Importante la división entre bienes muebles e inmuebles en el Derecho Agrario Mexicano, ya que los inmuebles mas importantes son la tierra agrícola y el agua, los bosques y la flora que, al mismo tiempo, constituyen parte de los recursos naturales renovables sobre los que el Estado ha de ejercer su dominio en forma especial, ya que la tierra y el agua forman parte del territorio nacional y todos ellos del patrimonio de la comunidad.”⁴⁸

De un análisis a la legislación agraria en comparación con lo anterior, la primera solo regula las tierras ejidales, sin embargo, no especifica que pasa con todos los bienes inmateriales y bienes muebles, solo se refiere a la clasificación de las tierras ubicadas dentro del ejido, por lo que consideramos mas amplia y correcta la clasificación del autor anterior.

⁴⁸ *Ídem.*

Tierras Ejidales

Nuestra legislación nos define como tierras ejidales las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal y, por su destino, se dividen en:

- ❖ Tierras para el asentamiento humano.
- ❖ Tierras de uso común.
- ❖ Tierras parceladas (artículos 43 y 44)

Tierras para el 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; conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables y cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho (artículos 63 y 64)

Tierras 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, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, se podrán transmitir el dominio de tierras a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios (artículos 73 al 75)

Tierras parceladas

Los ejidatarios tiene el derecho de uso, aprovechamiento y disfrute de estas tierras y en ningún caso la Asamblea y el Comisariado Ejidal pueden usar, disponer o determinar su explotación colectiva sin el previo consentimiento por escrito de sus titulares; los derechos que los ejidatarios tienen sobre este tipo de tierras se acreditará con los correspondientes certificados de derechos agrarios o certificados parcelarios, los cuales ostentarán datos básicos de identificación de la parcela, o bien, con la resolución correspondiente del Tribunal Agrario (artículos 76 al 86)

Tierras Ejidales en Zonas Urbanas

Cuando aparezca la situación de que los terrenos de un ejido se encuentren ubicados dentro del área del crecimiento de población, estas tierras podrán ser urbanizadas siguiendo las leyes, los reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos. Para esta urbanización no podrá llevarse a cabo cuando se trate de áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población (artículos 87 al 89)

Aguas del ejido

Los ejidatarios y ejidos tienen el derecho de usar y aprovechar las aguas según se trate de tierras comunes o parceladas, pero siempre que se cumpla con las tarifas correspondientes. Las aguas comprendidas dentro de las tierras ejidales serán de uso común y su aprovechamiento se hará conforme a lo que disponga el reglamento del ejido o, en su defecto, la costumbre siempre que se haya asignado individualmente (artículos 52 al 55)

Concepto de derecho agrario

Diversos son los autores que intentan definir un concepto tal amplio como lo es el derecho agrario; a pesar de esto, intentaremos buscar la mas adecuada partiendo de cuatro conceptos, el primero nos lo proporciona la maestra Chávez Padrón quien nos dice:

“...Derecho agrario es el conjunto de normas (teorías y prácticas) que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo, y al sistema normativo que regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las expropiaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales...”⁴⁹

De Ibarrola trata de clasificarlo y comenta:

“...Se integra en el Derecho Público y que dentro de este constituye una rama con sustantividad propia. Estudia cuidadosamente los sujetos y el objeto, y entre las instituciones relativas, la propiedad, el arrendamiento, la aparcería y el crédito agrícola...”⁵⁰

El maestro Ballarín Marcial lo hace desde el punto de vista español:

“...Yo definiría al derecho agrario español actual como el sistema de normas, tanto de derecho privado como de derecho público, especialmente destinadas a regular el estatuto del empresario, su actividad, el uso y tenencia de la tierra, las unidades de explotación y la

⁴⁹ CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *Op. cit.* p. 47.

⁵⁰ DE IBARROLA, *Op. cit.* p. 254.

producción agraria en su conjunto, según unos principios generales, peculiares es esta rama jurídica...”⁵¹

Por último, Bárcenas Chávez nos comenta:

“...Sin la pretensión de definirlo sistemáticamente puede decirse que el derecho agrario es la ciencia jurídica que regula la explotación de la tierra rústica, la que, conjuntamente con la urbana, complementan el hábitat del ser humano...”⁵²

Respecto al primer concepto, éste se enfoca solo a las tierras agrícolas, ganaderas y forestales, dejando olvidadas las tierras para el asentamiento humano y las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales; sin embargo olvida el principal fin del derecho social rama a la que pertenece el derecho agrario, que es la justicia social y la seguridad jurídica, por mencionar algunas.

Del segundo concepto, cabe mencionar es mas que inadecuado, ya que incluye al derecho agrario en el derecho público; además de mencionar a la propiedad como institución, no obstante que dicha figura si se encuentra en la legislación agraria, pero con ciertas limitantes.

El tercer concepto reitera que es parte del derecho público, conjuntamente con la situación de querer regular al empresario y no al campesino que trabaja la tierra, fin que persigue nuestro derecho agrario.

Finalmente, el cuarto concepto hace un silogismo consistente de que si existe una explotación rústica y urbana se complementarían el entorno de los

⁵¹ BALLARÍN MARCIAL, Alberto. Derecho Agrario, la Constitución de 1978 y la agricultura, segunda edición, Revista de Derecho Privado, España, 1979, p. 437.

⁵² BÁRCENAS CHÁVEZ, Hilario. *Op. cit.* p. 1.

individuos, no obstante, olvida los principios fundamentales de la creación del derecho social.

De todo lo analizado en el presente capítulo y de los conceptos anteriores, se puede definir al derecho agrario como aquella rama del derecho social, formado por todas aquellas normas, principios e instituciones reguladoras de la tenencia de la tierra, desarrollo, explotación y fomento agropecuarios, con el único propósito de alcanzar la justicia social y la seguridad jurídica para los sujetos agrarios públicos.

2.2 Naturaleza jurídica del Derecho Agrario.

El origen de nuestra materia en México proviene directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exactamente la tarde de un viernes 1° de diciembre de 1916, el Congreso Constituyente en la Sesión Inaugural celebrada en el teatro Iturbide, el entonces Presidente de la República entregó el proyecto de Constitución reformada, tal y como consta de la lectura al Diario de los Debates del Congreso Constituyente.⁵³ Los motivos que originaron el nacimiento de nuestra Carta Magna, según se desprende del texto que se analiza, fueron que los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron materializar en la práctica y esto trajo como consecuencia problemas de índole social, dejando al descubierto la ineficacia del régimen jurídico nacional; razón por la cual se decidió reformar la anterior constitución y crear una nueva que cubriera las necesidades de esa época.

⁵³ DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, PERIODO ÚNICO, Tomo I, número 12, Querétaro 1° de Diciembre de 1916. <http://www.camaradediputados.gob.mx>.

El derecho agrario surge entre uno de los tantos fines de la Constitución.

Tal y como se desprende de la exposición de motivos del Constituyente, un pueblo no debe procurar poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar al campo la libre acción de uno y restringir la de otro, de modo que lo que se da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva el otro; con esto no se intenta poner límites a la propiedad que afecten a terceros, sino que de la convivencia se establezcan límites a la propiedad los cuales hagan la vida en convivencia mas armónica.

Aquí se intentan forjar las bases sobre las cuales debe desarrollarse la actividad agraria, siendo éstas que el gobierno facilite las condiciones necesarias para la organización del derecho, cuidar que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual, desarrollo del elemento social y la unidad de esfuerzos y tendencias en orden a la prosecución del fin común daría como resultado la felicidad de todos los socios.

El derecho agrario surge de la necesidad de regular al clero, imposibilitándolo de manera más específica a adquirir cualquier clase de bienes y que éstos a su vez vendan a extranjeros. Referente a este último punto, aquí surge lo que hoy en día conocemos como Cláusula Clavo, entendiéndose ésta en la imposibilidad con la que cuenta un extranjero que reside en territorio nacional de adquirir bienes y solicitar ayuda del país de origen; al adquirir cualquier clase de obligaciones dentro de tierras aztecas, surge la necesidad de que se someta a las leyes por las cuales le dio vida al acto jurídico realizado (las mexicanas). También regula a las instituciones de beneficencia privada prohibiéndoles que tengan a su cargo corporaciones religiosas o sean ministros de culto

De la simple y rápida lectura a la exposición de motivos a la Constitución de 1917, podemos concluir que el origen del derecho agrario proviene directamente de la necesidad de un pueblo deseoso de progresar pero contaba con limitantes, de la inobservancia a situaciones las cuales son el factor mas importante en el rezago agrario, de una población que proviene de constantes luchas primero por su independencia y varios años mas tarde, de un gobierno que si bien es cierto impulsó al país, también lo es que los campesinos vivían en situaciones precarias, de legislar al campo mexicano y a todos los sujetos que con éste intervienen

2.3 Objeto o fin del Derecho Agrario.

Los fines y objetivos que desea alcanzar el Derecho Agrario son tan bastos como los fenómenos que esta rama reglamenta, Gonzáles Hinojosa ⁵⁴ intenta limitar los fines del Derecho Agrario a tres: conservación de los recursos renovables, incremento racional de la producción agropecuaria y, por último, la seguridad y bienestar social.

Sin embargo, consideramos que le hace falta un cuarto: la organización de la población agrícola, ya que si bien los anteriores fines hacen referencia a la naturaleza, obtención de riqueza y el mejoramiento del sector agrícola, hay una incertidumbre de la población de quien va a dirigir ese núcleo de población, cuales serán sus funciones, etc.

Por lo que hace al objeto del Derecho Agrario, Bárcenas Chávez nos comenta:

⁵⁴ GONZÁLEZ HINOJOSA, Manuel. *Op. cit.* p. 111.

“El objeto del derecho agrario es reglamentar en forma particularizada la explotación de la tierra por medio de la agricultura y la actividad pecuaria, así como considerar otras disposiciones legales que incidentalmente se vinculan con aquél a fin de complementarlo. Debe ser considerado desde dos puntos de vista.

-En forma extensiva: que comprende el estudio de todas las relaciones jurídicas atinentes al campo.

-En forma restringida: ya que se refiere a la disciplina jurídica referente a la justa distribución y tenencia de la tierra rural y a todas las relaciones que en ellas tiene su origen.”⁵⁵

Para apoyar el anterior criterio, Zeledón menciona:

“En la epistemología jurídica el objeto se desdobra en dos: el objeto material y el objeto formal. Dentro de los primeros está la actividad agraria. El objeto formal está constituido por el conjunto normativo agrario.

En esta forma, vinculando objeto y método, la actividad agraria siendo hecho y norma, debe ser analizada fáctica y normativamente, y su fin axiológicamente.”⁵⁶

De los anteriores criterios se desprende la importancia de la relación hombre-norma, ya que en el ámbito del Derecho Agrario no puede existir uno sin el otro, cuando un fenómeno agrario nace, la ley, en este caso la agraria, le da vida jurídica al reglamentar dicho fenómeno; asimismo, la norma no existe sin el motivo que le da vida: el actuar del sujeto agrario.

⁵⁵ BÁRCENAS CHÁVEZ, Hilario. *Op. cit.*, p. 3.

⁵⁶ ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo. Sistemática del Derecho Agrario, Porrúa., México, 2002, p. 140.

2. 4 Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Social.

Resulta evidente la necesidad de dividir al Derecho, ya que es tan amplio como fenómenos existen; atendiendo a la división clásica ésta se conforma por normas jurídicas de Derecho Público y de Derecho Privado. Las primeras son aquellas en las cuales hay una relación de supra-subordinación entre el estado y el gobernado; las segundas implican un trato de subordinación, en donde el estado se ubica en el mismo plano de igualdad jurídica que el particular. Sin embargo, se presentan problemas cuando se intenta incluir al derecho agrario en algunas de las mencionadas anteriormente, ya que el contenido de esta materia es proteger a las clases sociales económicamente débiles (sujetos agrarios), situación no prevista en el derecho público o privado.

Al respecto, el maestro García Máynes hace una breve pero profunda reflexión si el derecho agrario pertenece a la rama pública o privada:

“Entre nosotros es de índole prevalentemente público, en efecto, se deriva en su parte fundamental del artículo 27 de la Constitución Política de la República. Las autoridades encargadas de tramitar los expedientes agrarios son administrativas, el procedimiento es administrativo, exclusivamente ante dichas autoridades y cuando intervienen, en los casos de amparo, las autoridades judiciales, éstas son las de orden federal. El ejido, aun después de entregado a los beneficiados no constituye, propiedad privada absoluta y queda sujeto a constante intervención de autoridades administrativas.

También se derivan del artículo 27 constitucional las disposiciones referentes al uso y aprovechamiento de aguas federales, a los bosques, al fraccionamiento de latifundios, a la colonización, a las tierras ociosas, tierras nacionales y organización de la agricultura. Las leyes sobre el crédito ejidal, relacionadas directamente con la organización del ejido,

participan, en gran parte, del carácter público de esa organización; pero en otros aspectos tales leyes y las de crédito agrícola entran en la esfera del derecho privado⁵⁷

Lo anterior se traduce en que se debe considerar al derecho agrario dentro de la rama pública debido a la norma que le da vida jurídica en nuestro país, o sea, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la vez también debe ser considerada dentro del derecho privado en los casos de crédito agrícola (contratos en general). Situación que es apoyada por el maestro Mendieta y Núñez⁵⁸, al afirmar que en su concepto el carácter prevalentemente público o privado del derecho agrario depende, en cada país, de los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la legislación respectiva. En México, el derecho agrario tiene un carácter eminentemente público.

Sin embargo, González Hinojosa⁵⁹ intenta homologar los criterios anteriores, sin lograr su objetivo y afirma:

“En resumen: adopto el criterio de que el derecho agrario es un derecho público y privado, y que en ambos casos predomina el interés social sobre el interés individual, por la naturaleza de los sujetos y los objetos agrarios y la importancia que las actividades agrarias tienen en relación al bien común de la comunidad rural y de la comunidad nacional”.

Del párrafo antes citado se desprende que tal autor no opta por una postura definida, excusándose en que todo derecho, ya sea público o privado, tiene un interés social, situación con la cual no se está de acuerdo, derivado a que la rama privada tiene como fin el interés individual, tal es el caso que la misma autoridad lleva a cabo actos jurídicos teniendo la calidad de persona

⁵⁷ GARCÍA MÁYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 53ª Edición, Porrúa, México, 2002, pp. 151 y 152.

⁵⁸ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *Op. cit.* p. 29.

⁵⁹ GONZÁLEZ HINOJOSA, Manuel. *Op. cit.*, p. 125.

moral vigilando sus intereses y no como ente soberano tutelando los intereses sociales, ya que si se encuentra en el anterior supuesto, estaría en el campo del derecho público.

El maestro Anaya Méndez apoya el criterio antes transcrito, a lo cual la autora del presente trabajo de investigación reitera lo erróneo de su aseveración por las razones antes expuestas; dicho esto, a la letra expresa lo siguiente:

“Si el derecho público se conforma por normas jurídicas cuyo fin es la satisfacción de los intereses particulares del estado, el derecho privado se constituye por todas aquellas normas cuya finalidad es la satisfacción de los intereses particulares y el derecho social se constituye por todas aquellas normas jurídicas cuyo fin es la satisfacción de ciertos grupos sociales, considerados económicamente débiles.

Partiendo de lo anterior, el derecho agrario no puede ubicarse de manera tajante en alguna de esas ramas, pues contiene disposiciones de carácter público privado, privado y social.”⁶⁰

Para poder clasificar al derecho agrario dentro de la rama social se debe atender el por que de esta denominación, al respecto, Lemus García comenta: “...el derecho social es aquella rama del derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad...”⁶¹

⁶⁰ ANAYA MÉNDEZ, Armando. Curso Elemental de Derecho Agrario, Editor Orlando Anaya Cárdenas, México, 1987, p. 47.

⁶¹ LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 1985, p. 54.

También el maestro Ponce de León Armenta considera que el derecho social...”es el sistema de principios, valores y normas jurídicas que regulan las relaciones humanas entre grupos e individuos desiguales, con la finalidad de lograr la igualdad por compensación y la justicia humana”...⁶²

La primera definición concuerda con la segunda antes transcrita, al afirmar que se debe entender al derecho social como un conjunto de normas jurídicas, que tiene, entre otros diversos fines, el de integrar a los grupos socialmente débiles, siendo éstos los individuos que por razón de su situación geográfica y condiciones económicas, se encuentran en un plano de desigualdad; dicha rama del derecho intenta, con bases de igualdad y justicia, asegurar su debida integración, desarrollo personal y protección jurídica.

En resumen, se debe considerar al derecho agrario dentro de la rama social, en virtud de que los fines que persiguen ambos son iguales, con la divergencia de que el primero solo protege a los diversos sujetos agrarios; el segundo protege a todos aquellos individuos que se encuentren en un plano de desigualdad y surja la necesidad de que esta rama los proteja jurídicamente, como lo son los trabajadores en general, sin que lo anterior la limite a actuar dentro de la rama social, sino que derivado a su naturaleza y diversos actos jurídicos, fortalece y enriquece las ramas del derecho público y derecho privado.

Lo antes comentado se puede traducir y apoyar en la opinión de Ballarín Marcial al afirmar:

...”En conclusión, pues, la ciencia del derecho agrario no excluye ni reduce a las demás, la del derecho privado y la del derecho público que le son previas, sino que trata de enriquecerlas con una nueva perspectiva, la de contemplar unitariamente los problemas de la

⁶² PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M. Derecho Procesal Agrario, Trillas., México, 1991, p. 21.

agricultura, partiendo de que, tal y como dijimos, no hay oposición entre el derecho privado y el derecho público que tratan de regularla, sino complementariedad e interpretación”...⁶³

2. 5 Teorías del Derecho Agrario.

De acuerdo con la opinión del doctor Delgado Moya⁶⁴ son tres a saber:

Teoría Monista

Esta corriente del pensamiento jurídico contemporáneo se conoce con tal nombre ya que la idea principal predominante entre sus partidarios es que el derecho no se puede dividir, o sea, es único. Sus principales expositores fueron Hans Kelsen y Leon Duguit, los cuales indican que en el mundo jurídico solo existen normas jurídicas plasmadas en un solo ordenamiento normativo.

Teoría Dualista

Su fundamento se encuentra en la división del derecho público y privado. Ésta teoría se empieza a gestar en autores como Triponiano, Doroteo y Teófilo a partir del año 533 a.c., la cual indica que el derecho puede dividirse en público por las relaciones que se generan entre el estado y los gobernados; privado por las relaciones que surgen entre los gobernados.

⁶³ BALLARÍN MARCIAL, Alberto. *Op. cit.*, p. 456.

⁶⁴ DELGADO MOYA, Rubén. Estudio de Derecho Agrario, Sista, México, 1997, pp. 45-48.

Teoría Tricotómica

Esta nos explica que el derecho, además de dividirse en público y privado, tiene una forma más a lo que se le ha llamado derecho social, el cual se basa en tres principios fundamentales:

- Considera al ser humano como un ente integrante de la sociedad.
- Establece derechos o privilegios a favor de una clase o sector social determinado.
- Comprende lo que ahora llamamos garantías sociales provenientes de las ideas de comunión y coordinación entre los seres humanos.

Es lógico que en un inicio se le considerara al derecho agrario parte de la teoría dualista, ya que el verdadero reconocimiento de los derechos humanos se da dentro la religión católica (derecho a la vida), tiempo después surge a la vida jurídica la Declaración de los Derechos del Hombre para finalizar en nuestro país con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero el verdadero auge de la teoría social en México se da con la creación de diversos códigos y leyes que tienden a la protección de los económicamente mas desprotegidos y desfavorecidos: los trabajadores y gente del campo.

Es aquí en donde nos atrevemos a decir que nuestra materia ha pasado por un proceso largo, inicialmente parte de un todo (teoría monista), después apartada en base a los sujetos y la calidad con que intervenían en los actos jurídicos, finalizando así en una división justa, que tiene todas las características con las cuales se conduce nuestra materia.

CAPITULO TERCERO

3. LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA AGRARIA

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Encontrándose como Presidente de la República Venustiano Carranza, se promulga un 5 de febrero de 1917 el documento más importante y fundamental en la vida del país, nuestra Carta Magna. Integrada por 136 artículos de los cuales los primeros 29 conforman la parte dogmática y del 30 al 136 la parte orgánica de la misma.

En el presente capítulo se realizará un análisis jurídico de los artículos que regulan la materia agraria, entre ellos el 25, 27 103 y 107 constitucionales; pero el que sin duda es la base del derecho agrario y por ende de los órganos del ejido es el artículo 27 constitucional, ya de éste deriva nuestra Ley Agraria Vigente y del cual se hará un especial estudio.

Por lo que hace al artículo 25, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste regula los principios básicos del sistema económico mexicano, al disponer textualmente lo siguiente:

..."Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento y crecimiento de económico y el empleo y una mas justa distribución del ingreso y de la riqueza permita el pleno ejercicio de libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución"...

Estado en un sentido extenso es aquel conformado por tres elementos fundamentales: territorio, población y gobierno; de ninguna manera debe confundírsele con la estructura normativa, si bien entre uno de sus múltiples fines ésta el de regular las conductas de los individuos que lo conforman, también lo es que no solo depende de ésta actividad; mas bien debe entenderse como una estructura organizacional, ya que interactúan las condiciones jurídicas con las fuerzas sociales, pero de la primera se desprenden demás situaciones que no podrían existir sin la jurídica.

Por desarrollo nacional se debe entender el constante mejoramiento económico, social y cultural del elemento población, no solo debe concebirse a éste concepto como el mejoramiento en el aspecto económico, sino que implica algo más complejo; que la vida en colectividad inicie un proceso de constante crecimiento en el mismo sentido. La rectoría del Estado significa que la forma de organización social que éste representa, debe disponer de supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que implican el desarrollo nacional, o sea, por encima de un interés particular debe encontrarse el social y a su vez debe ser ejecutado por el Estado y que de cómo resultado la igualdad para todos los sectores (privado, público y social). De igual manera, la finalidad de fortalecer la soberanía a que se refiere el multicitado artículo, se traduce en asegurar el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales y la preservación de éstos a favor de aquellos que forman el régimen democrático del país. Este último concepto consiste en la participación ciudadana y popular de los individuos que intervienen en el proceso electoral. Por lo que concierne a la materia agraria, el párrafo séptimo del citado artículo reza textualmente lo siguiente:

...” La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos,

organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”...

El artículo 25 constitucional en sus primeros seis párrafos indica la forma en la cual el Estado planeará y conducirá la actividad económica en los sectores privado y público, señalando que éste último tendrá a su cargo las actividades estratégicas señaladas en el artículo 28, párrafo cuarto del mismo ordenamiento jurídico, ya que por su propia naturaleza, implican particular importancia en el desarrollo nacional (vg. petróleo). Respecto al sector privado establece criterios de equidad social y productividad, derivado que interactúan los particulares en un plano de igualdad y no se subordinación como sucede en el sector público. Sin embargo, dispone criterios diferentes para el sector social, ya que al referirse al término facilidades, nos remitimos a disposiciones legislativas tendientes al desarrollo y protección de los ejidos, comunidades, grupos de trabajadores, etc., los cuales se encuentran en una situación de rezago ya que es el sector menos desarrollado en la economía mexicana.

Al momento en que el Congreso Constituyente de 1917 le atribuyó la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, a la Nación, se estructura el régimen jurídico de la propiedad en México con un alto contenido social, la propiedad deja de ser un derecho absoluto para ser un derecho limitado por el interés público; de acuerdo con el artículo 27 constitucional la propiedad se divide en pública, privada y social, la nación transmite su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada, a los ejidos y comunidades la social y se reserva determinados bienes los que formarán la propiedad pública.

Por lo que respecta a las limitaciones de la propiedad privada, el párrafo tercero de dicho artículo indica que la Nación tiene completo derecho de imponerle cualquier tipo de restricción o limitación solo en el caso de que sea por interés público y, para el caso de los ejidos, dispone lo siguiente:

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

Al respecto se deben tener en cuenta ciertas consideraciones, la primera consistente en que si bien el artículo 25 Constitucional rige la llamada rectoría económica del Estado, en el párrafo que se analiza dispone que se impondrán medidas necesarias en cuatro supuestos: en cuanto a los asentamientos humanos; las aguas, bosques y destinos de tierras a favor de obras públicas; regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población pero siempre preservando el equilibrio ecológico y por último disponer la organización y explotación colectiva del ejido y comunidad (de acuerdo a la ley reglamentaria) Lo anterior significa que, a pesar de que en líneas anteriores se faculta al Estado la planeación de los recursos, al final la Nación tiene la obligación de dictar providencias para que ese desarrollo se lleve a cabo e sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; así mismo, le da plena aplicación a la Ley Agraria por lo que se refiere a los ejidos y comunidades. Básicamente el multicitado párrafo le da una protección y claridad a los núcleos de población, ya que como se vio en los capítulos que

antecedentes, el ejido no solo depende de un grupo de personas, sino que influyen diversos factores para que se desarrolle como lo son las personas (ejidatarios o comuneros respectivamente), aguas, bosques, etc.

Al tener el artículo 27, párrafo noveno Constitucional facultad para disponer de las tierras y aguas que comprende la Nación, también prevé la capacidad para adquirir su dominio y por lo que hace a la materia agraria, dicho párrafo dispone a la letra:

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

Lo anterior es apoyado por el artículo 9 de la Ley Agraria Vigente, al reconocer de igual manera la personalidad jurídica de los ejidos, esto se traduce en que si *verbi gratia* un ejido produce limón y quiere comercializarlo, al firmar contrato con una empresa, aunque no sea dueño de la tierra que da fruto a lo comercializado, sus órganos tiene la facultad de realizar el acto jurídico sin requerir ninguna otra formalidad para acreditar la propiedad del usufructo.

En el párrafo tercero y cuarto de la fracción VII, se protege la tierra para el asentamiento humano, regula el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común con el fin de elevar el nivel de vida de sus pobladores, lo anterior se traduce que cada vez que un núcleo de población reúna características favorables para los individuos que la integran, no tendrían que salir a trabajar a otra parte, sino que explotará su parcela; así mismo dispone el establecimiento de procedimientos para que los comuneros y ejidatarios se asocien entre si ya sea entre ellos o con un tercero, permitiendo la transmisión

de sus derechos parcelarios solo entre los miembros del núcleo de población, pero para el caso de enajenación se sigue respetando el derecho de preferencia que prevé la ley reglamentaria

En el párrafo quinto de la fracción que se analiza, delimita la cantidad que un ejidatario debe poseer, la cual es del 5% del total de las tierras ejidales y en el caso de titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV, los que indican que la pequeña propiedad agrícola no debe exceder por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras; la equivalencia se computa que por una hectárea de riego le corresponden dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad le corresponden ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Considera 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; como 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 (fracción XV, párrafos 4 y 5)

Con las reformas el 6 de enero de 1992 al artículo 27, fracción VII, se da un cambio substancial en materia agraria al disponer textualmente lo siguiente:

...”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”...

Lógica resulta la introducción de los órganos de los ejidos al señalarse en líneas anteriores que estos órganos poseen personalidad jurídica y de igual manera prevista en la Ley Agraria, las facultades que ostenta el Comisariado Ejidal, la interrogante que se reitera y la cual se planteó en capítulos anteriores es que constitucionalmente el Consejo de Vigilancia no es considerado un órgano del ejido, sin embargo, el la ley reglamentaria si se le da tal carácter.

Dentro de la fracción XIX, se faculta al Estado para que imponga las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, indicando que los asuntos de jurisdicción federal son aquellas cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, 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, dando origen a los Tribunales Unitario y Superior Agrario así como la Procuraduría Agraria, la cual se estudiará mas adelante.

Derivado a todo el proceso que inició con la Constitución del Estado de Yucatán en 1940 y culminó con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al plasmarse el juicio de amparo, éste encuentra su fundamento

jurídico en los artículos 103 y 107 Constitucionales. Medio de Control Constitucional que en nuestro días es muy recurrido, también regula la protección de los derechos ejidales y comunales; por lo que hace al primero de éstos artículos, plantea la hipótesis de que al haber controversia suscitada por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal conocerán los Tribunales de la Federación, refiriéndose a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito.

Para complementar dicha disposición, el artículo 107 marca los formalismos a que se sujetan las personas que recaigan en los anteriores supuestos (artículo 103), en específico nos dispone en su fracción II, párrafo tercero y cuarto lo siguiente;

....“Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del

núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta”...

En líneas anteriores, el multicitado artículo 107 nos marca todos aquellos formalismos legales y generalidades del procedimiento del juicio de amparo, indicando que éste deberá ser a instancia de parte agraviada; entendiéndose como aquel acto en que solo tiene que recurrir la persona a la cual se le están vulnerando sus garantías individuales; el segundo supuesto prevé que la sentencia que se pronuncie deberá ser individual, solo ampara y protege al individuo a fin de que le sean restituidas sus garantías individuales; se debe suplir la deficiencia de la queja, lo cual se traduce en que si en el supuesto que la demanda de amparo le falte algún requisito de fondo que prevé su ley reglamentaria, el juzgador deberá suplir aquella a fin de que se continúe el procedimiento y se resuelva con la mayor celeridad posible.

En el caso de la materia agraria, en específico de los grupos ejidales y comunales, cuando su acto reclamado se derive de una posible privación a su propiedad, posesión y disfrute respecto de sus tierras, aguas, pastos y montes, las pruebas se recabarán de oficio, así como de todas aquellas diligencias que tengan por objeto preservar sus derechos agrarios, lo que significa que el juzgador de amparo y sus auxiliares se allegarán de todas aquellas pruebas a fin de llegar a la verdad histórica y jurídica de los hechos, a fin de que dichos derechos no se vulneren y para el caso de que esto hubiere ocurrido, otorgar el amparo y protección de la justicia de la unión a los grupos ejidales o comunales. No opera de igual forma el sobreseimiento, inactividad procesal o caducidad de la instancia (todas reguladas por la Ley de Amparo), solo en el caso de que le beneficiaren a los sujetos agrarios.

En la II fracción, párrafo cuarto del artículo del que se comenta, otorga una facultad mas a las señaladas por el artículo 23 de la Ley Agraria, éste dispone que en el caso de los derechos ejidales colectivos, no procede el desistimiento del amparo y el consentimiento expreso de los actos, solo se permite cuando en el primer caso se haya acordado mediante asamblea y en el segundo cuando emane de igual forma de ésta, lo cual implica que se debe añadir una fracción XVI al artículo 23, ya que no solo por estar contenido en la Carta Magna es menos importante que las señaladas en el articulo que se menciona, pero ese sería tema de otro tema de investigación.

3.2 Ley Agraria Vigente.

Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, esta legislación es la base del derecho agrario. Compuesta por doscientos artículos repartidos en diez títulos, once capítulos y diez secciones, producto de un Tratado de Libre Comercio firmado entre los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos de América no logra legislar en su todo la materia agraria, ya que si bien se preocupa mas por los sujetos agrarios y la forma de que éstos exploten de una forma fácil de sus parcelas o del propio usufructo, se olvida de incluir un capítulo de derecho adjetivo, dejando dicho trabajo al Código Civil Federal, cosa que en lo particular se considera indebido, ya que como se explicó en capítulos anteriores, el derecho agrario pertenece a la rama social, ya que brinda protección a los sujetos económicamente desprotegidos y el derecho privado (derecho civil) implica una relación de sujetos en igualdad de condiciones, situación que evidentemente en la materia agraria no sucede.

En el título tercero denominado De los Ejidos y Comunidades se realizan importantes cambios que no se reglamentaron en Códigos anteriores; se observa en la ley la tendencia a la privatización de los derechos individuales

sobre la tenencia de la tierra, hace a un lado la política del pasado que en forma tan absoluta se oponía al acto jurídico que pudiera significar limitación a los derechos agrarios de los ejidatarios y comuneros, ya que ahora deja a la voluntad de éstos la decisión en la forma de trabajarla y aun de disponer de ella si éste es su deseo, con la política actual el ejidatario y el comunero adquirirán conciencia de tener en sus manos una fuente de riqueza que pueden hacerla crecer con su esfuerzo, con la ayuda del capital particular y la protección del Estado.

La reforma sigue proponiendo la protección y fortaleza de los ejidos y comunidades, debido a que se les reconoce su personalidad jurídica, que detentan un patrimonio propio y cuentan con un reglamento interno, también regula la creación de nuevos ejidos, promueve la unión de éstos entre si y con otros particulares, sean personas físicas o morales, señalándoles los límites máximos de la propiedad los cuales están de igual manera en el artículo 27 Constitucional.

Cabe hacer notar que derivado a que los sujetos agrarios tiene la calidad de propietarios de las tierras dotadas, las disposiciones agrarias tiene ahora un carácter jurídico mixto, tanto están regidas por el derecho público como lo son aquellas que se relacionan con la estructura y organización de los ejidos y de derecho privado al admitir la posibilidad de que los integrantes de aquellos núcleos de población puedan decidir su exclusión del ejido y realizar compraventas de sus parcelas con particulares.

Como novedad, la presente ley mantiene de hecho la organización interna de los núcleos con las mismas autoridades creadas en ordenamientos anteriores, con facultades mas amplias a las que tenían encomendadas ya sin la intervención de las autoridades del Estado, la ley señala los requisitos para ser reconocido como ejidatario y las causas por las que se puede perder esa

calidad, una novedad es el reconocimiento de derechos a favor del vecindado y los requisitos que debe satisfacer para que adquiera ese carácter.

En materia de sucesión, se incluye para el caso que siendo varios los ejidatarios que pudieran sucederle, el titular no haya hecho su lista de presencia y no se pusieran de acuerdo sobre quien será el beneficiado con los derechos, se concede un plazo de tres meses a los herederos, y en caso de desacuerdo, el Tribunal Unitario Agrario competente pondrá la venta los derechos en subasta pública.

Define lo que se debe entender por tierras ejidales y reconoce tres clases de acuerdo con el destino que les dé:

- a) tierras para el asentamiento humano,
- b) tierras de uso común y;
- c) tierras fraccionadas en parcelas para la propiedad individual

Para el caso de las segundas, la ley dispone que éstas serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, para el caso de las terceras queda establecido que ni la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas sin el previo consentimiento que por escrito debe dar el titular.

El artículo 79 establece ya un cambio esencial en el tratamiento de los derechos del ejidatario, dispone que éste puede aprovechar directamente su parcela o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo mediante contratos de aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, sin necesidad de aprobación de la Asamblea, dicho artículo se relaciona con el 80, el cual regula la transformación total del régimen jurídico de los derechos sobre las parcelas, el objetivo de éste artículo es hacer notar que la única relación que existe entre

el ejidatario y el poblado al enajenar sus derechos es la de dar aviso, tanto al Registro Agrario Nacional como al Comisariado Ejidal para hacer las anotaciones correspondientes en los libros de registro y expedir, en el caso del primero, el nuevo certificado parcelario además que se concede el derecho del tanto.

Al respecto, Bárcenas nos comenta textualmente:

..."Pareciera que el legislador actuó con timidez y cierto temor al establecer estas medidas ya que fue graduándolas en el curso de la sección que las contiene, después de autorizar el uso y disfrute de la parcela a través del derecho de usufructo, aceptó posteriormente que ésta pudiera ser explotada por terceros, y ahora admite la enajenación de los derechos que se ejerzan sobre la misma, pero limitándola a personas miembros del núcleo ejidal; sin embargo, no todo concluyó con esas disposiciones"⁶⁵...

La postura adoptada por dicho autor toma tintes de un sujeto que extraña la sobreprotección que daba anteriormente el Estado a la propiedad, dejando cerrada la posibilidad de que los sujetos agrarios detentaran otras formas de explotación de la tierra, ya que como es bien sabido, el campo es uno de los sectores más olvidados por el Ejecutivo Federal a pesar de que en el artículo 4 de la ley que se comenta, lo faculta para que se promueva el desarrollo equitativo e integral del sector rural cosa que evidentemente no sucede.

Apoyando la individualidad de las parcelas a los ejidatarios se dispone que una vez satisfecho el requisito consistente en que la mayor parte de las parcelas del ejido hubieran sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios por la

⁶⁵ BÁRCENAS CHÁVEZ, Hilario. *Op. cit.* p. 175.

Asamblea General de Ejidatarios podrá resolver adoptar el dominio pleno sobre las parcelas, lo que significa que cada ejidatario después de haber dado aviso al Registro Agrario Nacional para que se dieran de bajas sus tierras, deberá registrar su título de propiedad ante el Registro Público de la Propiedad (dejan de pertenecer al derecho agrario para sujetarse a las normas del derecho común)

El cambio apuntado en párrafos anteriores, conjuntamente con las disposiciones que establecen el fin del reparto de tierras y la afectación de la propiedad particular, son las mas trascendentes en el cambio de la política sobre la tenencia de la tierras, debido a que las demás adoptadas como la formación de asociaciones, la facultad para las sociedades mercantiles, para adquirir en propiedad predios agrícolas y otras medidas mas son consecuencia de aquellas.

La reforma constitucional aunado con la Ley Agraria podrá, al fin, darle al campesino una poca pero real oportunidad de participar en el desarrollo de la economía nacional a través de una fortalecida productividad agrícola, ganadera y forestal, pero resulta trascendente sin duda alguna el capítulo III del título tercero de la ley, en el que se prevé el procedimiento de constitución de nuevos ejidos.

El fin de la ley que se comenta no solo es ser reglamentaria del artículo 23 Constitucional, sino que también apoya y aclara diversos por ejemplo define lo que se debe entender por latifundio (artículo 115 Ley Agraria), también regula de igual manera los derechos y los límites máximos de que puedan ser propietarias las sociedades civiles o mercantiles de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, circunscribe la aportación social de los extranjeros a un máximo del 49% y los límites de la pequeña propiedad (artículo 124 Ley Agraria).

3.3. Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

Expedido el 5 de enero de 1993 durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, el presente reglamento trata hacer mas sólidas las reformas constitucionales al artículo 27 y a la Ley Agraria, basadas en la certeza y seguridad jurídica a los sujetos agrarios, de manera general regula los derechos agrarios sobre todas las formas de tenencia de la tierra para que queden plenamente identificados y documentados, para lo cual es necesario que se registren todos los cambios que operen por la voluntad de los propietarios de las tierras ejidales y comunales.

En el párrafo cuarto de su considerando explica las razones que motivaron su expedición que a la letra dice:

...”con el objeto de que los núcleos de población ejidal cuenten con un instrumento adecuado para la correcta aplicación de la Ley Agraria, bajo un marco de absoluta autonomía y con pleno respeto a su voluntad para decidir sobre el destino y la delimitación de las tierras parceladas y de uso común, la regularización y certificación de los derechos ejidales correspondientes, así como la delimitación de las tierras del asentamiento humano, la regularización de las tierras donde se encuentre asentado el poblado ejidal, la protección del fundo legal y la obtención de los títulos solares”...

El artículo primero complementa dicho objetivo al disponer que es “establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de derechos ejidales y

titulación de solares, que se realice de conformidad con lo establecido en el capítulo II del título tercero y demás disposiciones en materia agraria”, hace mas extensiva la aplicación de las comunidades agrarias, en lo que no se oponga a las disposiciones contenidas en el capítulo V del título tercero de la Ley Agraria.

Por lo que respecta a los Órganos Ejidales, el presente reglamento le confiere atribuciones importantes, ya que es de recordar que en el artículo 56 de la Ley Agraria se prevé que la Asamblea de cada ejido puede efectuar el parcelamiento de las tierras que no estén formalmente parceladas en favor de los ejidatarios; sin embargo, la Procuraduría Agraria debe vigilar que se cumplan con todas las formalidades (artículo octavo del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares):

- ❖ En cuanto a los plazos que transcurren entre la expedición de la convocatoria y la celebración de la Asamblea.
- ❖ Del quórum necesario para la instalación de la Asamblea.
- ❖ En relación a la mayoría necesaria para tomar las resoluciones (en caso de empate, el Presidente del Comisariado tendrá voto de calidad).
- ❖ Para la celebración de la Asamblea.
- ❖ En cuanto al acta de Asamblea (Deberá ser firmada por el representante de la Procuraduría que hubiese estado presente y por los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia que asistan, por el Presidente y Secretario de la Asamblea, así como por los ejidatarios).

Nótese las atribuciones que se le confieren al Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia no son nuevas ya que la Ley Agraria las prevé, sino que se resalta la importancia de su participación y actuación como se explicó en líneas anteriores, derivado de lo trascendental del asunto, debe estar un representante de la Procuraduría Agraria.

El artículo noveno del multicitado Reglamento se relaciona con el artículo 24 de la Ley de la materia el cual no innova nada, al disponer exactamente lo mismo que el segundo mencionado: la Asamblea podrá ser convocada por el Comisariado 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 integran el núcleo de población ejidal. Si el Comisariado o el Consejo no lo hicieren dentro de un plazo de cinco días hábiles siguientes a la fecha de la solicitud, la Procuraduría efectuará la convocatoria, siempre que así lo soliciten el mismo número o porcentaje de ejidatarios. Se exceptúa de este artículo noveno su último párrafo, al no indicar quien es el sujeto convocante pero derivado de la lectura al mismo, solo hay dos personas que pueden hacerlo; el Comisariado Ejidal y la Procuraduría Agraria.

De igual forma se le otorga una facultad optativa y no coercitiva que puede ejercer la Procuraduría hacia el Comisariado, consistente en promoverle a éste, para el mejor desarrollo de las acciones de regularización y certificación, que lleve un libro de registro y contenga, cuando menos, dos secciones. La primera de ejidatarios en donde se anotaran sus nombres, fecha y lugar de nacimiento; en la segunda la ubicación y colindancias de las parcelas, los derechos sobre las tierras de uso común, enajenaciones y actos jurídicos (artículo 17).

El procedimiento para la delimitación y destino de las tierras parceladas y de uso común, y para la asignación y certificación de derechos inicia a partir

de que la Asamblea decide determinar el uso sobre las tierras no formalmente parceladas, debe hacerlo a partir del plano general del ejido, entendiéndose por éste el plano de ejecución aprobado que forme parte de la Resolución Presidencial; el plano elaborado por autoridad competente; y el que elabore el Registro Agrario Nacional. En el caso de que el ejido no contare con éste, el Comisariado puede solicitar su elaboración al Registro o acordar entre éste y el Registro Agrario Nacional, trabajos técnicos de medición, ubicándose aquí otra facultad de dicho miembro del ejido, no establecida en el artículo 33 de la Ley Agraria.

La Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional para el adecuado desarrollo de las acciones de delimitación y destino de las tierras ejidales, puede solicitar a la Asamblea que constituya una Comisión Auxiliar, para que coadyuve, la cual debe presentar informes y recomendaciones, pero sin que estas actividades sean en perjuicio de las facultades y obligaciones que le corresponden al Comisariado, la anterior situación resulta contradictoria si se analiza que en el presente reglamento se le está confiriendo al Comisariado la realización de un plano general del ejido en cuestión, pero cuando se lleva a cabo la realización de acciones tendientes a la delimitación y destino de las tierras, se le solicita a la Asamblea que forme un órgano auxiliar.

Otra atribución con la que cuenta el Comisariado Ejidal en éste Reglamento es la de dar aviso a los miembros del ejido del desarrollo y calendario de las mediciones que realice el Registro Agrario Nacional, así como insertar su firma y sello en los planos que se realicen (artículos del 19 al 28).

Cuando la Asamblea decida delimitar y destinar tierras ejidales al asentamiento humano puede realizar diversas acciones (constituir o ampliar la zona de urbanización y asignar los derechos sobre solares; proteger el fundo legal; crear la reserva de crecimiento, y delimitar como zona de urbanización las tierras ejidales ocupadas por el poblado ejidal, para lo cual, la Asamblea deberá ajustarse a lo dispuesto en la legislación, planes, programas y declaratorias en

materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamiento correspondientes; así mismo, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, vigilarán que el Comisariado Ejidal presente a la autoridad un proyecto sobre las acciones ya mencionadas a realizar, a efecto de que se emita, en su caso, la opinión o autorización de que se trate, pero previamente, el Comisariado debe solicitar al Registro Público de la Propiedad, una certificación sobre la existencia de las citadas declaratorias, facultad que se nuevo, no se encuentra ubicada en el mas que citado artículo 33 de la Ley de la Materia (artículos 47 a 58).

Una vez hecho el procedimiento anterior, las actas que se levanten en Asambleas para delimitar el destino de las tierras ejidales y la asignación de derechos, se remitirán para su inscripción al Registro Agrario Nacional, actas que servirán de base para la expedición de los certificados y títulos; el Registro debe verificar que tales actas contengan, entre otros elementos, la firma o huella digital de los integrantes del Comisariado, del Consejo de Vigilancia, del Presidente y Secretario de la Asamblea, del representante de la Procuraduría y del fedatario público, situación que prevé el presente Reglamento como requisito de las actas (artículo 61), aunado a dicha situación, los planos del ejido que se elaboraron, deberán contener las firmas del Comisariado Ejidal, Consejo de Vigilancia y aquel sujeto que deba hacerlo, de acuerdo a las reglas emitidas por el Registro (artículo 66).

Como ya se señaló en líneas que anteceden, el presente marco legal vigente consistente en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Certificación de Solares, prevé la certificación de los derechos parcelarios y la titulación de los solares urbanos mediante la identificación de los núcleos agrarios, la realización de diagnósticos sobre su situación y la sensibilización de sus miembros para lograr la

regulación de sus poseedores, así como también un riguroso control por parte del Registro Agrario Nacional, en conjunto con la Procuraduría Agraria y los Órganos del Ejido de que se trate.

3.4 Secretaría de la Reforma Agraria⁶⁶.

Creada por publicación en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1974, la Secretaría de la Reforma Agraria es una Secretaría de Estado, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente le ordene el Artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; se encarga de proporcionar certeza jurídica a los sujetos agrarios respecto a la tenencia de la tierra, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, así como elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral; dicha Secretaría es la cabeza del sector agrario en México, conformado por el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Registro Agrario Nacional.- Órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, así como brindar seguridad jurídica; entre sus programas principales se encuentran el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), Cruzada Nacional por la Seguridad Jurídica en el Campo y Programa Nacional de Modernización y Actualización del Catastro Rural de la Propiedad Social y Privada.

⁶⁶ <http://www.sra.gob.mx>. 29 de noviembre de 2007 12:58 hrs.

Procuraduría Agraria.- Institución de servicio social la cual tiene, entre una de sus funciones la de prestar asesoría jurídica gratuita a los sujetos agrarios para resolver conflictos de naturaleza agraria mediante la conciliación de las partes, institución de la cual se hablará en el capítulo siguiente.

Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.- Su misión es captar, promover y entregar los fondos comunes de los núcleos agrarios; verificar el cumplimiento de la causa de utilidad pública de los decretos expropiatorios, para en su caso ejercitar la acción de reversión; promover y financiar los proyectos productivos de Grupos de Mujeres Indígenas Campesinas y Jóvenes Campesinos, con el propósito de coadyuvar al fomento ejidal; entre sus programas principales están el Programa de Fondos Comunes, Programa de Financiamiento para la Constitución de Sociedades Mercantiles Inmobiliarias Ejidales y Comunales, Programa de Financiamiento a Proyectos Productivos de Mujeres Indígenas Campesinas, el Programa de Financiamiento a Proyectos Productivos de Jóvenes Campesinos, entre otros.

Tal y como lo señala el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a esta Secretaría le corresponde el despacho de las siguientes funciones:

- ❖ Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.
- ❖ Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural.
- ❖ Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal.
- ❖ Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal.

- ❖ Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.
- ❖ Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales.
- ❖ Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.
- ❖ Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales.
- ❖ Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social
- ❖ Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

Las funciones sustantivas de la Secretaría de la Reforma Agraria se orientan al ordenamiento de la propiedad rural, en las siguientes vertientes:

- ❖ La conclusión del rezago agrario.
- ❖ La culminación de las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- ❖ La regularización de los predios que grupos campesinos tienen en posesión precaria.

- ❖ El deslinde y medición de terrenos baldíos, así como la declaratoria y en su caso, enajenación de terrenos nacionales
- ❖ Sustanciar y tramitar la expropiación de tierras ejidales y comunales.
- ❖ Conocer la acumulación de tierras ejidales por encima de los límites que señala la ley y ordenar a su poseedor enajenar los excedentes.

Como autoridad en materia agraria, debe dar seguimiento y atender los juicios y amparos hasta su culminación; mantener una comunicación constante con los dirigentes de las organizaciones campesinas locales, regionales y nacionales, a fin de canalizar las demandas, y realizar las labores de coordinación de entidades del Sector Agrario.

3.5 Procuraduría Agraria.

Surge por virtud del decreto de 3 de enero de 1992, publicado el 6 del mismo mes y año, en el cual se reformó el artículo 27 constitucional, ordenándose el establecimiento de la Procuraduría Agraria, encargada de la administración de justicia en esta materia, Díaz de León⁶⁷ nos comenta que la creación de esta responde a una disposición constitucional, cuya fuente es la fracción XIX del artículo 27 constitucional que se reglamenta a través de dos trascendentes leyes, la Ley Agraria expedida por decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año, en la que se establece y regula el procedimiento que deben aplicar los Tribunales Agrarios, aprobada por decreto también del 23 de febrero de 1992

⁶⁷ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Historia del Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 2002, p. 916.

Regulada en el Título Séptimo, artículos 134 al 147 de la Ley Agraria Vigente, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, tiene, entre sus funciones principales la de servicio social; encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avencidados y jornaleros agrícolas, puede actuar apegado a las normas que lo rigen, o actuar de oficio, según se lo permita la Ley.

Sus atribuciones son la de coadyuvar y en su caso representar a los sujetos agrarios; asesoramiento en consultas jurídicas; promover y procurar la conciliación de intereses; prevenir y denunciar la violación de las leyes agrarias; proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo; denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios; ejercer funciones de inspección y vigilancia; investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras; asesorar y representara los sujetos agrarios en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios; denunciar ante el Ministerio Público hechos que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; entre otras.

Por lo que hace a su estructura interna, la Procuraduría está presidida por un Procurador, Subprocuradores, Secretario General y un Cuerpo de Servicios Periciales y Unidades Técnicas, Administrativas y dependencias internas que se estimen necesarias

Procurador Agrario.- Será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, debe reunir tres requisitos: ser mexicano mayor de

edad y estar en pleno uso de sus derechos políticos y sociales; tener cinco años de experiencia en cuestiones agrarias y gozar de buena reputación, además de no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal. Cuenta con las siguientes atribuciones:

- ❖ Actuar como representante legal de la Procuraduría;
- ❖ Dirigir y coordinar las funciones de la Procuraduría;
- ❖ Nombrar y remover al personal al servicio de la institución, así como señalar sus funciones, áreas de responsabilidad y remuneración de acuerdo con el presupuesto programado;
- ❖ Crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría;
- ❖ Expedir los manuales de organización y procedimientos, y dictar normas para la adecuada desconcentración territorial, administrativa y funcional de la institución;
- ❖ Hacer la propuesta del presupuesto de la Procuraduría;
- ❖ Delegar sus facultades en los servidores públicos subalternos que el Reglamento Interior de la Procuraduría señale; y

Subprocurador Agrario.- Será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria, como requisitos para ocupar el cargo se necesita: ser mexicano mayor de edad y estar en pleno uso de sus derechos políticos y sociales; tener dos años de practica profesional además de tener cédula profesional con una antigüedad de dos años y gozar de buena reputación, además de no haber sido condenado

por delito intencional que amerite pena corporal. A este funcionario les corresponde dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, atender tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses de los sujetos agrarios; además de asistir en la regularización de la tenencia de la tierra.

Secretario General.- Al igual que el Subprocurador, será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria, como requisitos para ocupar el cargo se necesita: ser mexicano mayor de edad y estar en pleno uso de sus derechos políticos y sociales y gozar de buena reputación, además de no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal, tiene como funciones la de realizar las tareas administrativas de la Procuraduría, coordinando las oficinas de la dependencia de conformidad con las instrucciones y disposiciones del Procurador.

Cuerpo de Servicios Periciales.- Se integra por expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría y tiene a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la multicitada Procuraduría.

La verdadera razón respecto a la creación de la Procuraduría Agraria nos la explica Díaz de León:

...” Se puede deducir que la procuraduría social agraria es un servicio público de carácter tutelar, preventivo y reivindicatorio otorgado a los campesinos, que se traduce en el asesoramiento jurídico, la conciliación

de conflictos agrarios y la investigación de quejas y denuncias, con el propósito de salvaguardar los derechos de los hombres del campo dentro del marco de una irrestricta impartición de justicia agraria⁶⁸...

A fin de abundar más en el tema, el maestro García Ramírez nos comenta:

...” Se ha designado al Ministerio Público “representante social” Empero, en la realidad- y salvo esfuerzos aislados- esa representación se confina al ejercicio de la acción Penal. En tal virtud, rebasadas las Procuradurías Generales de Justicia por la evolución de las relaciones jurídicas, han surgido otras “procuradurías” que asumen la asistencia y representación de los ciudadanos en diversos ámbitos. Tales son, por ejemplo, la procuraduría de la defensa del trabajo, de la protección del ambiente, del menor y la familia, de protección ciudadana, de la defensa del consumidor, etc. Hoy también existe una Procuraduría Agraria⁶⁹...”

De los anteriores razonamientos se logran conseguir diversas conclusiones, sin que esto implique que la autora del presente trabajo de investigación no esté de acuerdo con las ideas arriba transcritas. La creación de la Procuraduría Agraria no es una cuestión política, que si bien es cierto exactamente al reformarse el artículo 27 Constitucional México firma un Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos de América, también lo es que el paternalismo que se tenía antes de la Ley Agraria de 1992 era exagerado, no se le permitía al ejidatario o comunero el enajenar su parcela, el

⁶⁸ Ídem.

⁶⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario, Porrúa, México, 1993, pp. 201-205.

realizar algún acto jurídico que implicara una contradicción a los artículos contenidos en la Ley Federal de la Reforma Agraria. En la exposición de motivos para la reforma de la fracción XIX del artículo de que se habla, el ejecutivo trata de plasmar en dicha reforma la necesidad del pueblo mexicano y en específico, de la población agraria a modernizar el campo, a abrir las fronteras derivado a que los productos básicos que necesitaba el país en esos años eran en su mayoría importados para consumo, situación que deja al país en una posición desfavorable, ya que si se tienen los medios para producir, es inverosímil que la tierra obtenida producto de la revolución estuviera sin producir, pero siempre protegiendo y dando seguridad y certeza jurídica a los sujetos agrarios, razones por las cuales nace la Procuraduría Agraria.

Se puede decir entonces que la Procuraduría Agraria es un organismo con patrimonio y personalidad jurídica propia, sus actividades son la de actuar como un representante de los sujetos agrarios, asistirlos en cualquier acto jurídico, asesorarlos jurídicamente, conciliar cualquier conflicto e investigar quejas y denuncias en contra de servidores públicos que brinden atención en materia agraria.

CAPITULO CUARTO

4. MODIFICACIÓN AL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY AGRARIA VIGENTE

4.1 Análisis al primer párrafo del artículo 39 de la Ley Agraria Vigente.

Dentro de la estructura de la Ley Agraria Vigente, específicamente en el Título Tercero, Capítulo I, Sección III, artículos 21 al 42, se encuentran regulados los órganos de administración y representación del ejido; en primer término está la Asamblea de Ejidatarios, considerada por la ley de la materia como órgano supremo, compuesta por el total de ejidatarios los cuales toman decisiones de manera conjunta y democrática; el Comisariado Ejidal, representante y encargado de la gestión administrativa, constituido por un presidente, secretario, tesorero y suplentes de éstos, por último, un Consejo de Vigilancia, encargado de cuidar y vigilar actos del Comisariado Ejidal, integrado por un presidente, dos secretarios y sus respectivos suplentes. Además de enumerar las facultades y atribuciones de dichos órganos se ubica el tiempo en funciones que le corresponden al Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia (artículo 39), dicho artículo reza textualmente lo siguiente:

...”Artículo 39. Los integrantes de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia durarán en sus funciones tres años. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio.

Si al término del periodo para el que haya sido electo el Comisariado Ejidal no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán

automáticamente sustituidos por los suplentes. El Consejo de Vigilancia deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días contados a partir de la fecha en que concluyen las funciones de los miembros propietarios”...

En el segundo párrafo prevé dos supuestos: el primero que si terminó el periodo de ejercicio (3 años) y aun no se han celebrado elecciones, de manera automática serán sustituidos los titulares por los suplentes; además el primer acto de éstos al cargo del Consejo de Vigilancia será convocar a elecciones en un plazo no mayor a 60 días contados a partir de la fecha en que opera la sustitución

Si partimos del supuesto jurídico que prevé el primer párrafo del artículo 39, se desprende que solo se temporaliza el periodo de funciones de los integrantes del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia (ya sean titulares o suplentes), en virtud de su naturaleza jurídica, la cual es de representación y vigilancia, además, tal y como se desglosa del artículo 22, la Asamblea General es el único órgano perteneciente al ejido que no tiene vigencia o periodo de funciones, circunstancia mas que obvia ya que ésta se compone por la totalidad de ejidatarios.

Por lo tanto, la temporalidad de los sujetos que ostentan los cargos de Comisariado y Consejo de Vigilancia es inherente por la naturaleza del hecho que los vio nacer a la vida jurídica, ya que solo la Asamblea General, integrada por la totalidad de los miembros que conforman el núcleo, solo hasta que se decida terminar el régimen ejidal será integrada de la misma forma. No incurrirá en reelección de ningún tipo, ya que las decisiones que tomen se realizan por medio del voto hecho al escrutinio público. Los titulares de los derechos ejidales

otorgadores de dar la posibilidad para ser miembros de tan marcado círculo no siempre serán los mismos (recordemos que el ejido es una unidad indivisible, imprescriptible e inembargable, en caso de muerte, se deberá decidir a quien de sus descendientes deberán pasar los referidos derechos), solo para el indebido caso de que no los hubiera, se pondrían a la venta, teniendo preferencia sus miembros.

También el primer párrafo del artículo que se estudia plasma de manera indirecta el principio de no reelección consagrado en nuestra Carta Magna y estandarte de Benito Juárez durante la Revolución Mexicana en contra de Don Porfirio Díaz al disponer que: ...” En adelante no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio...”decimos que es de manera indirecta ya que si atendemos al significado de la palabra reelección, ésta se refiere al volver a elegir, permanecer de nueva cuenta en el cargo o puesto que se desempeña, por lo que en cierto modo no se dará continuidad al cargo, pero nada impide que se ocupe de nueva cuenta por el mismo sujeto. Tal situación se tratará de homologar con los cargos de nuestros H. diputados y senadores, pero recordemos que éstos ejercen cargos de elección popular, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos otorga la garantía de votar y ser votados, sin embargo, los cargos del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia ejercen cargos de representación de naturaleza netamente comercial, son los representantes legales del ejido cuando firman convenios con diversas empresas referente a la comercialización y distribución de productos, situación por la cual no se les debe confundir.

Resultado de un largo pero fructífero proceso legislativo, el periodo de funciones que debe ejercer el Comisariado y Consejo de Vigilancia no es innovación de nuestra Ley Agraria Vigente. En el primer Código Agrario de

1934, al referirse a las autoridades agrarias, indica que éstas son el Presidente de la República, el Departamento Agrario, los Gobernadores de las Entidades Federativas, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales, se regula mas específicamente a los Comisariados y Consejos de Vigilancia al disponerse en el artículo 125, lapsos de tiempo que debían durar en funciones, la cual era de dos años; sin embargo, este Código es omiso al término de la reelección, situación mas que lógica, derivado a que las leyes, códigos, reglamentos, acuerdos, etc., son una constante que varia de acuerdo con las necesidades de los individuos y al tiempo en que se expiden; el país se encontró en un vacío legislativo desde la Ley de Ejidos de 1920 hasta el Código Agrario que se comenta, factor que se considera uno de los mas importantes para la inobservancia de tan imprescindible tema (en la actualidad ha tomado ese matiz)

Por otra parte, el Código Agrario de 1940, consideraba autoridades agrarias al Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura y Fomento, el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y las Comisiones Ejidales y la de Bienes Comunales. Como órganos agrarios: el Departamento Agrario del que dependían el Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario General y Oficial Mayor, Comisiones Agrarias Mixtas, Asambleas Generales de Ejidatarios, Consejos de Vigilancia Ejidales y el Banco Nacional de Crédito Ejidal. La división que hacía este Código radica en que las autoridades agrarias son las que ejecutaban los actos y hechos jurídico-agrarios a *contrario sensu* de los órganos, éstos solo coadyuvaban a su ejecución. Por lo que hace al Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia el presente Código no innovó en este aspecto, duraban en funciones dos años y obviamente no se legisla respecto a la no reelección.

Dos años después se expide el Código Agrario de 1942, continúa con la división hecha por su antecesora en lo que atañe a autoridades y órganos agrarios, la deferencia consiste en que se agrupan como autoridades de los núcleos de población ejidal las Asambleas Generales, los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia.

Importante es destacar que dentro de éste Código existía la figura de la reelección de los Comisariados y Consejos de Vigilancia, como único requisito se requería un mínimo de las dos terceras partes de la Asamblea a favor, situación considerada por la autora del presente trabajo de investigación, uno de los mas importantes factores del oligopolio en el campo mexicano desde esos años, en virtud del amplísimo poder que les estaba otorgando, pero lógica resulta dicha disposición ya que le antecedían dos legislaciones que dejaban al libre albedrío de los sujetos la práctica de la reelección.

Después de un arduo trabajo legislativo se expide la Ley Federal de la Reforma Agraria especificando mas al ejido, su organización interna estaba compuesta por una Asamblea General, Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y Consejos de Vigilancia (artículo 22), el periodo de funciones era de tres años, pero si al término de este lapso de tiempo no se celebraban elecciones, el Comisariado Ejidal sería substituido por el titular del Consejo de Vigilancia. Particular énfasis destacar en esta Ley que los miembros del Comisariado, por una sola vez, podrían ser electos para el mismo o diferente cargo en el periodo siguiente al ejercido, pero al terminar sus funciones eran impedidos para ocupar de nueva cuenta los cargos desempeñados, sino hasta que hubiere transcurrido un periodo igual a aquél en que estuvieren en ejercicio, o sea, tres años (artículo 44).

Es de observarse que aquí se encuentra un acercamiento a lo que hoy concebimos como artículo 39, ya que como se explico al inicio de este capítulo, dentro de la actual legislación se prevé la situación de ocupar nuevamente algún cargo, ya sea de Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia, siempre y cuando haya pasado un periodo igual al que se estuvo en ejercicio (tres años), también evita la situación de que continúe en funciones tal y como lo detalla en líneas subsecuentes el último artículo de referencia, disponiendo que solo en el caso de que no se hubiera convocado a elecciones, sus suplentes entrarán inmediatamente en funciones, hasta que se elija a los nuevos ejidatarios que ocuparán los cargos, evitando con tal situación, la reelección que se venía desarrollando impunemente en el círculo agrario

Pero cual es la verdadera razón del procedimiento tan lento que presenta el tema que nos atañe; la respuesta común sería el fenómeno del analfabetismo, así que trataremos de analizarlo en cifras. Resultados arrojados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), correspondientes a los años de 1950,1960, 1970 y 1990 indican que la población en México era aproximadamente de 25.8, 34.9, 48.2 y 81.2 millones de habitantes respectivamente (Tabla Uno) años en los cuales estaban vigentes los diversos Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942, Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y la actual Ley Agraria de 1992. Si se relaciona ésta información con el análisis antes vertido, nos reafirma la técnica de que el sistema jurídico mexicano es cambiante no respecto al factor tiempo, sino a uno mucha más importante: los ciudadanos. Al incrementándose la población, se necesita más infraestructura, mayores recursos y, por consiguiente, un verdadero Estado de Derecho que regule la mayor cantidad de actos jurídicos realizados por sus gobernados.

Durante los últimos 50 años la población en México ha crecido 4 veces, del 2000 al 2005 se incrementó 5.5 millones de habitantes, lo que representa un aumento anual de 1 persona por cada cien (uno por ciento). Respecto al incremento de la población entre los quince años o más; en 1960 eran 19'357,479 habitantes y en 2005 aproximadamente 68'802,564 habitantes; sin embargo, el tema que nos interesa es el analfabetismo, el cual en cifras arroja que, según la 6ta edición de mujeres y hombres en México 2002, XII Censo General de Población y Vivienda, la tasa de analfabetismo en mujeres mayores de 15 años o mas era de 11.3%, siendo que en hombres es de 7.5%. Poco mas de la mitad de la población que tiene esa edad cuenta con un rezago educativo (nivel de instrucción básica completa) en mujeres de 54.3%, en hombres de 50.7% (Tabla Dos)

En realidad no importan las cifras, sino lo que éstas reflejan y materializan. Una de las funciones mas importantes con las que cuenta el Comisariado Ejidal es la de representar al núcleo de población y administrar los bienes comunes (ejidales), con las facultades de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas, implica necesariamente que se cuente con la educación necesaria para poder desempeñar el cargo conferido, la pregunta que surge es si verdaderamente el campo mexicano está reflejando esa disminución estadística del analfabetismo.

Continuando el estudio del artículo 39, si tomamos en cuenta la idea de que el único órgano que no incurre en reelección es la Asamblea General de Ejidatarios, los dos sobrantes (Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia) son susceptibles de temporalizarse, impuesto por el legislador llegando a solo tres años, pero éstos se traducen en tres periodos de cosechas, seis reuniones de asamblea ordinaria y cualquier cantidad de asambleas extraordinarias; suficiente tiempo para poder realizar actividades dentro del ejido que benefician

a los miembros de éste y cada vez mas adquirir el reconocimiento de la gente, su preferencia y, al transcurrir del tiempo, poder. El paradigma de elección democrática del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia se ve opacada al disponerse en el primer párrafo del artículo 39 que éstos podrán ocupar de nuevo un cargo dentro del ejido solamente cuando haya pasado un lapso igual al tiempo que estuvieron en funciones, o sea, tres años. La democracia, término que se refiere a la organización política en la que el pueblo ostenta el poder y a su vez ésta se delega en personas físicas, no ejerce su libre elección, reduciéndose las oportunidades a sujetos miembros de la asamblea que ocupen de nueva cuenta el cargo al poseer la experiencia, el reconocimiento y apoyo de la gente conocida o mejor dicho, amiga.

4.2 Ineficacia del primer párrafo del artículo 39 de la Ley Agraria Vigente.

La situación del campo mexicano ha cambiado en los últimos treinta años, desde una Ley de la Reforma Agraria (1971) que empezaba a dar señales de una organización ejidal mas legal, pasando por un Tratado de Libre Comercio (1991) tomándosele la mínima importancia y, por último, una Ley Agraria, (también de 1991) siguiendo la misma tesitura que sus antecesoras, teniendo, entre uno de sus muchos fines, proteger a los sujetos agrarios en materia de posesión de tierra y sacarles el mejor provecho económico, tener un proyecto a corto, mediano y largo plazo.

El Tratado de Libre Comercio de América Latina (TLCAN) abre las fronteras en todos los aspectos, comerciales, políticas y sociales; aquí solo se tratara de analizar el aspecto económico y las repercusiones que ésta tiene en el campo social y obviamente jurídico. En primer término, el beneficio económico que se le pretendió dar al TLCAN fue la apertura de las fronteras,

abrir los mercados de Canadá, Estados Unidos de América y México, pero es de todos sabido que dicho cometido es fallido, las condiciones económicas de nuestro país están muy por debajo de los demás países, si se abren las fronteras, las empresas trasnacionales buscarían tierras aztecas en busca de aquellas materias primas que en sus países no hay, si bien es cierto que se crearían nuevos empleos, también lo es que sus condiciones de trabajo son mínimas, aquí no es como en sus países que se paga por hora en dólares, aquí es igual por hora, pero se paga en pesos, catorce pesos mas barato y sin embargo, la necesidad de trabajo es mayor.

Dentro de la actual legislación agraria se prevé la conversión a la pequeña propiedad, lo cual implica que cualquier persona, sea mexicano o extranjero, compre un pedazo de tierra fértil, barata, con una excelente ubicación a cambio de unos cuantos pesos, destinándose la ganancia en su mayoría al consumo de alimentos, cambiar de Estado o incluso de país. Es por todos sabido que en su mayoría la gente del campo emigra hacia Estados Unidos, por la sencilla razón de que se paga bien por trabajos que aquí son poco explotados, nos estamos refiriendo de nueva cuenta al campo.

La ineficacia del artículo 39, primer párrafo de la Ley Agraria Vigente recae, en primer término en una ineficacia de carácter social, ya que es menester analizar las condiciones en las que viven en la actualidad miles de sujetos agrarios, lejos de las comunicaciones, agua potable, tecnología con la que cuentan otros sectores, la disputa entre seguir cosechando las tierras que en algún momento les heredaron sus padres y que esto represente su único patrimonio o vender al mejor postor, aunado a lo anterior, la gente piensa que el campo mexicano ya no es redituable, prefiere emigrar a nuestro vecina país del norte en busca de mejores oportunidades de trabajo, una manera de ingresar

divisas y seguir siendo una cifra mas en el rubro de dinero que entra al territorio mexicano, siendo el segundo mas fuerte, después del petróleo.

La cuestión social radica en que los sujetos agrarios al verse rodeados de tierras tan fértiles y con tan pocos recursos deciden convertir su parcela en pequeña propiedad y así dejar que un tercero ajeno al círculo agrario ingrese, pero sin realmente solucionar el problema de fondo. Por muchos años en México se ha planteado la idea de que la solución a todos los problemas económicos, sociales y económicos es tener reservas cada vez mas amplias, las cuales sirvan realmente para el fin destinado; sin embargo, al criterio de la autora del presente trabajo de investigación la respuesta no solo está en ingresar mas dinero al país, sino saber como distribuirlo, para lo cual se necesitan cada vez mas ciudadanos preparados, no importa en que actividad se desempeñen, sino la forma en como hacen, que esa rama progrese, el contar con una adecuada organización implica que los individuos estén cada vez mas preparados, el formar gente instruida con conocimientos suficientes para resolver problemas a pequeña, mediana y gran escala.

Con lo anterior se hace hincapié en el artículo 39 de la Ley Agraria, dicho artículo prevé la circunstancia de que en el indebido caso de que el Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia se quisiesen volver a postular, no lo podrán hacer, sino hasta que haya pasado un tiempo igual al que estuvieron en ejercicio, pero la interrogante que surge es por que el legislador deja abierta la posibilidad de que los titulares de estos cargos vuelvan a ocupar de nueva cuenta un lugar de poder dentro del ejido. La respuesta es sencilla, una de las muchas razones es que le anteceden a esta Ley Códigos que no hacían referencia a la figura de la reelección y cuando surgió la inquietud de legislar al respecto, solo se hizo de una manera, vista en la actualidad, parcial. Cada vez mas nuestra legislación agraria va progresando y es momento de darle ese

empuje que necesita, el desarrollo normativo respecto a la duración de los cargos dentro del ejido se debe dar para que crezca todo dentro éste.

La situación es sencilla, al verse mejoradas las condiciones en las cuales se debe elegir a los miembros del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, aquellos miembros del ejido, que solo cuentan con la primaria o bien algún otro grado más, decidan el no emigrar a otras ciudades o países en busca de mejores oportunidades, sino que estarán dentro de sus tierras, dentro del círculo donde han vivido todo el tiempo. Mejorar las condiciones en materia de elección, implica que los sujetos agrarios tengan la certeza jurídica que vale el esfuerzo estudiar, prepararse, enfrentar retos y así conseguir una recompensa, consistente en que en algún momento se puedan postular para ser Comisariados Ejidales o titulares del Consejo de Vigilancia, tratarían de resolver problemas comunes del ejido, problemas que tienen a diario, que en verdad les afectan, pedir de manera correcta el apoyo al gobierno o las autoridades correspondientes en busca de ese impulso para el campo en México.

Durante muchos años grandes literarios y catedráticos han opinado al respecto, inclusive al inicio del sexenio del actual Presidente Felipe Calderón Hinojosa, al verse reducido el presupuesto para educación, personas de todas clases sociales e ideologías estuvieron en total desacuerdo, el disminuir el dinero destinado a la educación es tener un país sin cultura, sin herramientas para aprovechar todo lo que se tiene. Un país que tiene educación, es un país que crece, que desarrolla su propia economía, gente culta que sabe destinar los recursos de manera adecuada, las grandes potencias tienen altos niveles en educación, de calidad, constantes y variadas propuestas en busca de un rescate económico inteligente y no tratando de solucionar un problema con otro.

En segundo término y tal como se explicó en líneas anteriores, las repercusiones que se tendrían al aumentar el nivel académico sería contar con una economía sólida, ciudadanos especialistas en economía de mercados, abogados en derecho fiscal que legislen en la manera de cómo y en que se van a recaudar los impuestos, si se trata de ver a pequeña escala, Comisariados Ejidales que analicen y realicen la mayor cantidad de asambleas para decidir el destino de los frutos que obtienen de sus parcelas, decidir comercializarlos a precios justos, entendiéndose éstos como aquel precio que se debe poner en el mercado, sin afectar la economía de los sujetos, pero al mismo tiempo, dejando una ganancia provechosa a fin de que se reinviertan tales cantidades en nuevas semillas, reses, instalar sistemas de riego cada vez mas efectivos y no depender del temporal y tampoco de los ejidatarios, contratar a su vez mas gente, hacer crecer esas parcelas, esos pedazos de tierra, que no sollo sirvan para el consumo humano, para sobrevivir, sino para vivir, mejorar la calidad de los sujetos agrarios que en verdad se lo merecen después de tantos años de lucha.

Por último el ámbito político, aplicando dicho término en la estructura interna del ejido, las repercusiones que implica contar con mayor cantidad de opciones, amplían las posibilidades de que los ejidatarios decidan al candidato mejor preparado, aquel que va a defender sus intereses, a desarrollarse sin miedo de que en algún momento, tiene que regresar a ocupar el cargo en tres años por que durante sus funciones hubo irregularidades que se deben cubrir o tal vez es muy redituable el cargo. A lo largo de los años en México se ha visto reflejado el cambio de partido político al frente del país, en un inicio costó trabajo, ya que el mexicano (por lo regular) es conformista, deja que decidan por él, tal situación se refleja en el abstencionismos de las recientes elecciones, el cual fue aproximadamente del cincuenta y cinco por ciento. Abrir las posibilidades de elección trae como consecuencia que en verdad se tome conciencia de cual va a ser el camino que se quiere seguir, pero de manera

democrática, no dependiendo solo de la confianza que se deposita en el voto, sino de la integridad de las personas postuladas.

La ineficacia del artículo 39 de la Ley Agraria vigente recae en las circunstancias que rodean al ejido en México. Las posibilidades se reducen al combinarse dos factores: la emigración y el analfabetismo; se debe dar un impulso a aquellas personas que a pesar de su condición humilde no pierden la meta de querer tomar el mando del ejido, de prepararse para poder, llegado el momento, comercializar sus productos, venderlos a un precio justo, desaparecer la figura de los intermediarios, vivir del campo, no sobrevivir de éste.

En el año 2000 México contaba con 30,305 núcleos agrarios donde predominan los hombres, todos nacieron ahí y hay personas que cuentan hasta con 60 años de edad, por lo que hace a las mujeres, las que cuentan con un menor nivel de escolaridad tiene mas hijos, esto es, las mujeres sin instrucción tiene en promedio 4.7 hijos, en cambio, las que cuentan con secundaria o mas, tienen en promedio 2.2 hijos. A pesar de éstas cifras, los ejidos y comunidades aportan al producto interno bruto (PIB. Valor monetario total de la producción corriente de bienes y servicios de un país durante un periodo, regularmente es por trimestral o anual. Es una magnitud de flujo, pues contabiliza los bienes y servicios producidos durante la etapa de estudio, es la magnitud macroeconómica mas importante para la estimación de la capacidad productiva de una economía) 48.7% del total del Rubro "División 1. Agropecuaria, Silvicultura y Pesca", de esto únicamente los ejidos contribuyen en un 53% al PIB agrícola y un 34% a la ganadería.

Del total de los ejidos, el sexo que predomina ocupando la silla del Comisariado Ejidal evidentemente es el masculino, con un total de 29, 763 de las cuales 4, 971 hablan alguna lengua indígena; por su parte, el sexo femenino cuenta con 542, 35 de éstas hablan lengua indígena.

Toda esta información reflejada en números nos indica que al parecer México cuenta con una producción suficiente para cubrir las necesidades de sus habitantes y contar con una economía sólida; sin embargo, las cifras tan alentadoras se ven opacadas por el poco apoyo que les brinda el gobierno federal y a una legislación agraria que no evoluciona, recordemos que la último reforma se publicó el 9 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación y la cual habla de la competencia de los Tribunales Agrarios y su respectiva Ley Orgánica.

Los sujetos son tan cambiantes y, por lo tanto las normas jurídicas que regulaban esas conductas son ya inoperantes en la actualidad, año con año disminuye la tasa de analfabetismo, se necesitan cada vez mas oportunidades de crecimiento en todos los ámbitos. Hace falta dar mas seguridad jurídica a los sujetos agrarios, en específico, a los ejidatarios, certeza de que cada vez que algún Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia se postulen, tratarán en lo posible de desempeñar su cargo con eficacia, honestidad y con vocación de servicio, derivado de que éstos conocen lo que se necesita en las parcelas, de tener la satisfacción no solo de contribuir al crecimiento económico nacional, sino que puedan organizarse a tal grado que necesiten el mínimo apoyo gubernamental.

4.3 Modificación al primer párrafo del artículo 39 de la Ley Agraria.

De lo hasta ahora plasmado en el presente trabajo de investigación se han explicado los motivos y razonamientos jurídicos por los cuales la Ley Agraria Vigente necesita una modificación, en específico, en su artículo 39, primer párrafo, dicha propuesta es en parte apoyada por el ex Diputado miembro de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Margarito Fierros Tano, del Grupo Parlamentario Partido de la Revolución Democrática (PRD). En sesión ordinaria ante la Comisión de Reforma Agraria el 2 de febrero de 2005, dicho diputado realizó la presentación de la “Iniciativa para Proyecto de Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Artículo 39 de la Ley Agraria⁷⁰” exponiendo ante el Pleno los argumentos que lo fundan y motivan.

La exposición de motivos de la iniciativa señala que se busca “proteger la vida interna del ejido”..., lo que se busca es reformar el artículo 39 para establecer de una manera mas clara y precisa un mecanismo o procedimiento por el cual una vez que el Comisariado Ejidal esté próximo a terminar su periodo de ejercicio, se puedan renovar los órganos de representación.

Apunta el ex diputado que es “común que los miembros del Comisariado Ejidal permanezcan en el cargo ante la inoperancia de la sustitución automática, en la práctica, no se realiza el procedimiento establecido en el segundo párrafo, por lo que efectivamente dicho artículo no ha cumplido su objetivo normativo”. El análisis vertido por el licenciado Fierros se basa en situaciones reales del

⁷⁰ Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1711, lunes 14 de marzo de 2005.

estado de Michoacán, se busca principalmente fortalecer el mecanismo para la renovación de los órganos internos del núcleo.

Básicamente y en concordancia con el fin del presente trabajo de investigación, la propuesta hecha por el licenciado Margarito Fierros Tano se sintetiza como sigue:

...”En congruencia con la problemática expuesta en la iniciativa de análisis, y entendiendo el grave problema de la falta de renovación de los órganos internos, el presente dictamen se propone enriquecer la propuesta a fin de que se garantice la representación legal y legítima del núcleo y los órganos electos estén legalmente facultados para realizar sus actos en representación del ejido o comunidad, evitando conflictos y litigios posteriores...A efecto de eliminar la posibilidad de ampliar el plazo de ejercicio de los integrantes del comisariado o consejo de vigilancia, el presente dictamen establece que en ningún caso se podrá ampliar el periodo de tres años de ejercicio, estableciendo la invalidez de los actos realizados con posterioridad a dicho periodo”...

Dicho decreto fue votado en Sesión Plenaria de la Comisión de Reforma agraria realizada el 9 de marzo de 2005. Múltiples son las similitudes que presenta el título de esta investigación y la propuesta hecha por el diputado perredista, sin embargo, ésta última solo se preocupa por la forma del como se deben realizar debidas elecciones al término del periodo de funciones que concede el primer párrafo del artículo 39, pasando inadvertida la situación controvertida por aquel, consistente en que no se debe ampliar el tiempo de ejercicio en el cargo por parte de los miembros del Comisariado y Consejo de Vigilancia.

El objetivo normativo del artículo 39, primer párrafo de la Ley Agraria consiste en otorgar un lapso de tiempo a los órganos del ejido, a fin de que se desarrollen con autonomía, seguridad, eficiencia y vocación de servicio, a fin de proteger la vida del ejido y garantizar la convivencia armónica de sus miembros.

Su modificación es de vital importancia para la evolución del ejido, ya que como se analizó en capítulos anteriores, no se puede tener una legislación vieja aplicable a una población actual, deseosa de progresar; lo anterior causaría problemas de índole social, ya que las leyes, reglamentos y decretos dependen de las conductas que los ciudadanos realizan, sin éstas, las segundas sería inoperantes.

La presente propuesta busca fortalecer el mecanismo para la renovación de los órganos internos de ejido, para quedar dicho artículo como sigue:

“Artículo 39.- Los Integrantes de los Comisariados y de los Consejos de Vigilancia duraran en sus funciones tres años. En Adelante no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, excepto por lo dispuesto en el artículo 22, primer párrafo, de la presente Ley...”

Del contenido a dicha modificación se hacen notar aspectos importantes; el primero de ellos es que hace referencia al artículo 24 de la ley de la materia, el cual nos habla de que absolutamente todos los miembros del núcleo agrario, por solo tener esa calidad, serán miembros de la Asamblea General. De ninguna manera está dejando al ejidatario fuera de las decisiones que se toman en el círculo de poder que pretende ocupar, sino que éste lo seguirá ejerciendo por el solo hecho de ser ejidatario, recordando que la Ley Agraria considera como órgano supremo del ejido y el cual toma decisiones desde la mas

importante (conversión del régimen ejidal), hasta la mas sencilla (formulación del reglamento interno), mediante la celebración de asambleas ordinarias extraordinarias, votándose decisiones de manera democrática. Si ya están cumplidos los fines para los cuales fueron electos (representación y vigilancia), deben dejar que otros sujetos ocupen tales cargos ya que las necesidades van cambiando al igual que los proyectos e ideas de crecimiento. A pesar de que su tiempo en funciones terminó, seguirán tomando decisiones, pero ahora en conjunto y ejerciendo su opinión en el desarrollo de asambleas, no ejecutando acciones, sino proponiendo en conjunto.

En segundo término, una vez que se cuenta con la seguridad que no se volverán a ocupar los cargos por el mismo sujeto, se genera un ámbito de certidumbre para los ejidatarios, implicando el hecho de que se tienen y deben hacer bien las acciones desempeñadas durante su periodo de funciones, tal y como se comento en líneas anteriores, con eficacia, dedicación, vocación de progresar y rendir cuentas claras ante la Asamblea, no esperar tres años para ocupar de nueva cuenta el mismo cargo o diferente a fin de esconder o tapar irregularidades hechas anteriormente. Una auténtica regeneración de poder, dejar en el pasado el término oligarquía, abriendo la oportunidad y la esperanza de que aquella familia de ejidatarios cuente con la meta de llegar a ocupar el cargo de Comisariado Ejidal o titular del Consejo de Vigilancia, que a pesar de lo largo del camino, tedioso que sea el estudio o dificultades que se presentasen, habrá la debida recompensa; tener el orgullo y la importante misión de sacar a flote el ejido mexicano, dejar de ser una estadística mas ya que se cuenta con la posibilidad mas amplia de ocupar esos cargos.

Por último y relacionando la idea anterior, de manera indirecta habría una mejora en la calidad de vida, esto es, al verse ampliadas las opciones de ocupar un cargo dentro del ejido, trae como consecuencia que los sujetos

agrarios luche por educarse, estudiar, preparase para afrontar retos, y problemas, dejar en el pasado aquellas imágenes que se viven a diario en la Ciudad de México a lo largo de Paseo de la Reforma, Zócalo e inclusive en las diferentes carreteras, manifestantes enojados, capaces de abandonar sus parcelas con el único fin de ser escuchados, pero incapaces de afrontar y resolver por si solos sus problemas. El campo mexicano siempre ha tenido un futuro prometedor, solo hay que darle las herramientas para que se desarrolle.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El origen que cambio la vida de nuestros antepasados y en consecuencia la nuestra fue la idea de obtener un alimento a largo plazo, esto se traduce finalmente en un pedazo de tierra para cultivar y satisfacer necesidades propias y familiares.

SEGUNDA.- El origen del ejido en México surge desde la época prehispánica, la cultura azteca le denominaba *calpulli*, poseyendo éste un carácter preponderantemente social con características especiales que permanecen hasta nuestros días como lo son que no se puede enajenar y está sujeto a ciertos requisitos, entre otros.

TERCERA.- La época colonial inicia en una idea de ciudadanos españoles y portugueses por poseer más tierras fuera de sus territorios, llegando tal ambición a tierras americanas y culminando en la conquista de los aztecas, la mayor y principal cultura en territorio mexicano. Como resultado de tal colonización, los recién llegados impusieron una serie de disposiciones las cuales tenían como objetivo repartir el botín entre la corona española y la iglesia. Es aquí en donde nace uno de los principales estandartes de la Independencia de México: desconcentración de bienes en manos del clero e igualdad en el reparto de tierras.

CUARTA.- Durante el desarrollo de la época independiente, la propiedad se dividió en latifundista, eclesiástica e indígena dando origen a disposiciones tales como la Constitución de 1836 en la cual se otorgaba el derecho de propiedad, origen del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como también la figura de la expropiación, la cual solo se podía dar por causa de necesidad pública y la Ley de Naturalización de Bienes Eclesiásticos creada con el único fin de apoyar y sustentar la Ley de Desamortización las cuales tenían como objetivos pasar los bienes del clero a propiedad y dominio de la nación.

QUINTA.- Después de un largo proceso legislativo se crea por el constituyente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un 5 de febrero de 1917 y la materia agraria se regula en el artículo 27 disponiendo, entre otras muchas cosas que la nación es la única que podría imponer límites a la propiedad, fraccionamiento de latifundios, desarrollo de la pequeña propiedad y la confirmación de dotaciones de tierras hechas con anterioridad.

SEXTA.- Con la creación de una nueva Carta Magna se continúa con una serie de leyes, reglamentos y decretos encaminados a la regularización de tierras entre los cuales encontramos la Ley de Ejidos, Reglamento Agrario, y se expide el primer Código Agrario en 1934. En ésta última se reglamentan de una forma mas clara a los Comisariados y Consejos de Vigilancia Ejidales; los primeros tenían la representación del núcleo de población, los segundos como bien lo dice su nombre vigilaban los actos del primero. Aquí se establece el tiempo en funciones que debían permanecer en el cargo, el cual era de dos años sin embargo es omisa respecto a la reelección.

SÉPTIMA.- Tan solo seis años mas tarde se expide el Código Agrario de 1940, con objetivos preponderantemente económicos y tratando de implementar procedimientos mas rápidos para la dotación y restituciones de tierras a cambio de un impulso a llevar los productos del ejido a un mercado de consumo, respecto a los órganos ejidales y al tiempo en funciones no se innova al respecto, situación que prevalece en el Código Agrario de 1942 solo que en éste se aceptaba la reelección de los órganos ejidales con el único requisito que la Asamblea lo acordara con un mínimo de dos terceras partes del total de ejidatarios.

OCTAVA.- Derivado a que la sociedad es una constante y las disposiciones jurídicas deben cambiar conforma a las primeras se publica en el Diario Oficial de la Federación en 1971 la Ley de la Reforma Agraria. En esta ley hay una reglamentación mas específica en la figura jurídica del ejido y comunidad, ya

que éstas contaban con personalidad jurídica propia, en orden jerárquico estaban la Asamblea General encargada de la organización interna, los Comisariados Ejidales tenían funciones de representante legal y, por último el Consejo de Vigilancia que tal y como su nombre lo indica, cuidaba y vigilaba que el Comisariado presidente cumpliera y desempeñara debidamente el cargo, también se prevé el término para citación de Asamblea, así como también aumenta el número de años del cargo de Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia ya que venían desempeñando el cargo solo dos años y en esta ley aumenta un año, o sea tres previendo la situación de que podían de nueva cuenta ocupar el cargo (esto es había la posibilidad que estuvieran 6 años ocupando el mismo o diferente cargo dentro del ejido) una vez pasado este lapso de tiempo no podían ocuparlo de nuevo, sino hasta que hubieren pasado 3 años.

NOVENA.- En el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari nace nuestra Ley Agraria un 23 de febrero de 1992 la cual presenta una estructura que ninguna disposición en materia agraria había tenido, agrupando cada problema y situación social en un título de la misma, reglamenta el ejido y comunidad en específico así como también de las funciones que deben ejercer la Asamblea General, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia y la mas importante de los suplentes; a pesar de esto continúa con el periodo en funciones que deben ocupar (3 años).

DÉCIMA.- Tal y como se ha explicado a lo largo del presente trabajo de investigación, es necesaria una modificación al artículo 39, primer párrafo de la Ley Agraria Vigente, ya que desde la expedición del primer código agrario ha habido una evolución en el periodo de funciones que deben ejercer los Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia iniciándose en dos años y culminando en el presente en 3 años; sin embargo las necesidades del campo mexicano van cambiando y se tiene que plasmar en nuestra ley un estímulo a

los sujetos agrarios con el fin de que éstos se eduquen y así logren ocupar esos cargos que eran exclusivos de unas cuantas personas.

DÉCIMA PRIMERA.- El otro fin que se busca con la modificación al artículo antes mencionado es que la calidad de vida de la gente del campo mejore, ya que al verse beneficiada en lo económico y cultural no tendrá que salir de su casa para buscar mejores oportunidades, sino que éstas estarán dentro de su comunidad, pensarán en mejoras no a corto plazo, sino a mediano y largo para que sus hijos se vean beneficiados.

TABLAS

Años	Millones de habitantes
1950	25.8
1960	34.9
1970	48.2
1980	66.8
1990	81.2
2000	97.5
2005	103.3

Durante los últimos 50 años la población en México ha crecido 4 veces.

TABLA UNO

	1960	1970	1990	2000	2005
1.Población mayor de 15 años	19357479	25938558	49610876	62842638	68802564
2.Sin escolaridad	40.1	31.6	13.4	10.2	8.4
3.Hombres	9473864	12708253	23924966	30043824	32782806
Sin escolaridad	35.9	28.1	11.5	8.7	7.2
Superior	1.6	3.6	10.1	12.6	14.8
4.Mujeres	9883615	13230305	25685910	32798814	36019758
Sin escolaridad	43.9	35.0	15.3	11.6	9.6
Superior	0.5	1.2	6.5	9.4	12.4
5.Población mayor de 15 años analfabeta					
Hombres	270.4	78.2	90.2	92.5	93.0
Mujeres	60.9	70.4	84.8	88.6	90.0

TABLA DOS

FUENTES CONSULTADAS

1. ANAYA MÉNDEZ, Armando. Curso Elemental de Derecho Agrario, Editor Orlando Anaya Cárdenas, México.
2. BÁRCENAS CHÁVEZ, Hilario. Derecho Agrario y el Juicio de Amparo, México, Mc Graw Hill, diciembre, 1999.
3. BALLARÍN MARCIAL, Alberto. Derecho Agrario, la Constitución de 1978 y la agricultura, segunda edición, Revista de Derecho Privado, España, 1979.
4. COMITÉ ACADÉMICO DE LA CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO. Bases técnico metodológicas para la realización de trabajos de investigación en la carrera de derecho, México, Facultad de Estudios Superiores "Aragón", UNAM, 2006.
5. CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México, onceava edición, Porrúa, México, 1997.
6. DE IBARROLA, Antonio. Derecho Agrario. El campo, base de la patria, Porrúa, México, 1975.
7. DELGADO MOYA, Rubén. Estudio de Derecho Agrario, Sista, México, 1997.
8. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Historia del Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 2002.
9. GARCÍA MÁYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 53ª Edición, Porrúa, México, 2002.

10. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Elementos de Derecho Procesal Agrario, Porrúa, México, 1993.
11. FABILA, Manuel. 5 Siglos de Legislación Agraria (1493-1940) Tomo I, SRA-CEHAM, México, 1981.
12. GARCÍA MÁYNES, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, quincuagésima tercera edición, México, Porrúa, 2002.
13. GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. La Construcción del Derecho, Métodos y Técnicas de Investigación, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.
14. GONZÁLEZ HINOJOSA, Manuel. Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano, Jus S. A., México, 1975.
15. HERNÁNDEZ SAMPIERI, M. en C. *et al.*, Metodología de la investigación, segunda edición, México, Mc Graw Hill.
16. LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 1985.
17. MARGADANT S, Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, decimoctava edición, Esfinge, México, 2003.
18. MEDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario, Harla, México, 1987.
19. MENDIETA Y NUÑES, Lucio. El problema agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria, décima séptima edición, Porrúa, México, 1981.

20. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M. Derecho Procesal Agrario, Trillas, México, 1991.
21. RIVERA ROGRÍGUEZ, Isaías. El nuevo Derecho Agrario Mexicano, segunda edición, México, Mc Graw Hill, 1998.
22. SOSAPAVÓN YÁÑEZ, Otto. Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano, Porrúa, México, 1999.
23. VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo. Lecciones de Derecho Agrario, PAC S. A. de C. V., México, 2001.
24. VIVANCO, Antonio C. Teoría del Derecho Agrario, Librería Jurídica, Argentina, 1967.
25. ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo. Sistemática del Derecho Agrario, Porrúa., México, 2002.

FUENTES LEGISLATIVAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Agraria Vigente.
3. Ley Federal de la Reforma Agraria.

4. Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.
5. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
6. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. <http://www.sra.gob.mx>. 29 de noviembre de 2007 12:58 hrs.
2. <http://www.camaradesenadores.gob.mx>. 29 de noviembre de 2007 13:31 hrs.

DIARIOS

Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1711, lunes 14 de marzo de 2005. LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

DOCUMENTOS DIGITALIZADOS.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Periodo Único, Tomo I, número 12, Querétaro 1° de Diciembre de 1916.
<http://www.camaradediputados.gob.mx>.