



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**“ANÁLISIS JURÍDICO Y SOCIAL DE LOS
ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL
EJIDO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
FERNANDO CORTÉS GARCÍA.**



**ASESORA:
LIC. MARTHA LETICIA RAMÍREZ ZAMORA**

Netzahualcóyotl, Estado de México, 2012.



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.

AGRADECIMIENTOS

SEÑOR. Gracias por manifestarte y hacerte presente en mi vida, por demostrarme que nunca estoy solo, pues tu vas a mi lado, gracias por haberme permitido concluir esta etapa en mi vida profesional, por ser mi fortaleza, mi luz y mi guía, permíteme brindar mis conocimientos, habilidades y experiencias en beneficio de la verdad, el respeto y la justicia, no me dejes lejos de tu mano, no me quites tu santo espíritu.

PAPÀS. FERNANDO Y ANGELITA, Gracias por su apoyo incondicional, por sus consejos, alicientes y regaños que han contribuido en el cumplimiento de esta meta, gracias por su amistad y confianza, este es un logro de familia y una herramienta para lograr un futuro mejor, doy gracias por contar con ustedes.

HERMANOS. JULIO Y DIEGO, Gracias por su paciencia, su compañía y todas las vivencias aprendidas y por aprender, se que cuento con ustedes, los quiero.

EVA AGUILAR, Gracias por tu compañía, tu apoyo, por haberte convertido en una parte indispensable en mi vida e impulsarme a seguir adelante, por tu cariño, este es un escalón más, superado en la búsqueda de un mejor futuro para los dos TE AMO.

FAMILIARES. MAMÀ GRANDE, MAMÀ MELA, +TIA SABINA, TIO ROGE, Gracias a mis familiares, maternos y paternos, mis tíos, por su apoyo y amistad, por lo que me han enseñado y compartido.

PROFESORES. Que a lo largo de mi vida académica me han acompañado en el proceso de aprendizaje, han sido muchos y todos tienen un gran significado en mi, por aquellos que me inspiraron a seguir adelante tomándolos como un ejemplo de vida y también por aquellos que me enseñaron sin darse cuenta que no debía ser como ellos, gracias por su paciencia y por haber sembrado en mi la semilla del conocimiento.

FORMADORES. Pbro. JUAN GUZMAN, Pbro. ADAN CUEVAS, Pbro. VALENTIN FIGUEROA, Pbro. GERARDO VALADEZ, Pbro. HUGO ESPINOZA, Gracias a mis ahora amigos sacerdotes que me acompañaron durante mi vida en el seminario, por su apoyo, su paciencia y enseñanzas, por tomar el barro en mí y moldearlo hasta convertirlo en algo mejor, gracias porque su amistad es algo que trasciende más allá del tiempo y la distancia y si a veces pasa tiempo en vernos, siempre están en mis oraciones y sé que estoy en las suyas.

ASESORA. Mtra. MARTHA LETICIA RAMIREZ Gracias por su paciencia, su apoyo, su amistad, sin usted este trabajo simplemente no hubiese sido posible, si eligiera un asesor de tesis en el futuro definitivamente seria usted, gracias por su guía y no creo que haya palabras para agradecerle.

AMIGOS. Pocos pero sinceros, **RAÚL ROJO**, nuestra amistad trasciende fronteras, **JOSE GUADALUPE HERNANDEZ**, sus consejos y ejemplos motivan a seguir adelante pues predica con palabras y obras, lo admiro, **JUAN GASTALDI**, gracias por enseñarme que el querer es poder, gracias por su amistad y su apoyo, **ELIAS GRANADOS, MISAEL SOSA, FERNANDO PADILLA**, gracias por su amistad y apoyo, puedo prescindir de muchas cosas pero no de su amistad

UNAM. Gracias por acogerme en sus aulas y permitirme ser parte de ella, por motivarme a poner en alto su nombre por que donde quiera que voy es y será un honor y un privilegio decir **SOY ORGULLOSAMENTE UNAM**

“ANÁLISIS JURÍDICO Y SOCIAL DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL EJIDO”

INDICE

Tabla de esquemas.	IX
Introducción	XI
1. CAPÍTULO 1	
REFERENCIAS HISTORICAS DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO	1
1.1. Antecedentes del Derecho Agrario	1
1.1.1. Época prehispánica	2
1.1.2. Época Colonial	17
1.1.3. Época Independiente	28
1.1.4. Época Revolucionaria	42
1.1.5. Época Actual	56
1.2. Conceptos elementales y fuentes del Derecho Agrario	58
1.3. Concepto de Derecho Agrario	63
2. CAPÍTULO 2	
LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL EJIDO, FACULTADES Y FUNCIONES.	64
2.1. La Asamblea	64
2.2. El comisariado ejidal	76
2.3. El consejo de vigilancia	81
2.4. La Junta de Pobladores	85
3. CAPÍTULO 3	
MARCO JURÍDICO REGULADOR DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL EJIDO	89
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, fracción. VII	89
3.2. Ley Agraria	98
3.3. Reglamento de la ley agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares	101
3.4. Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural	104
3.5. La Procuraduría Agraria	105
3.6. El Registro Agrario Nacional	112
3.7. El Reglamento Interno del Ejido	115

4. CAPITULO 4

VERDADERA PRAXIS DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL EJIDO.	120
4.1. El actuar de los órganos de representación del ejido	120
4.2. La procuraduría agraria ante los actos de los órganos de representación del ejido	126
4.3. Necesidad de reestructurar el marco legal de la Procuraduría Agraria en cuanto a los órganos de representación del ejido	134
Conclusiones	148
Fuentes Consultadas	150

Tabla de esquemas.

Capítulo 1

<i>Esquema 1.1 Antecedentes</i> _____	1
<i>Esquema 1.2 División de la historia Mesoamericana</i> _____	3
<i>Esquema 1.3 Organización social de la clase dominante azteca</i> _____	7
<i>Esquema 1.4 Organización social de la clase dominada azteca</i> _____	9
<i>Esquema 1.5 Formas de tenencia de la tierra en la sociedad azteca</i> _____	14
<i>Esquema 1.6 Tipos de propiedad en la época colonial</i> _____	20
<i>Esquema 1.7 Clases sociales en la época colonial</i> _____	28
<i>Esquema 1.8 Factores internos y externos de la independencia de México</i> _____	30
<i>Esquema 1.9 Movimiento revolucionario al norte y sur del país</i> _____	47
<i>Esquema 1.10 Fuentes del Derecho Agrario</i> _____	63

Capítulo 2

<i>Esquema 2.1 Fracciones I a VI del artículo 23 de la Ley Agraria</i> _____	72
<i>Esquema 2.2 Fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria</i> _____	72
<i>Esquema 2.3 Ejemplo de fracciones I a VI del artículo 23 de la Ley Agraria</i> _____	73
<i>Esquema 2.4 Ejemplo de fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria</i> _____	73
<i>Esquema 2.5 Fundamento del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia</i> _____	85

Capítulo 3

<i>Esquema 3.1 Orden Jerárquico Normativo del Derecho Mexicano</i> _____	96
<i>Esquema 3.2 Orden Jerárquico Normativo del Derecho Agrario Mexicano</i> _____	97
<i>Esquema 3.3 La Asamblea</i> _____	99
<i>Esquema 3.4 El Comisariado Ejidal</i> _____	99
<i>Esquema 3.5 El Consejo de Vigilancia</i> _____	100
<i>Esquema 3.6 La Junta de Pobladores</i> _____	100
<i>Esquema 3.7 Orden jerárquico de los órganos de representación del ejido</i> _____	101
<i>Esquema 3.8 Lineamientos operativos del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)</i> _____	104

<i>Esquema 3.9 Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural</i>	105
<i>Esquema 3.10 Atribuciones de la Procuraduría Agraria</i>	107
<i>Esquema 3.11 Organigrama de la Procuraduría Agraria</i>	109
<i>Esquema 3.12 Funciones del Registro Agrario Nacional</i>	114
<i>Esquema 3.13 Los órganos de representación ante el reglamento interno del ejido</i>	119

Capítulo 4

<i>Esquema 4.1 El ciclo de la Ignorancia o desconocimiento de la Legislación Agraria</i>	124
<i>Esquema 4.2 El ciclo de Interés o Conveniencia personal de los representantes del ejido</i>	125
<i>Esquema 4.3 La Procuraduría Agraria ante el actuar de los órganos de representación del ejido</i>	126
<i>Esquema 4.4 El programa de información y capacitación sobre derechos agrarios</i>	129
<i>Esquema 4.5 La Procuraduría Agraria en defensa de los derechos agrarios</i>	131
<i>Esquema 4.6 La función de control de la Procuraduría Agraria sobre los órganos de representación del ejido</i>	139
<i>Esquema 4.7 Aplicación de los procedimientos de control y vigilancia durante la administración de los órganos de representación del ejido</i>	144
<i>Esquema 4.8 El procedimiento de vigilancia y control de la Procuraduría Agraria sobre los órganos de representación del ejido</i>	147

Introducción

El pueblo mexicano a través de su historia se ha visto envuelto en situaciones íntimamente relacionadas con el Derecho Agrario, desde sus primeras civilizaciones que poblaron el territorio, tales como las culturas maya, azteca, teotihuacana, olmeca y otras, que usaban en esencia esta figura dentro de sus ordenamientos y formas de vida.

El campo, ha sido para todas las culturas y civilizaciones del mundo de vital importancia, dio origen a la evolución y al progreso, marco el comienzo del crecimiento humano, ha acompañado al hombre a través de los siglos en su andar y han crecido juntos, aun ahora en la actualidad su nivel de desarrollo permite establecer los rumbos de la economía mundial, el establecimiento de potencias y el grado de adelanto, crecimiento y fortalecimiento de los países que lo implementan en sus planes de desarrollo, como argumenta la frase del poeta Inglés William Cowper “*Dios hizo el campo, y el hombre la ciudad.*”¹

En cuanto a México, la historia deja en claro que el contexto agrario ha estado presente en los diversos momentos trascendentales para su actual organización social, política y económica, prueba de lo anterior (independiente a los repetidos movimientos civiles y armados que ha experimentado), son los preceptos plasmados en su máximo ordenamiento jurídico, la Constitución Política Federal en forma particular su artículo 27, el cual ha sido claro producto de la gran trascendencia que tiene para el pueblo mexicano el campo y el entorno agrario que lo rodea.

El génesis de las diversas actividades encuadradas dentro del derecho agrario, van más allá de la creación o fundación del Estado mexicano, pasando por los levantamientos tan importantes como el de Independencia de la Corona Española a principios del siglo XIX, y el de Revolución a principios del XX.

¹—— Citas y frases celebres, varios autores, Disponible en: <http://www.sabidurias.com/tags/campo/es/2603>, Consultada el 18 de Abril de 2010. 9:40 AM.

Movidos en su mayoría por el ímpetu del espíritu agrario, en teoría, el pueblo mexicano se conduce mediante las últimas reformas agrarias a la modernidad y a la globalización con la finalidad de transformar la situación del campo mexicano en pro de las exigencias mundiales, tanto en su territorio como hacia el extranjero.

CAPÍTULO 1

REFERENCIAS HISTORICAS DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO

1.1. Antecedentes del Derecho Agrario

El origen del pueblo mexicano en su concepción actual no fuera posible si no tuviera su historia en torno al campo, a través de las diversas épocas de la historia este se ha hecho presente para dar forma a un estado libre y soberano.

Bajo este tenor se analizan brevemente los antecedentes que han precedido al Derecho Agrario desde sus orígenes hasta su actual concepción en México, donde la globalización representa un reto importante para la organización social de un pueblo con limitantes pero con coraje y espíritu valeroso.

Dividiendo las etapas de la historia en que el Derecho agrario en sus diversas denominaciones ha hecho acto de presencia dentro del desarrollo social del pueblo mexicano y de los órganos de representación de los cuales se ha valido, en dos apartados, el primero contempla dos épocas de nuestra historia, la época prehispánica y la colonial, y el segundo, contempla la época independiente, la época revolucionaria y la época actual, como se muestra en el esquema 1.1.

Época Prehispánica	1° Apartado
Época Colonial	
Época Independiente	2° Apartado
Época Revolucionaria	
Época Actual	

Esquema 1.1 Antecedentes

Con la frase célebre del filósofo francés Charles De Secondat Montesquieu *“Feliz el pueblo cuya historia, se lee con aburrimiento.”*² La cual confronta claramente el contexto del pueblo mexicano, se inicia un excitante viaje por el pasado para comprender el presente, y preparar el futuro del ejido mexicano.

1.1.1. Época prehispánica

Para hablar de la época prehispánica, se aborda de forma breve el concepto de Mesoamérica, entendiendo a Mesoamérica desde la definición etimológica de la palabra, *“proviene del griego μέσος (mesos), que quiere decir intermedio es la región del continente americano que comprende la mitad meridional de México; los territorios de Guatemala, El Salvador y Belice; así como el occidente de Honduras, Nicaragua y Costa Rica.”*³ Sin embargo, el concepto que se aborda es el que la define como una Región o Área Cultural que engloba a varias civilizaciones que tuvieron su origen, pasando por su máximo esplendor hasta su total decadencia.

Por su parte el Antropólogo Estadounidense Alfred Kroeber en 1939 definió las áreas culturales como *“aquellas donde existen rasgos culturales parecidos en diversos pueblos étnicamente, separados relativamente en la geografía de una misma región.”*⁴ La historia para su estudio cronológico, se divide en periodos, los cuales a su vez se dividen en fases y la historia de Mesoamérica no es la excepción, a pesar de existir numerosos postulados respecto a su correcta clasificación, *“la más aceptada es aquella que la divide en tres grandes periodos, tal como lo demuestra el esquema 1.2”*⁵

² Frases de sabiduría, disponible en: <http://www.sabidurias.com/cita/es/5675/montesquieu/feliz-el-pueblo-cuya-historia-se-lee-con-aburrimiento>. Consultada el 23 de mayo de 2012. 18:20 P.M.

³ Mesoamérica, Página suplementaria del Templo Mayor, Disponible en: <http://archaeology.asu.edu/tm/pages/mtm07.htm>. Consultada el 25 de mayo de 2012. 09:35 A.M.

⁴ *Ídem.*

⁵ Historia: Cronología de Mesoamérica, Aztlán virtual, Disponible en: http://www.aztlanvirtual.com/aztlan/nueva_aztlan/reportajes/reportaje008_1.html. Consultada el 19 de Abril de 2010. 22:08 P.M.

2500	1250	400	d.C.	200	650	900	1200	1521
a.C.								
PRECLÁSICO			CLÁSICO			POSTCLÁSICO		
Temprano	Medio	Tardío	Temprano	Tardío	Epiclásico	Temprano	Tardío	

Esquema 1.2 División de la historia Mesoamericana

Abarcando desde la prehistoria, el territorio mesoamericano se comenzó a poblar aproximadamente hace 30,000 años, el hombre ingresó a él por tierra a través del estrecho de Bering, y por mar por el Océano Pacífico, Los datos más antiguos de que se tienen informes, respecto a los primeros pobladores de México son los obtenidos en las orillas del lago de Texcoco, las cuales han sido ocupadas por gran variedad de culturas y civilizaciones, *“por lo menos desde hace unos 25 mil años, como demuestran los restos arqueológicos de Tlapacoya, Estado de México,”*⁶ tales descubrimientos ponen en duda diversas teorías sobre el poblamiento de América.

Durante el periodo Pre-clásico que abarca del año 2500 a.C. al año 200 d.C. ubicamos al Preclásico Temprano que a su vez comprende del 2500 al 1200 a.C., en el cual destacan ciertos factores de gran trascendencia para el desarrollo humano, la Agricultura comienza a ser la principal fuente para obtener los alimentos, por lo que en este periodo, se da la transición del nomadismo al sedentarismo, con lo cual aparecen las primeras aldeas, que fueron evolucionando de ser al principio pequeñas y de núcleos familiares a posteriormente ser grandes asentamientos humanos, donde a variedad y pluralidad de familias, conllevan a la creación de una diversificación social de funciones del conjunto de pobladores que habitan en dichos asentamientos.

En el Periodo Pre-clásico Medio, que va del 1200 al 400 a.C., surge la primera gran civilización de Mesoamérica; la Cultura Olmeca, de la cual

⁶ Tlapacoya, Historia del arte mexicano, Disponible en: <http://sites.google.com/site/historiadelartemexicano/tlapacoya>. Consultada el 25 de mayo de 2012. 10:06 A.M.

destacan sus grandes centros ceremoniales, así como su escultura monumental. Los Olmecas desde su núcleo, el Golfo de México, expande su cultura (escritura, calendario, jerarquía social, ritos, mitos, etc.) hacia todas las áreas donde inclusive ya habían surgido grandes aldeas, donde termino por imponerse.

En el Periodo Pre-clásico Tardío, que va del 400 al 200 a.C., la gran Cultura Olmeca experimenta una progresiva decadencia, lo cual da origen al surgimiento de grandes y fuertes núcleos poblacionales, los cuales alcanzarán su máximo esplendor hasta el siguiente Periodo, el Clásico, entre estos, denotan en el Valle de México, la aparición de Cuicuilco y Teotihuacán, en el territorio de la actual Oaxaca se desarrolla Monte Albán y en las tierras Mayas aparecen ciudades tales como Tikal o el Mirador.

El periodo Clásico abarca del año 200 al 900 d.C., dentro de este, el Periodo Clásico Temprano abarca del 200 al 600 d.C., en el cual se da el abandono de la Ciudad de Cuicuilco en el Valle de México, lo cual propicia el crecimiento de la mayor metrópoli que se haya asentado sobre Mesoamérica, la Cultura Teotihuacana, la cual se expande en toda Mesoamérica irradiando su dominio en otras poblaciones ya sea a través de la dominación o la simple influencia, es tal el grado de hegemonía, que inclusive algunas de las ciudades Mayas más importantes, eran gobernadas por ciudadanos Teotihuacanos.

Por su parte en el Periodo Clásico Tardío, que abarca del año 600 al 900 d.C., ocurre el colapso de la civilización Teotihuacana, alrededor del año 650 d.C., lo que provoca el surgimiento de un gran número de centros rectores a baja escala, que por su misma naturaleza no serán capaces de dominar más que un área pequeña y cercana a la ciudad. En contraste, en las tierras mayas, las ciudades que habían surgido a principios del Periodo Clásico alcanzan su máximo esplendor.

Cabe hacer mención de una fase de la historia de Mesoamérica, que se desarrolló paralela al Periodo Clásico Tardío, el Epiclásico, que responde a la

diferencia notoria que se dio entre el avance y tipo de desarrollo experimentado en el Altiplano Central y el Occidente de Mesoamérica contra el ocurrido en la zona Maya, es decir, mientras en el Periodo Clásico los centros rectores eran pocos, pero muy poderosos y con sus capitales monumentales, en el Periodo Epiclásico a contrario sensu, había un gran número de centros rectores pequeños y con escasos territorios dominados.

El último gran Periodo, el Post-clásico que abarca del año 900 al 1521 d.C., dentro del cual se observa el Periodo Post-clásico Temprano que abarca del año 900 al 1200 d.C., en el cual el Valle de México observa el apogeo y decadencia de los Toltecas, y es testigo de la enorme influencia que estos dejaron en Mesoamérica, paralelamente se produce la caída de las grandes ciudades Mayas en el Sur, que da pie al surgimiento a la zona de la península de Yucatán, y en específico al dominio de la ciudad Maya-Tolteca de Chichentz'á.

Por último, el Post-clásico Tardío que abarca del año 1200 al 1521 d.C., testigo del último grupo seminómada que irrumpió y se estableció en el Valle de México, "los Mexicas, también conocidos como Aztecas, se convirtieron en los dominadores de casi toda Mesoamérica, teniendo su centro en la Ciudad de México Tenochtitlán. Junto a ellos el imperio de los Tarascos marcó el ritmo del último periodo de la historia de Mesoamérica, que se prolongó hasta la llegada de las tropas de Hernán Cortez"⁷.

Las culturas mesoamericanas evolucionaron en su desarrollo y organización social, estaban más consolidadas hacia su interior y continuaban expandiendo su poderío, por cuestiones prácticas y cronológicas, se retoma una cultura del Periodo Post-clásico Tardío: la cultura Mexica o azteca; que aportó elementos trascendentales en la organización de la tenencia de la tierra para la concepción del hoy denominado Derecho Agrario.

⁷ La conquista de México, Explorando México. Disponible en: <http://www.explorandomexico.com.mx/about-mexico/4/193/> Consultada el 25 de mayo de 2012 10:20 A.M.

La cultura AZTECA, del náhuatl *aztécatl*, que significa habitante de *Aztlán* también conocida como Mexicas en honor del Dios Huitzilopochtli cuyo segundo nombre es Mexitli que significa Xiote o Hijo de maguey, dentro de su clasificación y estratificación social contiene elementos que los historiadores han encontrado en los cuales los doctrinarios y juristas han podido ubicar y descubrir aspectos de derecho agrario

Partiendo de la concepción básica de la historia del pueblo Mexica, también llamados por la historiografía occidental aztecas, el origen de la tribu *mexictínya* que la existencia de un caudillo llamado Mexitli, Mexi o Mezih es confusa en las fuentes históricas del México antiguo, se menciona que es el mismo Huitzilopochtli, dato que difícilmente puede ser corroborado, su largo peregrinar y su asentamiento en lo “*que actualmente es la Ciudad de México. La fundación de la Ciudad Tenochtitlán se dio en 1325.*”⁸

Se deriva del náhuatl *Mēxihco Tenōchtitlān*, que quiere decir 'Lugar de pencas de nopal.' Su organización social establecía que su principal fuente de economía y la producción de bienes materiales la organizaba el gobierno y estaba basada en la labranza de la tierra, la cual se veía regida por las situaciones geográficas y climáticas de cada región, debido a las características geográficas de la ciudad, otro factor elemental en su desarrollo, fue el agua, tenían una producción de cultivos de temporal, así como de riego.

La base de la agricultura maya fue el sistema de roza, tumba y quema, que puede describirse de la siguiente manera:

La roza, consistía en que una vez elegido el terreno que se va a cultivar, se corta la vegetación arbustiva y los árboles pequeños.

La tumba, consiste en derribar los grandes árboles, dejando en pie sólo aquellos que se considera necesario o conveniente preservar. Para que finalmente, transcurrido un tiempo para permitir que se seque la vegetación

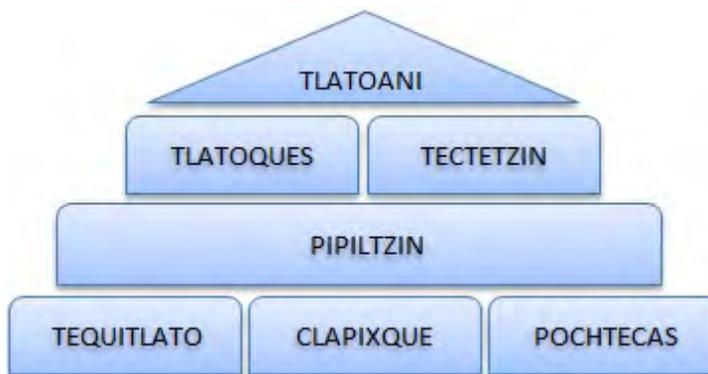
⁸ México-Tenochtitlan, Mexicomáxico, Disponible en:<http://www.mexicomaxico.org/introTenoch.htm> Consultada el: 25 de mayo de 2012. 11:38 A.M.

muerta, se procede a quemarla para limpiar el terreno y abonarlo con las cenizas, posteriormente, se siembra durante dos o tres años consecutivos, y una vez que disminuyen los rendimientos por agotamiento de la delgada capa de tierra fértil, se abandona el lugar para dejar que lo invada la vegetación silvestre, no utilizaron utensilios de metal.

Respecto a la organización social y la tenencia de la tierra, cabe destacar, en primer punto que no existía la propiedad privada como tal, lo que si tenían era una marcada división social. De los pueblos conquistados mediante las armas, sus tierras fueron repartidas a nobles y guerreros que habían participado en la batalla.

La organización de los gobernantes aztecas, respecto a la tierra, denota que solo a través del *Tlatoani* podría existir una figura parecida a la propiedad de la tierra que quedaba íntimamente ligada a las funciones públicas que la nueva clase de propietarios desempeñaran.

Carlos Humberto Durand Alcántara, explica de forma gráfica “*las diferencias sociales aztecas*.”⁹ Las cuales se resumen en el esquema 1.3.



Esquema 1.3 Organización social de la clase dominante azteca

⁹DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *El Derecho Agrario y el Problema Agrario de México (Su Proyección Histórico-Social)*, Porrúa, México 2002. p. 48.

Del cual, se observa que a la cabeza de la organización social se encuentra el *Tlatoani* que era la máxima figura de autoridad, controlaba el poder, al gobierno.

El segundo al mando y aun por parte de la clase opresora, el *Tlatoque*, representante del *Tlatoani* en las provincias y pueblos su propiedad respecto a la tierra no está definida, sin embargo, tenían a su mando las provincias y pueblos donde se encontraran asignados. En similitud de rango tenemos a los *Tecteutzin*, que de igual forma representaban al *Tlatoani*, pero sus funciones eran delimitadas y determinadas en funciones específicas solamente.

Los siguientes en la línea de mando son los *Pipiltzin*, que tenían parentesco con el *Tlatoani* (hijos, nietos, biznietos), los cuales recibían su educación en el *Calmécac*.¹⁰ Del náhuatl *calli* 'casa', *mecatl* 'morador' y *-c* 'lugar'. Era la escuela para los hijos de los nobles aztecas. Aquí se les entrenaba para ser sacerdotes, guerreros de la élite, jueces, senadores, maestros o gobernantes, educándolos en historia, astronomía y otras ciencias, la medición del tiempo, música y filosofía, religión, hábitos de limpieza, cuestiones de economía y gobierno, y sobre todo, disciplina y valores morales. A diferencia de los jóvenes de clase baja que eran formados en el *Telpochcalli*,¹¹ en náhuatl 'casa de los mancebos', eran centros en los que se educaba a los jóvenes del pueblo, a partir de los 15 años, para servir a su comunidad y para la guerra. Aquí asistían los vástagos de los plebeyos, conocidos genéricamente como *macehualtzin*. Estas escuelas se encontraban en cada barrio o *calpulli*. Los *Pipiltzin* eran propietarios de grandes porciones de tierra, que desempeñaban en función de sus cargos públicos.

Otro integrante de la clase opresora eran los *Tequitlato*, que eran los representantes del *Tlatoani* en el *Calpulli*, en él se encargaban de vigilar y

¹⁰ *Calmécac*, *Calmécac*, Disponible en: <http://calmecac.ucoz.com/> Consultado el 25 de mayo de 2012. 12:38 A.M.

¹¹ *Telpochcalli*, *La educación de los aztecas*, Disponible en: http://www.cienciayreligion.org/america/amer_08.htm Consultado el 25 de mayo de 2012. 12:43 A.M.

cobrar los tributos, respecto a la propiedad de la tierra, tenían ciertas porciones en el *calpulli* que eran cultivadas por los integrantes del mismo.

Los *Calpixque* eran funcionarios de la clase guerrera, y sacerdotal encargados de vigilar la producción y recoger el tributo de los calpullis. Por último tenemos a los *Pochtecas* o comerciantes, un grupo muy hermético satisfacía las necesidades de la nobleza trayendo productos lujosos de zonas alejadas de la Ciudad, la profesión era hereditaria y vivían en barrios especiales.

Del otro lado se observa a los explotados, la clase dominada, los más desfavorecidos; de la misma forma Carlos Humberto Durand Alcántara, nos presenta “esta organización y sus principales funciones,”¹² que se pueden observar en el esquema 1.4.



Esquema 1.4 Organización social de la clase dominada azteca

Por su parte los *Macehuales*, que encabezaban la lista de la clase oprimida, eran los responsables de generar la riqueza de la sociedad ya que eran trabajadores del campo en el *calpulli*¹³, que quiere decir "casa grande" de Náhuatl [kalpo: Ili] era la designación de una unidad de organización debajo del nivel del Altepetl "ciudad-estado". Un estado de Nahuatl fue dividido en un

¹²DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p.50.

¹³*Calpulli, Los aztecas*, Disponible en: <http://blogs.ua.es/losaztecas/2011/12/20/el-calpulli-base-de-la-estructura-social-azteca/> Consultado el 25 de mayo de 2012. 12:45 A.M.

número de calpullis que cada uno constituyó una unidad donde estaban colectivamente responsables los habitantes del calpulli de diversas tareas de organización y religiosas en lo referente al más grande; está compuesto por varias familias que se encargaban de funciones muy diversas.

En ocasiones, varios calpulli se hallaban unidos en barrios y solían estar especializados en alguna actividad artesanal o profesional, es decir los campesinos, una parte de su producción era destinada al sustento de sus familias y la otra era explotada por los *Pipiltzin*. Su porción de tierra como integrante del calpulli, la obtenía por herencia y en caso de cambiar de *Calpulli*, la nueva porción de tierra que le asignaban era por parte de las autoridades de esta y con la condición de pagar los tributos a la clase dominante. Aparte de trabajar en el campo, cuando era necesario, los *Macehuales* trabajaban en la construcción de las obras públicas y aparte si la situación lo requería eran ellos quienes se enlistaban en el ejército para servir al *Tlatoani*.

Estaban aparte los *Artesanos*, Carlos Humberto Durand Alcántara, enumera “33 tipos diferentes de artesanos,”¹⁴ que servían a la clase dominante.

Otro grupo considerado el de más baja categoría dentro de la clase dominada, los *Tlacotin* (esclavo), que eran capturados en batalla y destinados para el sacrificio a los dioses, este grupo no tuvo injerencia alguna en la producción, sin embargo dio origen a otro grupo dominado, los *Mayeque* que si participaron en la economía, este grupo derivaba de los *Tlacotin*, solo que habían sido salvados del sacrificio y destinados a servir a los *Pipiltzin*.

Tocante a los tipos de propiedad y tenencia de la tierra, los aztecas construyeron el imperio más poderoso de Mesoamérica, famoso por su riqueza y sus rituales, en menos de un siglo, se hicieron con el control de una zona que se extendía desde el golfo de México, al este, hasta la costa del pacífico, al oeste, y desde el centro de México hasta Guatemala. En el lugar donde se alza hoy la ciudad de México, levantaron su capital, Tenochtitlán, que en su época

¹⁴Vid. DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p. 49.

era una de las mayores ciudades del mundo. Su lengua, sus leyendas y sus formas artísticas ejercen aún su influencia en la cultura del México actual.

Debido a la expansión de los territorios a través de la fuerza, mediante el dominio de las armas y la guerra, el poder de la clase fuerte se vio multiplicado dando pie a una hegemonía de la clase dominante sobre la dominada, lo cual constituyó la creación de órganos superiores a cuyo cargo se encontraban las funciones del estado y que con el paso del tiempo se convirtió en costumbre. Cabe destacar que esta forma de gobierno y esta costumbre dieron origen a las diferentes formas de propiedad y tenencia de la tierra, lo que *per se* estableció el origen del Derecho Agrario Mexicano. Carlos Humberto Durand Alcántara, atribuye este hecho a la creación de los llamados *altepetlóhueialtepetl*¹⁵, que se refiere a los asentamientos humanos poseedores de un territorio, tierras y por lo general habitados por una etnia de ancestros y pasados comunes, incluida la lengua y una misma deidad protectora.

Sin embargo, esta forma de gobierno no fue del todo opresora al extremo, sino que dejó existir dos formas de desarrollo que coexistieron en una misma época y que se prolongó a través de los años.

Por una parte la supremacía de la clase gobernante sobre la gobernada, impuso a estos últimos la obligación de producir y explotar las tierras de las comunidades o *calpullis* mediante la figura del tributo; y por la otra referente a las comunidades o *calpullis*, mediante su pequeña autonomía respecto a la autoridad del Tlatoani, que les facultaba para explotar las tierras que ocupaban y aprovechar los recursos que habían obtenido mediante la libre apropiación desde épocas inmemoriales.

La mayoría de los tratadistas difieren poco sobre la clasificación de los tipos de propiedad y tenencia de la tierra, esto debido a que las fuentes de información son exiguas y poco variadas, el motivo de esto es que son poco estudiadas y algunos autores han menguado la importancia del pasado indio y

¹⁵*Ibidem*, p. 70

además que los grandes tratadistas únicamente desarrollan los temas ya conocidos desde su perspectiva, sin embargo la mayoría acepta y adopta la clasificación hecha por el jurista español Alonso de Zurita en su obra "*Breve y sumaria relación de los Señores de la Nueva España*"¹⁶ y esto ha permitido clasificarla en los siguientes tipos:

A. TIERRAS PÚBLICAS

- 1) *Tecpantlalli*: Estas tierras eran destinadas para que con sus productos se cubrieran los gastos del sostenimiento de los palacios.
- 2) *Tlatocalalli*: Estas tierras eran destinadas para el sostenimiento del gobierno y la autoridad, es decir para sostener los gastos del palacio.
- 3) *Mil chimalli*: Estas tierras eran destinadas para que su producción sostuviera a las tropas, tanto en campaña como en tiempos de paz, estaban ubicadas cerca de
- 4) *Teo Tlalpan*: Los productos de estas tierras eran destinadas para el mantenimiento del culto religioso
- 5) *Yautlalli*: estas tierras no estaban catalogadas dentro de una clasificación específica, sino que se trataba de las tierras recién conquistadas por los aztecas y que quedaban a disposición de las autoridades.
- 6) *Pillalli*: Estas tierras según Isaías Rivera Rodríguez, en su obra *El nuevo Derecho Agrario Mexicano*, "*pertenecían a los Pipiltzin*,"¹⁷ los cuales las habían adquirido por los beneficios hechos a la autoridad, y se transmitían de forma hereditaria y solo de esta forma podían transmitirse entre sí,

¹⁶ *Íbidem*, p. 69

¹⁷ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, McGraw-Hill, México, 1994, p. 18

o incluso solo podían ser vendidas a otros nobles independientemente de sus funciones.

- 7) *Tecpillalli*: De la misma forma que el *pillalli*, estas tierras eran otorgadas a los *tecpantlaca*, es decir a los nobles que servían en el palacio.

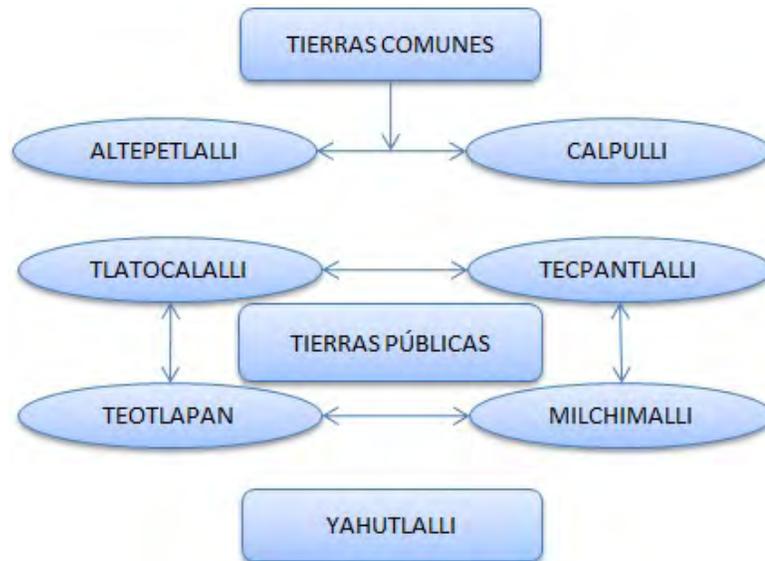
B. TIERRAS COMUNES O DEL PUEBLO

- 1) *Altepetlalli*: su significado es “tierra del pueblo”¹⁸, las cuales eran porciones de tierra que compartía la sociedad en general, así como su cultivo y explotación, ya que con su producto pagaban los tributos que exigía la autoridad y sufragaban los gastos originados por el servicio público.
- 2) *Calpulli*: La unidad sociopolítica por excelencia en Mesoamérica, que define Carlos Humberto Durand Alcántara como “*barrio de gente conocida o linaje antiguo*”¹⁹, otros autores lo describen como un barrio donde se agrupaban familias ligadas por parentesco o por tener oficio semejante.

Lo anterior se resume en el esquema 1.5.

¹⁸SOTOMAYOR GARZA, Jesús G., El Nuevo Derecho Agrario en México, segunda edición, Porrúa, México, 2001, p. 31

¹⁹DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p. 72



Esquema 1.5 Formas de tenencia de la tierra en la sociedad azteca

Principalmente la figura más representativa o al menos para efectos del actual Derecho Agrario que se aborda por los tratadistas, es el *calpulli*, Martha Chávez Padrón, lo define como “una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de esta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas”²⁰, también establece que fue una especie de pequeña propiedad que tenía una función social que cumplir.

Se puede describir al *calpulli* en los siguientes puntos:

1. Estaban integrados de forma familiar o por desarrollar la misma actividad económica, además se dividían en parcelas llamadas tlamilli, que pertenecían al barrio y su explotación era por familia y no colectiva.
2. Cada familia tenía una parcela que era explotada por el jefe de familia y solo podía transmitirla de forma hereditaria, sin embargo si el poseedor moría sin sucesión, la parcela se reincorporaba al estado.

²⁰ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Derecho Agrario en México, Undécima edición, Porrúa, México, 1997, p. 132

3. No podía un jefe de familia acaparar o poseer más de una parcela, ni podía obtener una quien no perteneciera al *calpulli*, además no podían arrendarse para su cultivo, sino que el poseedor tenía la obligación de cultivarla, a excepción de que de calpulli a calpulli se arrendara una parte de la tierra y con el usufructo cubrir el pago de una que otra necesidad del calpulli arrendador.
4. La división de la tierra era realizada por el pariente mayor, de conformidad con los ancianos del calpulli y ningún titular podía perderla sino por causa justificada.
5. Las causas justificadas para que el jefe de familia pudiera perder la titularidad de su parcela eran: que abandonara su tierra por avecindarse en otro barrio o ser expulsado del clan, que dejara de cultivarla por un lapso de dos años sin causa justificada.
6. Quedaba estrictamente prohibido la intervención de un calpulli en los asuntos y la tierra de otro.
7. Dentro de este, existía cierta división de trabajo e la cual los varones se dedicaban al trabajo rural, mientras las mujeres niños y ancianos a las labores domésticas.

Continuando con la clasificación esquemática de las características principales del calpulli, es importante conocer la relación existente entre éste y los otros órganos e integrantes de la comunidad, entre estas destacan:

- a. La relación existente entre los macehuales, para con el tlatoani, no era individual ni personalizada, sino por calpulli, es decir el tlatoani tenía como gobernados más que a simples individuos, a cada uno de los calpullis.

- b. En caso de existir excedentes en la producción del calpulli, una vez satisfechas todas las necesidades del tlatoani, podían los macehuales llevarlos al mercado, donde eran comercializados mediante el trueque por otras mercancías provenientes de otros calpullis.
- c. Respecto a la relación que guardaban los macehuales con las tierras del calpulli, estas eran únicamente otorgadas para su labranza y trabajo, por lo que los macehuales solo gozaban del uso y disfrute de estas y no de su propiedad, pues esta calidad la ostentaba el Estado, *“por lo que comparado con el actual derecho vigente y positivo, se asemeja a la figura del usufructo.”*²¹
- d. Tocante a la división del trabajo dentro del calpulli, es correcto establecerla, puesto que ha trascendido hasta nuestros días dentro de algunas civilizaciones indígenas que sobreviven en el país, y fue eje central de la organización familiar que no mostro alteración hasta hace pocos años, la mujer, los niños y ancianos se dedicaban a realizar actividades más sencillas que no requirieran del empleo considerable de la fuerza, tales como las actividades del hogar y la crianza de animales domésticos, y por otra parte los hombres y jóvenes realizaban las labores del campo y todas aquellas en que hiciera falta el uso de la fuerza.

Esta forma de organización referente a la tenencia de la tierra, perduró en el Imperio Azteca durante su esplendor y supremacía en Mesoamérica, de la cual gran parte, se generó con el tributo pagado por los pueblos sometidos a su poder, por ende, a la llegada de los conquistadores españoles hacia el año de 1519, dichos pueblos se les aliaron para terminar con la opresión y dominación que sufrían, ocasionando la rápida decadencia de la gran Civilización Azteca y que se hizo inminente en 1521 con la caída de Tenochtitlán.

²¹ Vid DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p.73

1.1.2. Época Colonial

Tras la caída de Tenochtitlán en 1521 a manos de la Corona Española, la cual se vino gestando desde 1519, y de Yucatán en 1527, comenzó para México un largo periodo de subyugación a manos de los conquistadores, *“la autonomía y esplendor de las civilizaciones que habían poblado el territorio sobre sus propias ideas y tradiciones durante más de 200 años, se vio arrasada, a partir de que fue hecho prisionero Cuauhtémoc, el ultimo Tlatoani el 21 de agosto de 1521, y muerto el 28 de febrero de 1525”*.²²

Los 300 años posteriores que duró la etapa colonial o virreinal, se caracterizó por ser una etapa cruel y sangrienta de explotación, se dio una mezcla de razas con todo lo que esto implica, pero se suprimieron los usos y costumbres de la cultura conquistada y se le impusieron regímenes incluso absurdos, hábitos religiosos, jurídicos entre otros.

Respecto a la tenencia de la tierra el sistema cambio rotundamente, pues como era de esperarse los conquistadores se apropiaron de todas las tierras, ya que dentro de la concepción de los españoles, los nativos tras sus ritos sangrientos y atroces no tenían alma, mucho menos podían ser sujetos de considerarse con derechos.

La libertad que se otorga a los conquistadores para arrasar el nuevo continente tiene su origen, no solamente en el derecho de haberlo descubierto, sino también en las denominadas Bulas Alejandrinas, que fueron publicadas por el Papa Alejandro VI, o Rodrigo de Borja (en italiano Borgia), en las cuales a través de la denominada *línea de demarcación*²³, que es la frontera imaginaria establecida por el papa Alejandro VI el 4 de mayo de 1493 para definir los límites de las posesiones españolas y portuguesas en el nuevo mundo. Las siguientes disputas entre ambos países se arreglaron con la firma, en 1778, de un nuevo tratado, también acordado en la localidad madrileña del Pardo. Se

²²G. BARRERA P., Edgar, “Los por qué quien y cuando de los gobernantes de México 1312-1994” s. e. México 1994, p. 6

²³Vid. Enciclopedia Multimedia Microsoft Encarta 2009.

establecía la repartición del nuevo mundo entre España y Portugal, acto que dio respaldo a la Soberanía que ejecutaron los conquistadores sobre el nuevo mundo, así mismo en estas Bulas se ordenó él envió de los primeros misioneros evangelizadores a América.

Sin embargo esta empresa no fue del todo sencilla para la corona Española, ya que *“los gastos que se generaban, principalmente eran sufragados por los reyes con su patrimonio propio”*.²⁴ Lo que represento que pasado poco tiempo la corona no contase con los recursos suficientes para mantener todas las campañas y realizar lo propio para obtener las ganancias esperadas, por lo tanto se vio obligada a permitir la inversión de capitalistas privados, condicionándolos a que podían hacerse de los recursos existentes en el nuevo mundo, salvo los metales preciosos, los cuales deberían ser entregados a la Corona, que daría paso al *“bullionismo:(del inglés bullion, lingote de oro), es una teoría económica que define la riqueza como la cantidad de metales preciosos de los que se es propietario, su práctica se basó en la acumulación de metales preciosos (monedas o lingotes) como única riqueza posible”*²⁵. También es conocido como metalismo, es considerado como un mercantilismo arcaico español.

Lo anterior, género que un gran número de visionarios entre ellos, inversionistas, mercenarios, comerciantes e incluso piratas incursionaran en esta nueva aventura teniendo en claro que no vendrían a percibir una paga, es decir un salario de la corona Española por sus labores, sino más bien recompensas y botines, ya que tenían conocimiento de las grandes riquezas que existían en el nuevo mundo.

Al no poderse cobrar estos con los metales preciosos, destinados a la corona, *“los aventureros calmaron su sed de riquezas directamente con las tierras, incluso con los Indios, bajo la figura de la concesión otorgada por la*

²⁴RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op. cit.* p. 25

²⁵ *Bullionismo, Diccionario de economía, economia48, Disponible en: <http://www.economia48.com/spa/d/bullionismo-metalismo/bullionismo-metalismo.htm> Consultado el 25 de mayo de 2012. 2:00 A.M.*

corona, misma que intentaba mantener un orden sobre los territorios conquistados manteniendo cierto respeto sobre los Indios y sus Tierras".²⁶ Pese a esto, este control, no llegó a existir, pues la realidad que se vivía por parte de los Indios en la Nueva España dista de ello, ya que estos fueron víctimas del abuso de los conquistadores que a la fuerza los despojaron de sus propiedades y pertenencias, dejando abierta la esperanza de poder arreglar la situación de la tierra con la figura de la composición entre otras.

Pero para poder entenderlo, será importante mencionar las diversas clasificaciones y figuras que surgen en esa época para explicar y regularizar la tenencia de la tierra, Martha Chávez Padrón, en su obra *El Derecho Agrario Mexicano* clasifica y divide de forma más particular los diversos tipos de propiedad de la época colonial en tres categorías básicas, las cuales a su vez se subdividen en todos y cada uno de los componentes que dan cuerpo al tipo de propiedad que existió en esa época, tal como lo representa el esquema 1.6, división apoyada en la "*Ley para la distribución y arreglo de la propiedad dictada por Don Fernando V en Valladolid el 18 de junio y 9 de agosto de 1513*"²⁷, en la cual el monarca manifiesta la intención de que los vasallos colonizadores se repartieran la tierra de las zonas que fuesen a poblar.

²⁶ Vid CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p. 132

²⁷ *Ibidem*, p 148



Esquema 1.6 Tipos de propiedad en la época colonial

I. Propiedad individual:

a) Mercedes Reales: Principal fuente de adquisición de la propiedad en la Nueva España, consistente en el título de propiedad que otorgaba la Corona Española a través de los gobernantes españoles a los particulares para que se asentaran en el territorio conquistado y cultivaran la tierra, es decir a los peninsulares, criollos e incluso mestizos en ese orden, se tienen datos que afirman que aparte de dotárseles de tierra, se les entregó indígenas para que estos fuesen quienes las trabajaran, como mano de obra, además, estas tierras se dividían en tres clases:

Pan Sembrar: Las propicias para el cultivo de trigo.

Pan Coger: Las de riego.

Pan Llevar: Las de temporal.

- b) Caballerías:** Dentro del ordenamiento que contemplaba la propiedad, consistió en entregar una cantidad considerable de tierra a los caballeros a caballo que habían participado en la conquista armada, a los cuales se les consideraba caballeros.
- c) Peonías:** Esta figura es muy similar a la anterior en cuanto que se otorgaba a los soldados, a los integrantes de la tropa que participaron en la conquista armada, pero que andaban a pie, la cantidad de tierra que se les entregaba respecto a los caballeros, era mucho menor, más no insuficiente.
- d) Suertes:** Altamente parecida a las Mercedes Reales, ya que se le entregaba a los colonos para que expandieran la población hacia zonas no urbanizadas, inclusive se les proporcionaba armas e indígenas para labrar la tierra, sin embargo sólo se otorgaban a aquellos que pertenecían a alguna capitulación, la cual definimos más adelante.
- e) Compra Venta:** Esta forma de propiedad de la tierra, fue posterior y no difiere en gran parte de lo que hoy entendemos por Compra Venta, y se daba una vez que ya se habían consolidado los derechos sobre la tenencia de la tierra.
- f) Confirmaciones:** Se asemejó en gran parte al Calpulli Precolombino en cuanto a los requisitos para darse, y consistía literalmente en la Confirmación por parte del Rey hacia los conquistadores dotados de tierra, sobre los derechos sobre la misma, sin embargo el monarca exigía que se demostrara que la tierra era labrada y que además el tenedor viviese en ella, al reunirse los requisitos, el rey podía otorgar la tierra al tenedor y se convertía en propiedad privada, posteriormente la facultad de realizar la Confirmación paso también a los virreyes.

g) Prescripciones: Es generadora de la Propiedad Privada, se concebía de la misma forma en que hoy se percibe, contando incluso con las variantes de buena y mala fe, a través de las cuales podían personas que cubrieran los requisitos de vivir en la tierra y trabajarla, adquirirla en calidad de Propiedad Privada.

II. Propiedad Intermedia:

a) Composición: Como su nombre lo indica, se trata de componer la situación de la tenencia de la tierra, al ser más fácil y rápido pagar la composición por la ocupación indebida que recurrir a la compra de la tierra.

b) Capitulaciones: Podemos asemejarlas a lo que hoy conocemos como concesión, en si eran porciones de tierra que otorgaba la corona española a los particulares para que realizaran determinado trabajo, acción u obra con la condición de que si la obra era exitosa otorgara a la corona ciertas prestaciones.

c) Reducción de Indígenas: Es de gran interés por la forma de gestarse y los elementos que encierra, consistió en congregar a la mayoría de indios posibles en centros especializados en los cuales era más fácil la evangelización, sin embargo al llevarlos a estos centros poblacionales, se les quitaba su pequeña propiedad y se les obligaba a labrar el campo perteneciente a los dueños de los poblados donde eran concentrados.

III. Propiedad Colectiva:

a) Fundo Legal: Era la porción de tierra que se destinaba a la construcción de viviendas, esta figura es el génesis de las grandes ciudades y construcciones coloniales en el territorio conquistado, este debía tener dentro de su división y organización espacios

designados al cultivo de tierras, al esparcimiento y a la producción de diversas ramas de la técnica.

- b) Ejido:** El ejido en su concepción inicial, retomó elementos tan bastos e importantes del calpulli Azteca, ya que eran espacios de tierra que eran dotados de tierras para cultivo, para ganado, montes y aguas, con sus salidas y entradas bien delimitadas para no involucrarse con otros ejidos de los cuales eran vecinos y estaban al principio divididos los de los indios y los de los españoles.
- c) Bienes de Propios:** o Propios; eran las porciones de tierra que tenían en común tanto los españoles como los indios y las cuales estaban destinadas para que su aprovechamiento se viera destinado a sufragar los gastos públicos del en ese entonces fundado ayuntamiento y hacer mejoras a las ciudades, retoma aspectos similares al Atepetlalli, cuya función era sostener los gastos de la ciudad.
- d) Tierras de Común Repartimiento:** Casi al finalizar el periodo colonial, la corona debido a que ya había cambiado se percepción acerca de la capacidad de los indios de tener alma, decidió entregarles tierras para labrarlas, sin embargo no pudieron cumplirse por la ambición de los virreyes ocasiono un gran desorden en la repartición y tenencia de estas tierras, sin embargo es merecedor de mencionarse que esta figura marca el camino para el surgimiento de las comunidades respecto a la tenencia de la tierra, las cuales compartían semejanzas con el ejido.
- e) Montes, Pastos y Aguas:** Estas zonas de recursos estratégicas eran de propiedad común, todos tenían acceso a ellos y podían disfrutarlos, pero es de hacerse notar que su aprovechamiento debía ser sostenible, de conformidad con la corona Española, sin

embargo debido a los intereses personales de cada virrey, estos eran aprovechados y explotados solo por unos cuantos.

- f) **Propiedad del Clero:** La iglesia como institución, se divide en dos grandes grupos: el clero “secular” y el clero “regular”: el clero secular está integrado por los sacerdotes que no pertenecen a ninguna orden religiosa, sino que dependen directamente de los obispos en las diócesis y se encargan de prestar los servicios a los fieles en las parroquias, y por otra parte el clero regular que vive dentro de una congregación u orden religiosa y se encuentra sujeto a las reglas que impone la orden.

Durante la conquista espiritual que prosiguió a la armada, las ordenes de evangelizadores, frailes y abades, es decir el clero regular cobro gran importancia en la evangelización y la educación de los indígenas, y en conjunto con el clero secular atendieron las necesidades espirituales de los españoles y vigilaron el cumplimiento de las normas morales de la sociedad novohispana, sin embargo también concentraron en su poder grandes cantidades de tierra y riquezas, bajo las figuras del “*diezmo*”²⁸ que equivalía a la décima parte de la producción total agrícola y ganadera que se pagaba generalmente en especie a la Iglesia, y las “*primicias*”²⁹ que eran los primeros frutos de las tierras cosechadas o los primeros animales nacidos.

El clero regular no recibía parte del diezmo, excepto cuando ayudaban a la administración de parroquias, no obstante a falta de recursos fueron adquiriendo propiedades para garantizar una estabilidad económica, a excepción de los Franciscanos y algunas

²⁸ Diezmo, Hacia la cima, Disponible en: <http://hacialacima.com/diezmo-y-ofrendas/el-diezmo-segun-la-biblia-ofrendas.html> Consultado el 25 de mayo de 2012. 2:40 A.M.

²⁹ El Principio de las Primicias, Trayendo los cielos a la tierra, Disponible en: http://www.cristolasolucion.com/principio_primicias.html Consultado el 29 de Agosto de 2010 2:32 P.M.

órdenes de monjas mendicantes que se rehusaron a adquirir bienes raíces por sus votos de pobreza, las órdenes religiosas se convirtieron en propietarias de bienes raíces, y con el tiempo fueron acumulando grandes latifundios, no obstante los intentos de la corona para evitarlo.

Lo que trajo como consecuencia que estos bienes se convirtieron en bienes de manos muertas o amortizados, porque nunca o muy raras veces se vendían, quedando así fuera del mercado enormes cantidades de hectáreas cultivables. Como es el caso de la construcción de los nuevos templos del culto cristiano que se erigieron sobre los basamentos de la religión perecedera y sus alrededores que sirvieron como centros de evangelización, que no han desaparecido, solo se vio limitada y reducida con las leyes de reforma y desamortización posteriores.

g) *Encomienda:* Fue la institución característica de la colonización española, que, jurídicamente, era un derecho otorgado por el monarca en favor de un súbdito español denominado encomendero, con el objeto de que éste percibiera los tributos o los trabajos que los súbditos indios debían pagar a la monarquía, y, a cambio, el encomendero debía cuidar del bienestar de los indígenas en lo espiritual y en lo terrenal, asegurando su mantenimiento y su protección, así como su adoctrinamiento cristiano. Procedía de una vieja institución medieval implantada por la necesidad de protección de los pobladores de la frontera peninsular en tiempos de la reconquista.

Sin embargo en la Nueva España, esta figura implantada por Cortes, tuvo tintes diferentes en relación con la original en el imperio, puesto que no cumplía lo establecido con sus fines ya que solo explotaba de forma desmedida a los indígenas y no garantizaba su protección. La encomienda de Cortes, dio a los

encomenderos y a este mismo, gran poderío y fue necesaria la intervención de la corona española para frenarla a través de las audiencias.

La primer Audiencia, tenía la finalidad de limitar el poderío de los encomenderos y regresar las propiedades y los bienes a la corona española, sin embargo por cuestiones obvias, los integrantes de esta, no cumplieron estos preceptos y decidieron acrecentar sus propiedades personales bajo la figura de la audiencia sin favorecer a la corona, a los encomenderos y mucho menos a los Indios, situación que motiva en la corona la creación de la segunda audiencia.

La segunda audiencia puso fin a la figura de la encomienda excesiva a favor de unos cuantos encomenderos y regreso grandes propiedades a la corona, así como equilibró y reordeno la situación poblacional de los indios que se encontraban bajo el régimen de la encomienda.

h) Esclavitud: El descubrimiento de América y su colonización en los tres siglos siguientes, impulsó de forma considerable el comercio moderno de esclavos, basado en dos aspectos importantes: la guerra justa y la rebelión religiosa, a pesar de que *“la Corona Española a través de las Leyes de Indias dispuso no someter a esclavitud a ningún nativo, esta se dio y se recrudesció hacia la raza negra a quienes incluso se les consideraba seres irracionales”*.³⁰

“Desde mediados del siglo XV hasta la década de 1870, entre 11 y 13 millones de africanos fueron exportados hacia América, entre un 15% y un 20% murieron durante las travesías y en torno a 10 millones fueron esclavizados en los países de

³⁰Vid. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. *op. cit.* p. 31

destino, los conquistadores españoles obligaron a los jóvenes indígenas a cultivar grandes plantaciones y trabajar en las minas".³¹ Los indígenas no estaban acostumbrados a vivir como esclavos y no podían sobrevivir en estas condiciones, en parte debido a su falta de inmunización contra las enfermedades europeas y a las duras condiciones de trabajo. Aun así, Bartolomé de las Casas denunció la existencia de unos 3 millones de esclavos indígenas en la Nueva España.

Los acontecimientos que se generaron en el mundo, *"durante el siglo XVIII y principios del XIX, como la Revolución Industrial en 1780, la independencia de Estados Unidos en 1776, la Revolución francesa de 1789 a 1799, y los demás acontecimientos que se gestaron y desarrollaron durante el Siglo de las Luces o la Ilustración, aportaron a la Nueva España elementos trascendentes para su liberación de la corona española, es decir su Independencia"*.³²

Dentro de la problemática interna que se presentó en el Imperio español, podemos mencionar independientemente de la manifestada idea de crueldad de los españoles hacia los indígenas y los incontables abusos, muy a pesar de que la Corona Española trataba de limitar a los conquistadores para que no maltrataran a los nativos, pues contemplaban la idea de un posible levantamiento ya que al encontrarse la Nueva España casi incomunicada con la corona los nativos superaban en gran número a los españoles, las diferencias sociales que se gestaron durante el periodo de la Colonia y las cuales serían decisivas para la independencia, así como los problemas que enfrentaba España con diferentes países.

La estructura que se implementó en el orden administrativo y social durante la colonia, fue en mucho desfavorable para varios grupos, razas o castas en cuestión de propiedades, calidad de las tierras, puestos gubernamentales y estatus social, debido al color de la piel, el derecho de sangre y el lugar de

³¹ Enciclopedia Multimedia Microsoft Encarta 2009. *op cit.*

³² *Íbidem.*

nacimiento entre otros, los principales puestos y cargos los tenían los peninsulares, situación que a los criollos y mestizos, no les agrado, sin contar la inconformidad feroz existente entre los indios y los esclavos que marcaron el rumbo que daría paso al fin de la época colonial y el inicio del periodo independiente, en el esquema 1.7 se observan las diferentes clases que surgieron en razón de la mezcla de culturas y razas.

GRUPO	NIVEL SOCIAL	DE PADRES	NACIDOS EN
PENINSULARES	1°	ESPAÑOLES	ESPAÑA
CRIOLLOS	2°	ESPAÑOLES	NUEVA ESPAÑA
MESTIZOS	3°	ESPAÑOLES Y NATIVOS	NUEVA ESPAÑA
INDIOS	4°	NATIVOS	NUEVA ESPAÑA
NEGROS	5°	TRAFICO DE ESCLAVOS	VARIOS

Esquema 1.7 Clases sociales en la época colonial

1.1.3. Época Independiente

Originada por las excesivas diferencias entre las clases sociales y explotación por parte de las clases dominantes hacia las menos favorecidas, la lucha de independencia, fue concebida bajo ideologías europeas.

Si bien es cierto, en el movimiento participaron las clases oprimidas de la nueva España porque querían una liberación y reivindicación de sus tierras; también lo es, que en ellos no estaba concebida la idea de formar un nuevo estado o gobierno, de derechos, de una nueva historia.

“La independencia fue un proceso político y militar que, desde 1788 hasta 1820”³³, afectó a la casi totalidad de los territorios americanos gobernados por España, cuyo resultado fue la separación respecto de ésta de la inmensa mayoría de las divisiones administrativas de carácter colonial que habían

³³Vid. Enciclopedia Multimedia Microsoft Encarta 2009. *op cit.*

estado bajo el dominio de los monarcas españoles desde finales del siglo XV y el acceso a la independencia de gran parte de los estados de Latinoamérica dando como resultado la independencia de varios territorios.

Podemos también mencionar el contexto social y regional de los grupos afectados por los errores políticos ejercidos por la corona sobre la nueva España, una situación muy importante y de gran notoriedad, es que “*donde inician los primeros sentimientos liberales, es en la zona centro-norte-occidental del virreinato, especialmente el Bajío.*”³⁴

Un factor detonante de la rebelión que se daría años después y concluiría con la independencia, fueron las medidas reformistas aplicadas por la *dinastía borbónica*³⁵ basada en la política dinástica sostenida por Felipe V y su segunda esposa, Isabel de Farnesio, otorgó tronos en Italia a los hijos del matrimonio, dando origen a la rama Borbón-Sicilia. Los reinados de Fernando VI y Carlos III significaron la plenitud del reformismo. El desarrollo de la América española, cuyas posibilidades económicas aún estaban por explotar en su mayor parte, fue una de las tareas que recibieron más atención, ya que tenían por finalidad recuperar el control político y económico de los territorios conquistados, lo cual de forma directa afectó a los criollos del Bajío, quienes apenas empezaban a disfrutar una mejor calidad de vida con un mayor acceso al poder, lo que se traduciría en un gran cambio de vida; por lo tanto el resentimiento y desprecio de los criollos hacia los gachupines (peninsulares) se incrementó de tal forma que con ello se dio origen a las conspiraciones entre 1809 y 1810.

La influencia de la iglesia católica mediante la evangelización, (*especialmente a través de las ordenes mendicantes*³⁶) las primeras, reconocidas en el siglo XIII fueron las de los carmelitas, franciscanos, dominicos y agustinos. Posteriormente se le añadieron los mercedarios, los trinitarios, los

³⁴ *Íbidem.*

³⁵ Vid. *Reformas borbónicas, H-México*, Disponible en: <http://www.h-mexico.unam.mx/node/6547> Consultado el 25 de mayo de 2012 a las 04:17 P.M.

³⁶ Vid. *Estrategias Especiales de las Ordenes Mendicantes, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona*, Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-45.htm> Consultado el 21 de octubre de 2010. 9:42 A. M.

servitas, los jerónimos, los hermanos de San Juan de Dios, los mínimos y los jesuitas. El concilio de Trento permitió a las órdenes mendicantes la posesión de rentas, pero les prohibió la posesión de beneficios eclesiásticos. “*La iglesia católica también apoyada en el culto de los criollos hacia la virgen de Guadalupe, lo que les valió el nombre de Los Guadalupes,*³⁷” quienes adoptaron la organización clandestina, así como el apoyo directo a los Insurgentes durante la guerra de Independencia por lo que podemos sintetizar los elementos detonantes del movimiento de independencia, y clasificarlos en elementos externos e internos, tal lo como lo señala el esquema 1.8.(comparativo).

SITUACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE ESPAÑA	SITUACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE LA NUEVA ESPAÑA
El fracaso del mercantilismo español, o bullonismo como política económica, que origino en España importantes retrasos respecto a los demás países.	El desarrollo marcado solo en algunas zonas por un número reducido de criollos y la continua explotación por parte de los peninsulares, marco la diferencia de grupos sociales aun mas, dejando a los campesinos en peores circunstancias.
El endeudamiento de España y la rivalidad entre los miembros de la realeza, descubrió una monarquía débil que no fue capaz de evitar el colapso que se propago hasta los territorios conquistados.	Enriquecimiento de los criollos del bajo.
La Revolución Francesa y continuas guerras europeas obligaron a España a tomar parte en ellas, teniendo esta que tomar una política de desamortización que extiende hasta Nueva España.	Aplicación de las reformas borbónicas de desamortización.
El derrocamiento de la monarquía Española y la Imposición de un monarca por parte de Napoleón, termino por aniquilar toda organización en España.	Empobrecimiento de los criollos del Bajío.
	La inconformidad evidente tanto de criollos como de indígenas contra los peninsulares los cuales a pesar de la situación económica desfavorable, se resistían a disminuir sus lujos, y que para continuarlos intensificaron la explotación de los mas pobres y desprotegidos

Esquema 1.8 Factores internos y externos de la independencia de México

³⁷ Ídem.

El primer paso en pro de la independencia, fueron sin duda las iniciales conspiraciones, y los dos grupos que tenían mayor fuerza política aprovechando la situación a que se enfrentaba la corona española, fueron los criollos, quienes pretendían crear juntas gubernativas provisionales, y los peninsulares, enérgicos defensores del régimen colonial cuyo fuente principal de poder era la audiencia, y encabezando el movimiento, el cura Miguel Hidalgo y Costilla, situación que le valió el nombre de “el padre de la patria”.

Hidalgo nació en tierras del bajío, en la intendencia de Guanajuato, fue de los criollos educados bajo influencia Jesuita, se ordenó sacerdote en 1778, desarrolló actividades artesanales y estableció talleres de diversos oficios, tales como la apicultura, la cría del gusano de seda, entre otras, tareas que enseñó a los campesinos, además de alfabetizarlos.

Durante 1809, participó en reuniones que bajo el disfraz de academias literarias se celebraban en compañía de figuras tales como el sacerdote José María Sánchez, en Querétaro, el Corregidor Miguel Domínguez y su esposa Josefa Ortiz, además de hombres de leyes, algunos comerciantes y varios militares como Ignacio Allende, oficial militar y pequeño propietario de tierras, así como Juan Aldama, militar hijo del administrador de una pequeña industria; (es decir, la mayoría criollos del Bajío.)

La noche del 15 de Septiembre, Hidalgo con algunos colaboradores como Allende y Aldama, se dirigieron a las cárceles a liberar a los reos para aumentar el grupo de hombres, y en la madrugada del domingo 16 de Septiembre, Hidalgo llamó a misa más temprano de lo habitual, e incito a los fieles a dar comienzo al movimiento de Independencia.

Respecto a la materia agraria, podemos retomar el decreto del 5 de diciembre del mismo año, denominado “Rentas de Tierras Indígenas y entrega de estas”, con la prohibición de darlas de nueva cuenta en arriendo, el espíritu de este decreto, netamente agrario, según el maestro Jesús G. Sotomayor Garza, revelo las intenciones sociales del cura Hidalgo. y la respuesta que

obtuvo por parte del pueblo fue favorable, ya que con estas medidas empezaban a ver respuesta a sus peticiones de justicia, que habían sido ignoradas por tres siglos.

Otro personaje de gran valor para el movimiento fue otro cura, José María Morelos y Pavón, nacido en Valladolid en 1756, no sólo fue héroe del movimiento de índole militar, sino de igual forma político y social, se encargó de crear el Congreso Supremo Constitución, al que proclamó completa soberanía e independencia de la “América Mexicana”.

En tanto a la situación agraria y social, la aportación más importante de Morelos, más allá de las batallas, es sin duda la proclamación de los Sentimientos de la Nación, de los cuales destaca el punto 17 que dice “17. *Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado, señalando penas a los infractores.*”³⁸ Es decir, aborda directamente la problemática agraria de la época de la propiedad. Como culmen de Morelos en el movimiento, fue la proclamación del decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocido como la *Constitución de Apatzingán*³⁹.

Martha Chávez Padrón, especifica que “*el periodo independiente en México no se inicia con el movimiento, ya que en ese momento se inicia la lucha para poder conseguirlo, sin embargo, no es sino hasta el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del ejército Trigarante a la Ciudad de México*”⁴⁰, superada esta etapa en el país, la situación agraria continuo semejante a como se presentaba en la colonia, las grandes propiedades y porciones de tierra, se organizaron en tres figuras emblemáticas de le época, los latifundios, que venían

³⁸ Sentimientos de la Nación, Orden Jurídico, Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf> Consultado el 20 de julio de 2010. 10:20 P.M.

³⁹ Constitución de Apatzingán, Diputados, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf Consultado el 25 de mayo de 2012. 04:32 A.M.

⁴⁰ Vid. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p. 182

presentándose desde la época colonial, la propiedad particular que recuperaron los indígenas y las grandes porciones de tierra de las que se adueñó la Iglesia.

En el Estado incipiente, se presentaron problemas que provenían de más allá de sus fronteras, entre ellos, los intereses y las políticas expansionistas de los Estados Unidos de América, en la cual los anglosajones valiéndose de las mismas artimañas con las que habían saqueado las tierras a los pueblos nativos; la intriga, él envió de emisarios, la pequeña pero significativa intervención en la organización política y social en el estado, *“tal es el caso del apoyo en cuanto a armamento, que brindo el gobierno Estadounidense a Morelos en 1813, por parte del presidente James Madison, a cambio de concesiones territoriales,”*⁴¹ comenzaban a intervenir en México.

Para la formación del nuevo estado y su concepción, se puede observar en la organización social el génesis la declaración de independencia en 1821, por lo que, cabe hacer hincapié en las continuas represiones por parte de los gobernantes hacia la sociedad en general, que se recrudeció hacia los campesinos y la continuidad de las disputas sobre la tierra, su uso y explotación.

Fue hasta la promulgación del decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814 (Constitución de Apatzingán) en su capítulo V, de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, en sus artículos 32 a 35, en los que se tutela el derecho de propiedad de los gobernados.

“Art. 32. La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: solo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán preceder los requisitos prevenidos por la ley.

⁴¹ Vid. DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, op. Cit., p. 152.

Art. 33. Las ejecuciones civiles y visitas domiciliarias solo deberán hacerse durante el día, y con respecto a la persona y objeto indicado en el acta que mande la visita y la ejecución.

Art. 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan a la ley.

Art. 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.⁴²

Un problema al que se enfrentó el estado naciente, fue respecto de la totalidad de sus tierras y territorios, sobre la colonización, pues existían enormes cantidades de tierras que no habían sido colonizadas ya que los grupos poblacionales se concentraban en las capitales de los estados, puesto que la organización de la nueva España, dio paso a este fenómeno.

Surge el término de tierras baldías o colonizables; *“cabe destacar que no todas las tierras que el Estado determinaba como baldías o colonizables lo eran ya que pertenecían a determinados grupos de pobladores que se no podían defender sus propiedades y fueron víctimas de robos y despojos”*.⁴³

A este problema se puede sumar que el crecimiento de la población era muy bajo porque estaba acompañado de altas tasas de mortalidad, provocadas principalmente por las epidemias, las hambrunas, los desastres naturales, las rebeliones y habrían de sumarse las guerras extranjeras.

Un intento de combatir este tipo de problemas, fue plasmado en el decreto para colonizar el territorio correspondiente al Istmo de Tehuantepec y Coatzacoalcos, motivando a nacionales, incluso a extranjeros para que se adentraran en la colonización de grandes territorios, no obstante prefiriendo a

⁴² Vid. Siglo XIX 1810-1819 > 1814, 500 años de México en Documentos, Disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1814_111/Decreto_constitucional_para_la_libertad_de_la_America_mexicana_sancionado_en_Apatzingan_22_de_Octubre_de_1814.shtml Consultado el 04 de noviembre de 2010 1:48 P.M.

⁴³ DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p. 153

los nacionales para evitar problemas de pérdidas de territorio frente a otras naciones.

Otro intento de poblar, fue el decreto del 19 de julio de 1823, denominado Decreto número 106 de 23 de julio de 1823, concediendo honores y distinciones a los sostenedores de la independencia, en el cual se reconoce los servicios prestados al Estado en la lucha por el surgimiento de la nación, principalmente en los siguientes artículos:

“1. Se declaran buenos y meritorios los servicios hechos a la patria en los once primeros años de la guerra de independencia.

2. En consecuencia pueden alegarse para solicitar y obtener empleos, y los demás beneficios, con que el Estado recompensa el mérito de los buenos patriotas...

*9. Si los ameritados en la expresada época no aspiraren a empleo alguno civil o militar, o si el supremo poder ejecutivo no los creyere aptos para los que soliciten, los tendrá presentes en el repartimiento de tierras baldías que decretare el congreso”.*⁴⁴

No fue sino hasta el 14 de octubre de 1823, con el decreto de la formación de la Provincia del Istmo, que en su artículo 7 establecía la división de los terrenos baldíos en tres, lo que constituyó una forma de división en la organización de la tenencia de la tierra para esta zona.

“7.- El terreno baldío que existe en esta provincia se dividirá en tres porciones. La primera la distribuirá el gobierno entre los militares que se retiren con una parte de sus sueldos, las personas que hayan hecho servicios a la patria, pensionistas y cesantes. Si aún restase algún terreno desocupado de esta primera porción, lo repartirá el mismo gobierno entre nacionales y extranjeros que se quieran establecer, siempre que tengan las calidades de buena conducta, industria, etc., prefiriendo a los casados. La segunda porción será beneficiada por el gobierno entre capitalistas nacionales y extranjeros que se establezcan en el país conforme

⁴⁴ Vid. Siglo XIX 1820-1829 > 1823, 500 años de México en Documentos, Disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1823_122/Decreto_n_mero_106_de_23_de_julio_de_1823_concediendo_honores_y_distinciones_a_los_sostenedores_de_la_independencia.shtml Consultado el 04 de noviembre de 2010 2:40 P.M.

a las leyes generales de colonización. La tercera se beneficiará o repartirá por la diputación provincial en provecho de sus habitantes que carezcan de propiedad, arreglándose en cuanto a cantidad de terreno que se conceda a un individuo a la base que asigna esta ley, y lo demás lo beneficiara para los ramos de fomento y educación de los vecinos de la provincia”⁴⁵

En México, se observaban intentos de colonización que a su vez se traducen en reparto de tierras o adquisición de estas, lo cual puede describir a esta forma de organización, como colonizadora, sin embargo los intentos no tiene éxitos concretos, y además deberán enfrentar por una parte los deseos expansionistas de Estados Unidos y otras invasiones, así como la separación Iglesia estado.

Para 1836, se dio la separación del estado de Texas por la mala política de Santa Anna, movimiento que para 1847 desembocó en la guerra México-Estados Unidos, una guerra ventajosa que culminó con la firma del tratado Guadalupe Hidalgo en 1848, no sin antes dejar al estado mexicano solo con la mitad de su territorio original.

El ascenso al poder de Antonio López de Santa Anna, y su forma de gobierno, repercutió en demasía entre la clase dominada, ya que la figura que seguía apareciendo en la forma de gobierno y en la política fueron sin duda las medidas represivas del gobierno hacia el pueblo al mostrar este su descontento por la diferencia de trato entre las clases sociales, sin embargo con el derrocamiento de la dictadura del presidente Santa Anna apoyados en plan de Ayutla, que desembocó en lo que hoy se conoce como la Revolución de Ayutla, el interés a la problemática existente en el campo tomó nuevo interés.

A la caída de Santa Anna, grandes cantidades de tierras que estaban administradas bajo la figura del *latifundio*⁴⁶ que fue la explotación agraria de

⁴⁵ Vid. Siglo XIX 1820-1829 > 1823, 500 años de México en Documentos, Disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1823_122/Decreto_Formación_de_la_provincia_del_Its_mo.shtml Consultado el 04 de noviembre de 2010 2:46 P.M.

⁴⁶ Vid. Enciclopedia Virtual, Microsoft Student con Encarta 2008.

gran extensión, caracterizada por el ineficaz uso de los recursos disponibles. El concepto 'gran extensión' debe enmarcarse en las características físicas, sociales y territoriales del espacio geográfico en que se encuentre: en Europa puede tener algunos cientos de hectáreas, mientras que en Latinoamérica superará con facilidad las diez mil que venía presentándose desde la época colonial, y que por su pésima organización no presentaba beneficios, por lo que debían cambiar de organización, no obstante, en muchos lugares continuo, al ser una figura que se transmitía por herencia y continuaba con las generaciones futuras del dueño.

La otra figura correspondiente a esta época, fue la Propiedad de la Iglesia, que según cifras que presento "*don Lucas Alamán, ascendían a \$300,000,000.00*"⁴⁷ otros personajes aportaron cifras diferentes, sin embargo esto no sirve para mentalizar las grandes riquezas que tenía la iglesia en ese tiempo, por lo que "*el 25 de Junio de 1856, el presidente Ignacio Comonfort, promulgo la Ley de Desamortización de Fincas Rusticas y Urbanas*"⁴⁸, también conocido como Ley Lerdo, que afectó directamente los bienes de la Iglesia, que tenía un gran poder dentro del poder por parte de los conservadores, lo cual desencadenaría la Guerra de Reforma o Guerra de los Tres Años, entre liberales y conservadores, generando la separación de la Iglesia del Estado.

Sin embargo, anterior a esta ley se encuentra el voto particular del Diputado Ponciano Arriaga que data del 23 de junio de 1856, dos días antes de la promulgación de la Ley de Desamortización, pero que cuenta con un gran significado, pues se basa en el derecho a la propiedad, inclusive establece que "*la Constitución debía ser la Ley de la Tierra*"⁴⁹ Su voto, consistía en la propuesta de limitar la extensión de las propiedades rusticas a un máximo de 15 leguas cuadradas y en caso de excederlas debían ser cultivadas, sino deberían ser considerados como terrenos baldíos, entre otras, sin embargo no tuvo mayor aplicación pues se presentó la Ley Lerdo.

⁴⁷ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p. 183

⁴⁸ *Vid.* Enciclopedia Virtual, Microsoft Student con Encarta 2008 *op. cit.*

⁴⁹ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op. cit.* p. 47

Se considera al Diputado Ponciano Arriaga como un precursor de la reforma Agraria, ya que señaló que el derecho de propiedad es inherente a la persona, pero este no se perfecciona sino por medio del trabajo, además que con esta propuesta no se pretendía eliminar la propiedad, sino generalizarla ya que especifica: *“Mientras que pocos individuos, están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida en mayoría de ciudadanos, gimen en la más horrenda pobreza, sin hogar, sin industria ni trabajo...”*⁵⁰

Posteriormente se presenta la Constitución de 1857, que tiene gran valor, pues consagra los derechos del hombre de forma fuerte y clara, promulgada por el Presidente Comonfort, ya que el Congreso se había reunido desde 1856 y fue aquí donde se dio el voto particular del diputado Ponciano Arriaga. El 5 de febrero de 1857, y dentro de sus principales puntos destacan el artículo 27 referente a la figura de la propiedad y la inviolabilidad de esta a no ser por causa de utilidad pública, pero con su respectiva indemnización, además de limitar a organizaciones civiles a detentar, la propiedad, pues de cierta forma suprimía la propiedad colectiva.

La constitución servía para la destrucción de la propiedad colectiva de los pueblos indios, sustituyéndola por la pequeña propiedad individual, lo que género que algunas haciendas se aprovecharan de esto y se apropiaran de las tierras que estaban en sus cercanías alegando que eran terrenos baldíos, generando a la postre que las comunidades fueran reducidas y confinadas a lugares donde la calidad de la tierra era mala, todo esto generado por una disposición constitucional bien intencionada, pero mal aplicada pues cuando los grupos pierden la fuerza que les da la unidad, son más vulnerables.

Aunada a la Constitución del 1857, la Ley Lerdo continuo aplicándose, generando un gran descontento en los conservadores, así como en la cabeza de la iglesia, la curia Romana, instruyo al clero mexicano para que

⁵⁰Ídem.

desconociera dicha constitución so pena de excomunión, así como de negar la unción de los enfermos si no rechazaban y negaban dicha constitución. Se da con esto inicio a la guerra de reforma.

En julio de 1859 Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada y Benito Juárez, proclaman en Veracruz el manifiesto del gobierno constitucional de la nación, que contendría las siete leyes. Una de ella fue la nacionalización de los bienes eclesiásticos.

En enero de 1861, tres años después del inicio de esta guerra, arribaría a la capital Benito Juárez como presidente de la República, pero debido al desconocimiento de la personalidad jurídica de las poblaciones indígenas la problemática agraria permaneció.

Dicha problemática continuaría inmutable hasta 1876, año en que iniciaba su primer periodo de gobierno el General Porfirio Díaz, pues al término de este periodo promulgó una resolución para la repartición de ejidos en Chiapas, la llegada de Díaz al poder prometía grandes cambios y mejoras para la situación del país, y así fue, *“se estima que el desarrollo alcanzado en el tiempo de su mandato asciende al 300%”*⁵¹, sin embargo a la larga, este gobierno se convertiría en una dictadura y la represión a la sociedad se volvería a hacer presente.

Los beneficios en materia agraria que se generaron tras esta dictadura fueron, por ejemplo en 1894 la creación de la Ley Sobre enajenación y ocupación de terrenos baldíos del país, y su reglamento, en el cual se estableció la creación del Gran Registro de la Propiedad de la Republica, con la función de inscribir, previos requisitos establecidos los títulos de terrenos baldíos nacionales, y el beneficio que se obtenía con esto, era que aquella propiedad que se encontrara inscrita se consideraría irrevocable y no se

⁵¹ Vid. Enciclopedia Virtual, Microsoft Student con Encarta 2008. *op. cit.*

molestaría, esta fue derogada por decreto en 1909, para dar paso a la creación de la Dirección Agraria.

La situación social se recrudecía y es que pese al mal trato y vejación que sufrían los trabajadores en la industria como lo era la minera por la continua explotación por parte de extranjeros de los recursos del país con mano de obra mexicana, aun mas deplorable era la situación de los trabajadores del campo ya que tal era el maltrato que los dueños solo proporcionaban alimento para que pudiesen vivir para trabajar pues con la instauración de las tiendas de raya lo único que tenían los jornaleros eran deudas que incluso se transmitían de generación a generación en las haciendas.

Pese los intentos de los campesinos por mejorar su situación, la represión por parte de Díaz se hacía notar, tal fue el caso de los movimientos obreros en la zona minera de Cananea en Sonora y la zona Industrial de Rio Banco en Veracruz, entre 1906 y 1907.

Durante este tiempo se gestaron pese a la represión, movimientos tendientes a derrocar la tiranía, existe un documento que cita el Maestro Carlos Humberto Durand Alcántara, el "*Plan Socialista*" que dentro de sus preceptos contempla un proyecto de Ley Agraria, que al haber sido elaborada en los tiempos de la represión a su máxima expresión consagra los sentimientos y realidades de los gobernados, dicho documento refiere lo siguiente:

"Proyecto de Ley Agraria.

Artículo 1. La nación declara ser suyo el territorio que Habita.

Artículo 2. Todo hijo de la nación tiene derecho a poseer y recibir en propiedad particular, el terreno que puede o quiere cultivar.

Artículo 3. Son hijos de la nación los nacidos en ella y los extranjeros nacionalizados.

Artículo 4. Son abolidos todos los impuestos de las haciendas como asientos de casa, rentas, medias y licencias, etcétera.

Artículo 6. Son públicas y propiedades de los pueblos las obras que pertenecieron a las haciendas y resultan de utilidad común, como las presas, las tomas de agua, los grandes cercados, las casas que no tienen ya objeto, los templos con todos sus paramentos.

Artículo 7. Los jornaleros y sirvientes que hayan ganado los injustos y viles jornales, acostumbrados hasta hoy, quedan dispensados de todas sus deudas para con las haciendas.

Artículo 8. Cada habitante de hacienda, recibe en propiedad particular el solar que habita y el terreno que cultiva.

Artículo 16. Los terrenos incultos y comunes son administrados por los consejos de los pueblos.

Artículo 23. La nación declara ante la faz del mundo que por esta ley se establece la patria.⁵²

En este documento se plasmaron el sentir, los deseos de una nación soberana, con ganas de cultivar la tierra y tener una tierra que cultivar.

Hacia el año de 1910, pese a las continuas reelecciones de Porfirio Díaz como presidente, y pese haber anunciado que no buscaría su reelección en 1908, en los sufragios de 1910 resulto ganador, estas circunstancias se venían desarrollando, por lo que el 5 de octubre comenzó a plasmarse el Plan de San Luis, que no sería terminado por Francisco I. Madero, sino en su exilio en San Antonio Texas el 25 del mismo mes, puesto en circulación y difundido en México por los Maderistas y los anti reeleccionistas.

El Plan de San Luis estaba motivaba al levantamiento armado en contra de la tiranía, estaba integrado por 15 puntos, en los que se declaraban nulas, por fraudulentas, las elecciones presidenciales de julio, que habían supuesto la

⁵²Vid. DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p. 198

reelección de Díaz; se consagraba el principio de no reelección y el sufragio efectivo; y se proclamaba a Madero presidente provisional de la República. Asimismo, se daba primacía legal a la vigente Constitución de 1857 y, en una formulación algo vaga, se hacía referencia de alguna manera a la reforma agraria, dirigida sobre todo a la restitución de las tierras de las que los pequeños propietarios, especialmente los indígenas, habían sido arbitrariamente despojados.

El texto fijaba para el día 20 de noviembre de ese año, de las seis de la tarde en adelante, el levantamiento en armas de todas las poblaciones mexicanas, dejando claro que quedaba prohibido saquear propiedades y fusilar a los prisioneros aunque previamente se hubieran resistido a la rebelión, lo cual trajo como consecuencia el inicio de la Revolución Mexicana.

1.1.4. Época Revolucionaria

Posterior al Plan de San Luis, apareció el Plan de Ayala, entrando a escena un revolucionario por demás famoso que impulsaba este Plan, el líder revolucionario Emiliano Zapata, después de luchar en las filas de Madero, decide separarse de este al considerar que no se cumplía lo establecido en el Plan de San Luis, por lo que Zapata pretendía impulsar su propia Reforma Agraria, bajo la concepción de que la tierra pertenece a quien la trabaja, repartió tierras mediante la fuerza a los campesinos para que las cultivaran.

El éxito de este plan convergió en la propuesta de la restitución de la tierra, ya que con Madero no se vio desarrollado este punto y era algo sumamente deseado entre los individuos de esa época, a pesar de, que no solo consistía ya en el deseo de recuperar sus tierras.

La ideología socialista se abrió paso entre los gobernados, ahora lucharían por todo, por la tierra y por sus derechos, de los que habían sido privados por siglos.

Los especialistas, han sintetizado el contenido de este plan, en:

- a) Restitución de ejidos.
- b) Fraccionamiento de latifundios.
- c) Confiscar la propiedad a los opositores del plan.

Y por tanto, la aplicación mediante la fuerza por parte de Zapata y sus compañeros revolucionarios, motivados por el lema “Tierra, Justicia y Libertad”, que descifraba las intenciones verdaderas del movimiento, vendría a significar la restitución de las tierras de las que habían sido despojados años atrás, apoyándose lo poderosos en las leyes que sin esa intención aprobarían Juárez y sus colegas.

Se inició la repartición de tierras, dando lugar a la después formación de ejidos, tal es el caso del “*poblado de Ixcamilpa de Guerrero, en el estado de Puebla*”⁵³. Estas restituciones no quedaron en el intento, sino que se consolidaron, por fin las peticiones se veían cumplidas, y esto fue elaborado por el ejecutivo, mediante una resolución presidencial dotatoria, que Zapata consiguió, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Las intenciones de Madero de solucionar el problema agrario, estaban presentes, sin embargo el consideraba regular de forma correcta el antiguo régimen colonizador, “*mediante compañías colonizadoras subvencionadas y la pequeña propiedad particular.*”⁵⁴

Sin embargo la presión ejercida por el movimiento revolucionario de Zapata en el Sur lo presiono de tal forma que no tuvo más que reconocer la personalidad jurídica de los “*Ayuntamientos, Asambleas o corporaciones Municipales de la República, sea cual fuere la denominación con que sean designadas por las leyes locales,*”⁵⁵ para que pudiesen promover lo referente al deslinde, asentamiento, fraccionamiento y reparto de ejidos de los pueblos, y posteriormente estableció que debería separarse el fundo legal del pueblo y

⁵³ Vid. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p. 239

⁵⁴ *Íbidem.* p. 240

⁵⁵ *Íbidem.* p. 241

destinarlo únicamente a cubrir las necesidades básicas de una población, tales como escuelas, avenidas, mercados, viviendas, etc., y la cantidad de tierra sobrante, debería repartirse entre los habitantes de forma equitativa para que esta fuese cultivada, no obstante continuaba su idea de preservar con la propiedad individual.

Otro Plan que se gestó en esta época, fue el Plan de Guadalupe, proclamado por Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913, inmediatamente después de la muerte de Madero, inicialmente, no contenía elementos agrarios, su intención netamente desconocer y abolir el gobierno de la presidencia Victoriano Huerta, y convocar a elecciones presidenciales, quedando interinamente Carranza en la presidencia.

“El 12 de diciembre de 1914, en lo que se conoce como la Convención de Aguascalientes, en donde se reunieron los grandes caudillos: Obregón, Villa y Zapata, y se le adiciono la obligación de sancionar leyes agrarias en pro de la pequeña propiedad, así como la disolución de los latifundios y la restitución de las tierras despojadas.”⁵⁶

Origen de las adiciones realizadas al Plan de Guadalupe, se consignó a don Luis Cabrera para dar cumplimiento a estas, debido a su gran conocimiento de la problemática agraria, pues “el 3 de diciembre de 1912”⁵⁷ con un discurso por de más elocuente y apegado a la realidad, justo para resolver la situación difícil que el campo mexicano había presentado ante el Congreso, las principales aportaciones de este discurso que se consideran como proyecto de Ley Agraria, fueron:

- a) La urgencia de proceder a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que estos hayan perdido, para dotar de ellos a quienes carecen, así como para aumentar las proporciones de los que ya tienen, ya que la reconstrucción de los ejidos es indudablemente una medida de utilidad pública.

⁵⁶ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op. cit.* p. 64

⁵⁷ Vid. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p. 244

- b) Clasificó al hacendismo como: *“la presión económica de la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto, y de una multitud de privilegios de que goza en lo económico y lo político, y que produce la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande y la pequeña propiedad ante el impuesto, pues una vez igualadas ambas propiedades, la división de la grande se efectuara por si sola.”*⁵⁸

La mayoría de los autores comulgan en calificar este discurso como las bases de la ley del 6 de enero de 1915.

Basados en el discurso de Luis Cabrera, el 6 de enero de 1915, se promulgó el Decreto que había encomendado Carranza a Cabrera, en el cual se consolidaban los intereses nacionales de una legislación agraria de ipso y de jure, el contenido de este precepto que sería la Ley Agraria decretada por el Presidente Carranza contiene los siguientes puntos:

- a) Declara la nulidad de las enajenaciones violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y todas las ilegales que hubiese realizado la autoridad federal en perjuicio de los gobernados.
- b) Se crea la Comisión Nacional Agraria.
- c) Se crean las Comisiones Locales Agrarias; una por cada estado o territorio de la República, que son el antecedente de las Comisiones Agrarias Mixtas.
- d) Los Comités Particulares correspondientes a los pueblos, cuya función sería realizar los trámites agrarias ante la comisión nacional y las comisiones Locales.

⁵⁸ *Íbidem.* p. 245

- e) Se establece el derecho de los pueblos a obtener tierras para sus ejidos mediante la figura de la expropiación de los terrenos colindantes.

A su vez esta Ley plasmo las bases para lo que es actualmente el artículo 27 constitucional.

Como nota interesante, es saber que cuatro meses después de la publicación de esta Ley, el General Francisco Villa dicto su propia Ley Agraria en León Guanajuato, en la que destacan la atribución de la *“Facultad a los gobiernos de los estados a delimitar la superficie total que le pertenecería a cada dueño, tomando en cuenta la calidad de la tierra, la cantidad de agua y la densidad de la población.”*⁵⁹ Así mismo *“la Federación legislaría sobre crédito, colonización, vías de comunicación y demás aspectos complementarios para resolver el problema agrario.”*⁶⁰

Desafortunadamente, esta Ley no tomo influencia legal por la derrota de Villa, aun así es una gran referencia para observar la forma de pensar debido a las condiciones suscitadas en el norte del país, lo que da paso a un análisis de las diferentes ideologías que se presentaron en el norte del país a través de Francisco Villa y al sur de este mediante Emiliano Zapata, ambos caudillos en pro de la Revolución, de la defensa de la tierra y la correcta distribución de esta entre el pueblo, como señala el esquema 1.9.

⁵⁹ Vid. SOTOMAYOR GARZA, Jesús G., *op. cit.* p. 81

⁶⁰ *Ídem.*



Esquema 1.9 Movimiento revolucionario al norte y sur del país

El siguiente paso debía consolidar lo que de alguna forma se había conseguido y dadas las condiciones del país, por una parte consciente de sus necesidades, y por la otra con ganas de seguir obteniendo victorias en beneficio de los gobernados por una mejor calidad de vida, el respeto a sus derechos como personas y los derechos adquiridos a través de las armas bañadas en sangre; la forma en que esto sucedió fue la realización de una nueva Constitución Política que conservara las garantías establecidas en la Constitución Social de 1857, pero que estableciera las formas para hacerlas valer, surgió entonces la Constitución de 1917 que actualmente nos rige, y que comenzó a elaborarse cuando “*el Congreso Constituyente se inauguró el 21 de noviembre de 1916 en la ciudad de Querétaro.*”⁶¹

⁶¹DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p. 243

Para efectos de la materia Agraria, de esta Constitución, el artículo que significó gran trascendencia por los nuevos aspectos que presenta, sin duda es el artículo 27, haciendo hincapié a lo establecido por la comisión redactora de este, se observa que el nuevo concepto de propiedad favorece a los sujetos, ya que debía *“considerarse a la propiedad como derecho natural... fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacra de ellas los elementos necesario para la vida es indispensable... como consecuencia de lo expuesto, la Comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese Derecho.”*⁶²

Se desarrollaron tres tendencias sobre el surgimiento de este artículo en el Constituyente, respecto a la forma de organizar la tenencia de la tierra en la Nación, aunque como explica Isaías Rivera Rodríguez, en su obra El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, al citar a Lucio Mendieta y Núñez, el cual a su vez *“indica que el artículo 27 constitucional es una simple declaración general del dominio eminente del Estado sobre el territorio,”*⁶³ dichas tendencias se manifiestan de la siguiente manera:

- 1) La propiedad se sostiene en el principio de ser considerada como un derecho natural, por tal calidad, esta debe ser protegida contra cualquier atentado de eliminarla, por ejemplo la expropiación siempre y cuando no se base en la precisa utilidad pública.
- 2) La Nación tiene la absoluta propiedad del territorio en el que se erige, y es esta únicamente la que puede disponer de él, podrá otorgar únicamente en posesión, para que sea utilizada y trabajada, por lo que su goce será únicamente del usufructo.
- 3) Esta tendencia conjunta las dos anteriores y la expresa en que el derecho de propiedad, debe adecuarse al trabajo de la tierra, es

⁶² Vid. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p. 270

⁶³ Vid. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op. cit.* p. 68

decir la propiedad y la posesión debían coincidir en cuanto a tiempo, bienes y personas.

Pese a las diferencias ideológicas de los integrantes del Constituyente de 1917, se concluyó en *“el reconocimiento de la función social de la propiedad..., se considera como un antecedente directo de esta función social a la organización de los calpullis y sus calpullallis, ya que de estos últimos se otorgaba a cada jefe de familia el usufructo de una parcela, siempre bajo la premisa de que debía servir a su familia y a la sociedad en general, y por ello no podía dejar de trabajarla ni transmitirla, so pena de perder el derecho.”*⁶⁴

Posterior a la Revolución, se adoptó una nueva forma de producción, el capitalismo aplicado a la agricultura, desplazando poco a poco al latifundio mediante la pequeña producción campesina al ser el ejido la base que adoptó la reforma agraria, y que sería aplicada desde 1915 hasta 1929 mediante las circulares que expedía la Comisión Nacional Agraria.

Una vez establecida la forma haberse realizado el reparto parcial de la tierra y de haberse organizado en ejidos y comunidades, se vislumbraba en el país un crecimiento agrario tanto en producción como en una legislación de alto grado social, y prueba de ello es que *“se promulgaron los códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.”*⁶⁵

Anterior a los códigos, está la Ley de Ejidos, decretada el 28 de diciembre de 1920, cuya intención era unificar el contenido de la Ley Agraria de 1915, adecuándolo al artículo 27 Constitucional. La cual no tuvo injerencia positiva en el agro mexicano y fue abrogada un año después de su promulgación mediante decreto de fecha 22 de noviembre de 1921, entre otras cosas por atentar contra la comunidad indígena al considerarla antípoda al modelo de producción y desarrollo capitalista⁶⁶, además con este decreto, se crea la Procuraduría de los Pueblos, que tenía funciones de asesorar, patrocinar y promover en

⁶⁴ *Íbidem.* p. 69

⁶⁵ *Vid.* SOTOMAYOR GARZA, Jesús G., *op. cit.* p. 82

⁶⁶ *Ídem*

representación de los campesinos los tramites agrarios que estos solicitaran de forma gratuita.

El Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922, con la cual se intenta dar más agilidad a los trámites agrarios para realizar el reparto a los pobladores que tuviesen la forma de acreditar sus derechos, “*permite a los Comités Particulares Administrativos, atender la administración y mejoramiento de los ejidos.*”⁶⁷

Antes de la promulgación del primer Código Agrario, dentro de las que se consideran más importantes, esta la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de Diciembre de 1925, de la cual destacan la institución de la Figura del Comisariado Ejidal, describiéndolo como los “*mandatarios de los ejidatarios y administradores del ejido,*”⁶⁸ además de la creación del Registro Agrario Nacional, que tendrá la función de registrar en el todos datos referentes a la organización de la tenencia de la tierra, así como otorgar a la propiedad ejidal la calidad de inalienable, inembargable e imprescriptible.

La creación del Consejo de Vigilancia del Ejido, data de la ley de Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, donde se establece que independientemente de las funciones de administración y representación del ejido, el comisariado está obligado a desarrollar las mejoras materiales necesarias para el bienestar de la colectividad, para lo cual se crea el Consejo de vigilancia con las atribuciones de vigilar el actuar del comisariado y revisar la contabilidad y finanzas de este.

En 1934, se da la proclamación del Primer Código Agrario en el periodo Presidencial del General Abelardo L. Rodríguez, con la finalidad de la aplicación de los preceptos agrarios.

Numerosas reformas sufrió el artículo 27 constitucional, así como la aparición de un gran número de leyes regulatorias de la organización del ejido,

⁶⁷ Vid. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p. 306

⁶⁸ *Ibidem.* p. 309

además, esperaba al agro mexicano su mejor momento a través de la historia, pues *“En realidad, los momentos trascendentes de la Reforma Agraria Mexicana estaban por venir con el legado revolucionario de Don Lázaro Cárdenas del Río.”*⁶⁹

Postulándose por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1934, y con una campaña presidencial basada en la propuesta de un mejoramiento de la situación del campo mexicano, y con la consigna *“¡Tierra y Libertad!; ¡Restitución Agraria a los Pueblos Indígenas!; Dotaciones Agrarias a los Pueblos que así lo requieran; involucrando desde luego a las amplias masas de desheredados, peones y jornaleros agrícolas, e incluso armando a los campesinos a efecto de proteger su patrimonio reivindicado.”*⁷⁰ Fue electo presidente, e inmediatamente se inició el reparto ejidal.

Durante su administración, se puso en marcha un plan de reforma económica y social de seis años formulado por el PNR. Grandes parcelas de terreno de propiedad privada fueron divididas y distribuidas entre los campesinos y, con el apoyo de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), cuya secretaría general desempeñaba desde 1936 Vicente Lombardo Toledano, numerosas industrias se transformaron en cooperativas. Se aceleró la transformación en propiedad comunal de los ejidos.

En abril de 1938 reorganizó el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), *“la nueva denominación adoptada desde hacía un mes por el PNR (que, a su vez, transformaría definitivamente su nombre en 1946 por el de Partido Revolucionario Institucional),”*⁷¹ que se dotó de cuatro secciones, obrera, campesina, popular y militar, con un especial hincapié sobre las dos primeras.

En ese mismo año, en medio de grandes tensiones internacionales, pero con el apoyo de todos los grupos sociales del país, llevó a cabo la nacionalización de las propiedades de las compañías petroleras extranjeras

⁶⁹ Vid. DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p. 294

⁷⁰ *Íbidem.* p. 297-298

⁷¹ Vid. Enciclopedia Virtual, Microsoft Student con Encarta 2008. *op.cit.*

para crear la empresa nacional Petróleos Mexicanos (PEMEX). Aunque adoptó una actitud conciliatoria frente a la Iglesia católica, secularizó la enseñanza, asimismo, impulsó la educación rural, especialmente a través de la creación del Departamento de Asuntos Indígenas.

Retomando la promulgación del primer Código Agrario en 1934, cabe destacar que Cárdenas se valió de él para impulsar el tránsito a la modernización, pues se requería del advenimiento de la democracia en su más amplia expresión *“la que en su parte jurídica buscaba hacer eficientes las relaciones sociales de la propiedad, surgidas de la revolución mexicana,”*⁷² mediante dicho código.

Se pueden describir las intenciones de este código, primero con buenos y novedosos intentos por *“dotar mediante las acciones agrarias; de tierras y aguas, así como la creación de nuevos centros de población ejidal, la ampliación de tierras y la restitución agraria a las denominadas comunidades agrarias.”*⁷³No obstante, la realidad dista de ello, ya que en sí mismo el Código establecía numerosas trabas para conseguirlo, dicho de otra forma, no tenía congruencia entre sus objetivos y requisitos.

Al término del periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, este promulgó el código Agrario de 1940, que sustituiría el de 1934, en el, Cárdenas plasmó los elementos en los que su gobierno basó la pequeña propiedad agrícola y ganadero, además de estipular el procedimiento para la repartición agraria.

Otra aportación interesante, es observar que no sólo se debe realizar reparto de tierras laudables, ya que para efectos de reparto, si hay propiedades de tierra que no pueden ser cultivadas, si pueden ser aprovechadas para la ganadería y la forestación, además legitimaba la posible fusión de ejidos.

Además de la *“creación de la parcela escolar y la implantación de campos de investigación y educación para los campesinos jóvenes y adultos. Por ley el*

⁷²Vid. DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p. 306

⁷³*Ibidem.* p. 307

código, señalo que todo ejido debería de contar con una superficie en la que se incorporaría la escuela primaria conjuntamente con la parcela en la que los profesores enseñarían científicamente la agricultura a los educandos. Así como la enseñanza vocacional en campos agrícolas en la parcela de investigación.”⁷⁴

Lo cual respondió a la necesidad de educación prevalente en todo el territorio nacional.

Otro punto de gran trascendencia, fue la introducción de la mujer en los Órganos Representativos del Ejido, ya que en el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, podrían intervenir las mujeres. Además se estableció que las Asambleas Generales de Ejidatarios serian mensuales, este código tuvo una vigencia de dos años al surgir el de 1942.

El General Manuel Ávila Camacho, en su periodo presidencial promulgó el tercer y más duradero Código Agrario, se encontraba estructurado mejor que los anteriores, la aportación de este fue la distinción entre autoridades, órganos agrarios y órganos ejidales, basado en el razonamiento de *“que el principio que ha regido la distribución de competencias es el de resolver para el Departamento Agrario la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como son aquellas en virtud de las cuales, se reconocen, crean, modifican y extinguen Derechos Agrarios; en tanto que a la Secretaria de Agricultura, se le encomienda lo propiamente agrícola.”⁷⁵* Evitando con esto que alagando mucha carga de trabajo, se dieran largas en la resolución a los problemas de los ejidatarios.

Esta división entre autoridades del estado y representantes de los ejidos, trajo certeza jurídica y tranquilidad a los ejidatarios pues se establecían todas y cada una de las atribuciones legales que correspondían a cada sujeto agrario, aparte de esto *“desde 1960, aproximadamente, se estableció por el*

⁷⁴ *Íbidem.* p. 326

⁷⁵ *Íbidem.* p. 330-331

*Departamento Agrario la no reelección de los Comisariados Ejidales,”*⁷⁶ siguiendo la política democrática que sustenta el país.

Por su parte, limitó a la Asamblea General de ejidatarios quitándole las facultades para decidir sobre el disfrute de los bienes, así como privar de derechos, y respecto al cuerpo consultivo agrario, únicamente le dejó la calidad de órgano consultivo.

Después de casi 29 años de vigencia e innumerables reformas, el código de 1942 sería sustituido por la Ley Federal de La Reforma Agraria (LFRA), expedida por el presidente Luis Echeverría Álvarez el “16 de marzo de 1971.”⁷⁷

Al elevarse la cuestión agraria a la legislación federal, tomando en cuenta su jurisdicción y competencia, por ser de orden público, de interés sociales y orden general, se dio la creación de Secretaría de la Reforma Agraria, que será la encargada de aplicar los principios constitucionales del artículo 27 constitucional, así como inmiscuirse entre la actividad del estado para buscar la solución de diversos problemas agrarios del país.

Esta ley Federal se aplicó en el país desde 1971 hasta 1992, y “*desde el punto de vista técnico jurídica, esta ley constituyo el ordenamiento más sistematizado (aunque no del todo aplicado) de la reforma agraria,*”⁷⁸

Esta ley especificaba unificando los criterios de las legislaciones anteriores a “*las autoridades agrarias:*”

- I. *El Presidente de la República;*
- II. *Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;*
- III. *La Secretaria de la Reforma Agraria;*
- IV. *La Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos;*

⁷⁶ *Íbidem.* p. 331

⁷⁷ *Íbidem.* p. 335

⁷⁸ *Vid.* DURAND ALCÁNTARA Carlos Humberto, *op. cit.* p. 357

V. *El cuerpo Consultivo Agrario, y*

VI. *Las Comisiones Agrarias Mixtas.*

*Estableciendo que todas las autoridades administrativas podrán ser coadyuvantes según se requiera y se regule en esta Ley.*⁷⁹

Respecto a las Autoridades internas del ejido, “el artículo 22° de la LFRA, señala a:

I. *Las Asambleas Generales;*

II. *Los Comisariados Ejidales, y*

III. *Los Consejos de Vigilancia.*⁸⁰

Además, se estableció respecto de las Asambleas que estas podrían ser de tipo ordinaria, extraordinaria y de balance y programación, así como establecer los requisitos legales para que esta pudiese llevarse a cabo.

Esta legislación se mantuvo vigente, no sin contar con un gran número de modificaciones, pese a la situación cambiante de los requerimientos y políticas mundiales, a fines del siglo XX, por motivo del advenimiento del nuevo milenio.

La globalización, un término que el Diccionario de la Real Academia Española define como “*La Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales.*” Obligó a realizar un cambio rotundo en la organización y pese que la legislación no permitía actos en perjuicio del campo, esta tuvo que ser modificada para poder competir e ingresar a este mercado, y aparece “el 23 de febrero de 1992 la Ley Agraria,” que actualmente rige el agro mexicano.

⁷⁹ *Íbidem.* p. 358

⁸⁰ *Íbidem.* p. 360

1.1.5. Época Actual

La reforma agraria, se retomó por los gobiernos de forma muy literal, ya que se concentraron en repartir y dotar de tierra a los campesinos, pero olvidaron en gran parte la otra necesidad que estos tenían, sin apoyos, sin infraestructura, sin orientación, los campesinos comenzaron a producir lo poco que podían en muchos lugares esto de concretizo en lo necesario para cubrir las necesidades alimenticias de los integrantes de los ejidos.

La promulgación de la actual Ley Agraria, cambió radicalmente la existencia del ejido, y a tono personal se cree que puede llegar a amenazar su existencia, promoviendo acciones que atentan contra su propia naturaleza, pues se repiten actos de la historia que mediante el uso de las armas se había conseguido erradicar.

El avance en el campo, la ganadería y demás ramas estaba prácticamente estancado a comparación de otros países en los que su economía les permitía aparte de satisfacer sus necesidades, exportar más allá de sus fronteras.

Dentro de las principales reformas, encontramos que se le da a los ejidatarios la capacidad de asociarse entre ellos mismos, o con terceros, dando a su vez la posibilidad de que sociedades ajenas sean civiles o mercantiles, tengan injerencia en la producción del ejido.

A este fenómeno se suma la celebración del Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte el 17 de diciembre de 1992, y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

México abriría sus puertas comerciales buscando colocar los productos del campo más allá de sus fronteras, mientras, los pobres campesinos mexicanos no tenían la capacidad técnica ni tecnológica para competir con otras naciones, ni a 16 años de la entrada en vigor del tratado ha podido desarrollar una competencia justa.

Retomando los aspectos que modifico la Ley Agraria que sustituyó a la de la Reforma Agraria, cambia los aspectos de la organización interna, como es el caso de ratificar a la asamblea como el órgano de mayor importancia en el ejido, pero ahora las asambleas, sin mencionar diversos tipos de estas, se celebraran semestralmente. Ocasionando un atentado contra la organización, *“el lapso de seis meses representa un elemento que inhibirá tanto la organización, como la socialización del ejido, y en todo caso, su posible futura permanencia.”*⁸¹

Otro apartado, considerado como un atentado a la existencia del ejido y su forma de organización, se encuentra en el artículo 23 fracción V, permitiendo a la Asamblea la celebración de contratos y convenios con terceros, para la explotación de las tierras del ejido, pues no por demeritar a los ejidatarios, pero los inversionistas no buscan la superación y reivindicación tanto del ejido como de sus habitantes, por crudo que suene se busca la explotación con una mentalidad basada en el beneficio propio al precio que sea.

En esta legislación se cambia el esquema de la organización ejidal, y esta corresponde a la creación de la Junta de Pobladores, y se le otorga la facultad de proponer sobre aspectos relacionados, con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano antes fundo legal, se retoma la innovación de la forma de acreditar la calidad de ejidatario, que se dio a través de:

1. Con el certificado parcelario o de derechos comunes, y
2. Con la sentencia o resolución del tribunal agrario.

Como último punto, es indispensable hacer mención de la creación de diversos ordenamientos jurídicos e instituciones agrarias, tal es el caso de los Tribunales Agrarios, que ayudaran en la procuración de justicia y regularan los actos referentes al campo, entre ellas tenemos:

⁸¹ *Íbidem.* p. 424

- I. La Ley Agraria,
- II. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios,
- III. Ley de Pesca,
- IV. Ley Minera,
- V. Ley Federal de Metrología y Normalización,
- VI. Ley de Aguas Nacionales,
- VII. Ley Forestal,
- VIII. Reglamento de los Tribunales Agrarios,
- IX. Estatuto del Servicio Profesional Agrario.

Que vendrían a significar la evolución del Ejido porque si a estas irregularidades existentes en la Ley se suman las arbitrariedades cometidas por los órganos de representación del ejido, la situación se vuelve cada vez más complicada.

1.2. Conceptos elementales y fuentes del Derecho Agrario

La actual normativa del ejido, ha dado paso a la implementación de terminología especial, innovando al agregar nuevos términos, así como modificando los anteriores.

En el presente capítulo se enlistan una serie de conceptos básicos para el entendimiento del Agro Mexicano, y su significado en el contexto del Derecho Agrario.

1. **Ejido.** *“Del lat. (exītus, por exītus, salida). m. Campo común de un pueblo, lindante con él, que no se labra, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras.”*⁸²

Núcleos de población dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotados, o de las que hubieren adquirido por cualquier título, (art. 9° Ley Agraria).

2. **Comunidad agraria.** La Comunidad, es la junta o congregación de personas que viven unidas bajo ciertas constituciones, reglas, usos y costumbres del campo.

Es la sociedad que ocupa un territorio en común, cuyos miembros participan de una forma colectiva de vida, compartiendo un sistema de relaciones sociales, religión, idioma, además de poseer tierras de propiedad comunal en la que trabajan de forma colectiva.

3. **Propiedad Social.** Entendiendo a la Propiedad simple como la disposición de la que posee una persona sobre sus bienes, se agrega de la disponibilidad del carácter social, entendiéndola entonces cuando el titular de determinado bien, es una institución de carácter social, como los son los sindicatos, los ejidos, las comunidades agrarias.

Es una modalidad reconocida en el concepto de propiedad ejidal y comunal, fundamentalmente basada en el artículo 27 Constitucional, además de contar con las características de ser inalienable, inembargable e imprescriptible.

4. **Ejidatario.** Persona que habita dentro del ejido y que tiene la personalidad acreditada.

En la Ley Agraria Vigente, para reconocerse tal calidad, solo es mediante dos documentos: Con el Certificado Parcelario o de Derechos Comunes, y Con la Sentencia o Resolución del Tribunal Agrario.

⁸² Vid. Enciclopedia Virtual, Microsoft Student con Encarta 2008. *op cit.*

5. Comunero. Es como se conoce a toda persona que participó, de forma más o menos activa durante los años 1520 y 1521, en la revuelta de las Comunidades de Castilla. El nombre deriva del término Comunidades que aparece por vez primera en un escrito de protesta al rey Carlos V con motivo del desvío de impuestos de Castilla.

Para efectos agrarios, es como se conoce a la persona que habita dentro de una Comunidad, asemejándose a la personalidad del ejidatario.

6. Vecindado. Son aquellas personas que habitan dentro del ejido, pero que no tienen la calidad de ejidatarios, simplemente llegaron a vivir ahí y se les permitió.

La Ley Agraria vigente, ya contempla esta figura jurídica.

7. Órganos de Representación del Ejido. El antecedente de estas figuras jurídicas, se remonta del Comisariado Ejidal a la Primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de Diciembre de 1925, instituyéndolo y describiéndolo como los mandatarios de los ejidatarios y administradores del ejido; El Consejo de Vigilancia, data de la ley de Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, donde se establece que independientemente de las funciones de administración y representación del ejido, el comisariado está obligado a desarrollar las mejoras materiales necesarias para el bienestar de la colectividad; la Junta de Pobladores es creación de la última Ley Agraria que le otorga la facultad de proponer sobre aspectos relacionados, con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.

Actualmente se consideran la Asamblea General, el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia y la Junta de Pobladores.

8. Autoridades Agrarias. Son las instituciones dependientes del Estado, encargadas de la regulación y solución de los problemas agrarios.

La Procuraduría Agraria cumple una función esencial dentro de la Procuración de Justicia, sin embargo existen otras instancias como el Tribunal Agrario.

9. Ordenamientos agrarios. Son las disposiciones y normativas Jurídicas expedidas en busca de una estabilidad y equilibrio entre las relaciones Ejido-Estado, así como entre Ejidatarios y con la Nueva Legislación, entre Ejido-Particulares.

La propia Ley Agraria, El Reglamento de la Procuraduría Agraria, del Tribunal Agrario, inclusive se puede incluir el Reglamento Interno del Ejido.

10. Reforma agraria. Es el conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas cuyo fin es modificar la estructura de la propiedad y producción de la tierra.

La reforma agraria busca solucionar dos problemas interrelacionados, la concentración de la propiedad de la tierra en pocos dueños, y la baja productividad agrícola debido al no empleo de tecnologías o a la especulación con los precios de la tierra que impide o desestima su uso productivo.

Por lo que a las fuentes formales del Derecho respecta, estas son los actos o hechos pasados de los que deriva la creación, modificación o extinción de normas jurídicas. A veces, también, se entiende por tales a los órganos de los cuales emanan las leyes que componen el ordenamiento jurídico (conocidos como *órganos normativos* o *con facultades normativas*), y a los factores históricos que inciden en la creación del derecho. De lo anterior se desprenden, respectivamente, las nociones de *fuentes del derecho en sentido material* (*fuentes materiales*) y *fuentes del derecho en sentido formal* (o fuentes formales).

En general, fuente es el principio u origen de una cosa, el lugar donde nace o se produce algo. Es el principio, el fundamento, el origen, la causa o la explicación de una cosa. Cuando hablamos del origen de la norma jurídica, nos

referimos a los hechos que le dan nacimiento, a las manifestaciones de la voluntad humana o a los usos o prácticas sociales que la generan, es decir, al origen del propio objetivo. El ordenamiento jurídico.

Las fuentes formales del Derecho, tienden a sintetizarse en, la Legislación, La Costumbre, la Jurisprudencia y los principios Generales del Derecho.

La Legislación u ordenamiento jurídico es el conjunto de normas jurídicas que rigen en un lugar determinado en una época concreta. En el caso de los estados democráticos, el ordenamiento jurídico está formado por la Constitución del Estado, que se rige como la norma suprema, por las leyes y del poder ejecutivo, tales como los reglamentos, y otras regulaciones tales como los tratados, convenciones, contratos y disposiciones particulares.

La Costumbre es una práctica social arraigada. Generalmente se distingue entre buenas costumbres que son las que cuentan con aprobación social, y las malas costumbres, que son relativamente comunes, pero no cuentan con aprobación social, y a veces leyes han sido promulgadas para tratar de modificar la conducta.

La Jurisprudencia se da mediante las reiteradas interpretaciones que hacen los tribunales en sus resoluciones de las normas jurídicas, y puede constituir una de las Fuentes del Derecho, según el país. También puede decirse que es el conjunto de fallos firmes y uniformes dictados por los órganos jurisdiccionales del Estado. Esto significa que para conocer el contenido cabal de las normas vigentes hay que considerar cómo se vienen aplicando en cada momento. En otras palabras, la jurisprudencia es el conjunto de sentencias que han resuelto casos iguales o similares de la misma manera o en el mismo sentido.

Los Principios Generales del Derecho son los enunciados normativos más generales que, sin perjuicio de no haber sido integrados al ordenamiento jurídico en virtud de procedimientos formales, se entienden forman parte de él, porque le sirven de fundamento a otros enunciados normativos particulares o recogen de manera abstracta el contenido de un grupo de ellos.

Estos principios son utilizados por los jueces, los legisladores, los creadores de doctrina y por los juristas en general, sea para integrar lagunas legales o para interpretar normas jurídicas cuya aplicación resulta dudosa.

Ahora bien las fuentes del Derecho Agrario son: “*La legislación, la costumbre, los Principios Generales del Derecho, las Resoluciones Presidenciales Definitivas y la Jurisprudencia Agraria.*”⁸³ Teniendo como objetivo primordial, establecer las formas de control y organización social, así como la forma de dar solución a los conflictos de intereses de los sujetos que regula.



Esquema 1.10 Fuentes del Derecho Agrario

1.3. Concepto de Derecho Agrario

Una vez recorrido los impresionantes datos históricos y observado la evolución del sistema agrario en México, surgido desde tiempos prehispánicos hasta la actual política que lo regula, se puede definir al Derecho Agrario como: ***“La parte del Derecho Social que se encarga del estudio y de responder a las necesidades que el campo mexicano en sus diversas facetas requiere, aplicando los preceptos y normas jurídicas que a través del tiempo han ido perfeccionándose a efecto de hacer eficaz y positiva su aplicación.”***

⁸³ Vid. SOTOMAYOR GARZA, Jesús G., *op. cit.* p. 16

CAPÍTULO 2

LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL EJIDO, FACULTADES Y FUNCIONES.

2.1. La Asamblea

El término asamblea, proviene del francés *assemblée* y es definido por la Real Academia de la Lengua Española como “*una reunión numerosa de personas para discutir determinadas cuestiones y adoptar decisiones sobre ellas, o también como un órgano político constituido por numerosas personas que asumen total o parcialmente el poder legislativo.*”⁸⁴

Considerado como el órgano de representación más importante del ejido, la asamblea aparece por primera vez contemplada en la “*Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 29 de diciembre de 1925.*”⁸⁵ En la cual se establecía que la capacidad de disfrutar de las tierras restituidas o dotadas radica en la mesa de ejidatarios del pueblo, sin embargo es hasta la Ley Agraria de 1992 cuando se concluye que la máxima autoridad interna de los núcleos de población ejidales, son las asambleas de ejidatarios.

Para Isaías Rivera Rodríguez, la Asamblea es “*El Órgano supremo del ejido, en el que participan todos los ejidatarios.*”⁸⁶

Anteriormente, las asambleas eran de tres tipos, Jesús G. Sotomayor Garza, hace alusión en su obra *El Nuevo Derecho Agrario en México* a las

⁸⁴ Asamblea, Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española (En línea), Disponible en: http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?TIPO_HTML=2&TIPO_BUS=3&LEMA=asamblea Consultada el 25 de mayo de 2009. 01:30 PM.

⁸⁵ Vid. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p, 421

⁸⁶ Vid. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op. cit.* p. 134

asambleas generales ordinarias que debían celebrarse el último domingo de cada mes, en la cual se trataban asuntos normales u ordinarios, para su validez se requería la presencia del cincuenta y uno por ciento de la totalidad de los ejidatarios.

Otro tipo de asambleas, eran las extraordinarias, las cuales se llevaban a cabo cuando se presentase un caso urgente que debía ser tratado por la totalidad o la mayoría de los ejidatarios, así como por los casos previstos por la ley como es el caso de la elección de las autoridades internas del ejido.

Por último, *“las asambleas de Balance y Programación que fueron una innovación de la Ley de la Reforma Agraria de 1971, en la cual se trataban los problemas técnicos, de producción, de comercialización y de crédito, las cuales debían celebrarse al finalizar el ciclo agrícola o en su defecto cada año.”*⁸⁷

Por su parte, la actual Ley Agraria, instaure solo un tipo de asamblea, en su artículo 23 dispone que la Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento interno o su costumbre, no obstante, consideramos que pese a la modificación del artículo en cuestión, el único tipo de Asamblea que desaparece, es la Asamblea de Balance y programación, que se integra de forma tácita a la Ordinaria, esta última de conformidad a la Ley y a su reglamento interno, debe celebrarse conforme al mínimo establecido.

Sería sabio considerar que existen factores que escapan de nuestras manos pudiendo suscitarse estos antes de cumplirse el tiempo mínimo establecido y que requieren de una atención inmediata, es aquí donde consideramos que subsiste la Asamblea Extraordinaria, puesto que si bien es cierto, que la Ley establece cierta periodicidad, también lo es, que no la limita a celebrar solo una asamblea en el tiempo fijado y de conformidad con el artículo 24 concatenado con la fracción III del artículo 33 de la Ley Agraria, respecto a

⁸⁷ Vid. SOTOMAYOR GARZA, Jesús G. *op. cit.* p. 132

las facultades y obligaciones del Comisariado Ejidal que es convocar a la asamblea apegado a las formalidades de Ley.

La Ley Agraria en vigor en su artículo 22, establece que el órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios.

Para la legislación, este órgano detenta el poder supremo de representación del núcleo ejidal hacia fuera y dentro de este, pese a esto, cabe remarcar que podrán integrarla solo las personas con derechos agrarios correctamente acreditados, por lo tanto para poder entender de forma clara y precisa el significado jurídico de la Asamblea como órgano de representación del ejido, será necesario precisar los requisitos que acreditan la calidad de ejidatario, que de conformidad con el artículo 16 de la Ley Agraria vigente son:

- a) Certificado de Derechos Agrarios, expedido por autoridad competente;
- b) Certificado Parcelario o de Derechos Comunes;
- c) Sentencia o Resolución relativa del Tribunal Agrario.

Que en relación al artículo 15 del mismo ordenamiento, además establece, la necesidad de ser Mexicano mayor de edad, entre otros.

Resulta interesante mencionar como la teoría encuadra ciertos elementos con que cuenta la Asamblea, desde su formación dentro de los grupos ejidales, su desarrollo y actividades, hasta su renovación, apoyado en la Ley, el autor Isaías Rivera Rodríguez, establece la siguiente *“clasificación de elementos:*⁸⁸

1. Periodicidad.
2. Competencia.
3. Requisitos.
4. Convocatoria.
5. Lugar de celebración.
6. Quórum legal para la instalación de la Asamblea.

⁸⁸ Vid. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. *op. cit.* p. 136

7. Quórum legal para la resolución.
8. Presidente y secretario de la Asamblea.
9. Asistencia de Autoridad y fedatario público.
10. Acta de Asamblea.
11. Otras formalidades.

1. La Periodicidad. Puesto que la Asamblea debe celebrarse como mínimo una vez cada seis meses de conformidad al Art. 23 de la Ley Agraria, y que los plazos superiores a este mínimo estarán regulados por el reglamento interno o la costumbre del ejido, sin afectar como ya mencionamos a la celebración de una asamblea extraordinaria para resolver la cuestión apremiante que la motive.

2. La Competencia. La Asamblea cuenta con ciertas facultades exclusivas, o lo que es lo mismo, es competente de conformidad a las fracciones I a XV del artículo 23 de la Ley Agraria para:

Artículo 23...

I. Elaborar y modificar el reglamento interno del ejido;

II. Aceptar y separar ejidatarios, así como sus aportaciones;

III. Recibir informes periódicos del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros, (art. 40);

IV. Recibir las cuentas y balances sobre la aplicación de los recursos económicos del ejido, además del otorgamiento de poderes y mandatos;

V. Aprobación de los contratos y convenios que versen sobre el disfrute y aprovechamiento de las tierras de uso común por terceros;

VI. La distribución de las ganancias que arrojen las actividades del ejido;

VII. Fijación y delimitación de las áreas para el asentamiento humano (art. 64), fundo legal, parcelas (art. 58), área de urbanización (art. 67) y asignación de solares a los ejidatarios (art. 68);

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

IX. Autorización a los ejidatarios de optar por el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad (art. 75);

- X. *Delimitación, asignación, destino y régimen de explotación de las tierras de uso común (art. 56);*
- XI. *División y fusión del ejido con otros;*
- XII. *Terminación del régimen ejidal, previo dictamen de la procuraduría Agraria;*
- XIII. *Conversión del régimen ejidal al Comunal;*
- XIV. *Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva, y*
- XV. *Las demás que señale el reglamento interno del ejido.*

3. Los Requisitos. Los requisitos para la celebración de una asamblea de ejidatarios, según Martha Chávez Padrón “*desde 1992 son menos estrictos*”⁸⁹ puesto que de conformidad al artículo 30 de la Ley Agraria, un ejidatario puede hacerse representar mediante una simple carta poder firmada ante dos testigos, ya sean estos ejidatarios o avecindados, salvo que se vaya a tratar asuntos relacionados con las fracciones VII a XIV del artículo 23, no se aceptara apoderado de ejidatario, además, basta que un 20% del total de los ejidatarios, o veinte de ellos la convoquen a través del comisariado o el consejo de vigilancia (artículo. 24), o que la convoquen el comisariado o el consejo de vigilancia por cuenta propia.

4. La Convocatoria. La asamblea, puede ser convocada por el consejo de vigilancia o por el comisariado, a quienes no se les exigirá menores requisitos, debido a su calidad de órganos representativos. Si existe la solicitud por parte del número de ejidatarios arriba mencionado para que se convoque a Asamblea, y el comisariado o el consejo no la convocan, los solicitantes de la asamblea, después de transcurrido un plazo de cinco días hábiles a partir de la fecha de la solicitud, están facultados para acudir ante la Procuraduría Agraria, para que sea esta misma quien convoque a la Asamblea (Artículo. 24).

⁸⁹ Vid. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, op. cit., p, 423

Cuando en la asamblea se vayan a tratar asuntos relacionados con las fracciones I, II, III, IV, V, y VI, del artículo 23, deberá hacerse la convocatoria con no menos de ocho días de anticipación, ni más de quince, pero si en la asamblea se van a tratar asuntos relacionados a las fracciones VI a XV, la convocatoria deberá expedirse por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de la celebración de la asamblea.

Las convocatorias se harán públicas mediante cédulas que deberán contener el orden del día, así como el lugar, la fecha en que se realizara la Asamblea, la firma del convocante o en su defecto la huella digital o sello, así como la fecha de su expedición (Artículo 10 Reglamento de la Ley Agraria). Además deben ser fijadas en los lugares más concurridos y visibles del ejido, asimismo, el o los convocantes, deberán vigilar la permanencia de las cédulas y dar parte a la autoridad correspondiente de cualquier anomalía que se presente con las cedulas.

Cabe mencionar, que si no se celebra la Asamblea por falta de asistencia de los ejidatarios (Quórum), la Convocatoria puede pasar de ser la primera a la segunda y las demás serán ulteriores, considerando que las ulteriores se regirán por lo establecido para las segundas convocatorias para una misma Asamblea.

5. Lugar de la Celebración. De conformidad con el artículo 25 de la Ley Agraria, la Asamblea deberá celebrarse dentro del territorio perteneciente al Ejido, en el lugar acostumbrado para ello, a no ser que exista una causa que justifique el cambio del lugar habitual, la Asamblea podrá celebrarse en el lugar que señale el convocante, mismo que deberá ser apto en sus características para la celebración de la Asamblea.

6. Quórum legal para la instalación de la Asamblea. Del latín. *quórum*, es el número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome

ciertos acuerdos, en Derecho Agrario, es un elemento necesario para que pueda llevarse a cabo la Asamblea, primeramente, se requiere de esta figura para que pueda integrarse o instalarse la Asamblea, lo cual ilustramos para su mayor comprensión:

Para el caso de tratarse de una Asamblea en la que se deliberaran asuntos referentes a las fracciones I a VI del artículo 23 de la Ley Agraria, en la primera convocatoria, el quórum se determinara al dividir la totalidad de los ejidatarios pertenecientes al ejido entre dos y sumándole uno, es decir el 50% más uno.

En el caso de que no se llegase a efectuar la Asamblea por falta de Quórum en la primera convocatoria, se realizara una segunda convocatoria y la Asamblea se llevara a cabo con el número de ejidatarios asistentes.

En el caso de que la finalidad de la Asamblea verse sobre aspectos referentes a las fracciones VII a XIV del mismo artículo, esta requerirá de un quórum del 75%, o lo que es lo mismo, las tres cuartas partes de la totalidad de los ejidatarios para llevarse a cabo, es decir el número total de ejidatarios entre cuatro y multiplicado por tres, por ejemplo de 100 ejidatarios, el número mínimo para que se celebre la Asamblea serán 75.

Si no se reúne el quórum necesario en la primera convocatoria, se publicará la segunda, o ulteriores, la cual o las cuales se requerirá solo de la mitad más uno de los ejidatarios para celebrarse, o lo que es lo mismo, 50% +1.

Cabe señalar, que de conformidad con el artículo 8 del reglamento de la Ley Agraria, en caso que del número total de ejidatarios termine en non, por ejemplo: 23, 71, 101, etc., al momento de realizar la división para obtener el quórum, al número fraccionario se le considerara como el entero siguiente.

7. Quórum legal para la Resolución. En el mismo sentido que el Quórum, para que tenga verificativo la Asamblea, el Quórum para la toma de decisiones es un requisito para la validez de la Asamblea, además que las decisiones

tomadas en esta, serán del carácter obligatorio tanto para los asistentes como para los ejidatarios ausentes, de ahí la importancia de asistir a las Asambleas.

Tomando en cuenta los puntos anteriores, una vez establecida la Asamblea al momento de hacer la votación sobre la aplicación de determinados puntos, se toman las decisiones por unanimidad o por mayoría de votos de los asistentes.

En el caso de la Asamblea establecida para tratar asuntos referentes a las fracciones I a VI, si se reunió el quórum necesario en la primer convocatoria, se requerirá de las 2/3 partes de los asistentes para considerarse mayoría, pero si la asamblea no se celebró en primer convocatoria, sino en la segunda o ulteriores, entonces se consideraran mayoría de igual forma las 2/3 partes de asistentes.

Aquí, cabe señalar la existencia para los casos que estrictamente establece la Ley, el voto de Calidad con que cuenta el Presidente del Comisariado Ejidal, en caso de empate, para resolver la situación que se presentase, como es el caso del Artículo 8 fracción III inciso c) del reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares que establece:

Art. 8 frac. III c). En caso de Empate, el presidente del Comisariado Ejidal tendrá voto de calidad.

Por lo tanto, suponiendo que en un Ejido, el Consejo de Vigilancia convoca a Asamblea para tratar asuntos comprendidos dentro de las fracciones I a VI del Artículo 23 de la Ley Agraria, se requerirán las cifras que se muestran en el esquema 2.1

Art. 23 FRACCIONES	INSTALACIÓN DE LA ASAMBLEA	
I a VI	1º CONVOCATORIA	2º CONVOCATORIA
	Con 50% + 1 del total de los ejidatarios	Con cualquier número de ejidatarios que se presente
	TOMA DE DECISIONES POR MAYORÍA DE VOTOS	
	1º CONVOCATORIA	2º CONVOCATORIA
	50% + 1 de los ejidatarios presentes	50% + 1 de los ejidatarios presentes

Esquema 2.1 Fracciones I a VI del artículo 23 de la Ley Agraria

Ahora, supongamos que el Consejo de Vigilancia convoca a Asamblea para tratar asuntos comprendidos dentro de las fracciones VII a XIV del mismo artículo, y se presentan las posibilidades que muestra el esquema 2.2

Art. 23 FRACCIONES	INSTALACIÓN DE LA ASAMBLEA	
VII a XIV	1º CONVOCATORIA	2º CONVOCATORIA Ó ULTERIORES
	Con el 75% del Total de los Ejidatarios	Con el 50% del Total de los Ejidatarios
	RESOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA	
	1º CONVOCATORIA	2º CONVOCATORIA Ó ULTERIORES
	Con las 2/3 partes de los ejidatarios presentes	Con las 2/3 partes de los ejidatarios presentes

Esquema 2.2 Fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria

Ahora ejemplificaremos lo anterior, suponiendo que tenemos un Ejido, con 100 ejidatarios y el Consejo de Vigilancia convoca a Asamblea para tratar asuntos comprendidos dentro de las fracciones I a VI del Artículo 23 de la Ley Agraria, se requerirán las del esquema 2.3

Art. 23 FRACCIONES	INSTALACIÓN DE LA ASAMBLEA	
I a VI	1º CONVOCATORIA	2º CONVOCATORIA
	Con 51 ejidatarios	Con cualquier número de ejidatarios que se presente
	PARA LA RESOLUCIÓN O TOMA DE DECISIONES POR MAYORÍA DE VOTOS	
	1º CONVOCATORIA	2º CONVOCATORIA
	Con 26 ejidatarios	La mitad + 1 de los ejidatarios presentes

Esquema 2.3 Ejemplo de fracciones I a VI del artículo 23 de la Ley Agraria

Ahora, supongamos que el Consejo de Vigilancia convoca a Asamblea para tratar asuntos comprendidos dentro de las fracciones VII a XIV del mismo artículo, y se presentan las posibilidades del esquema 2.4

Art. 23 FRACCIONES	INSTALACIÓN DE LA ASAMBLEA	
VII a XIV	1º CONVOCATORIA	2º CONVOCATORIA Ó ULTERIORES
	Con 75 Ejidatarios	Con 50 Ejidatarios
	PARA LA RESOLUCIÓN O TOMA DE DECISIONES POR MAYORÍA DE VOTOS	
	1º CONVOCATORIA	2º CONVOCATORIA Ó ULTERIORES
	Con 50 ejidatarios	Con 34 ejidatarios

Esquema 2.4 Ejemplo de fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria

8. Presidente y secretario de la Asamblea. La importancia del Presidente y del Secretario de la Asamblea, consiste en certificar que los Ejidatarios presentes, pertenezcan al núcleo poblacional y que cuenten con sus derechos debidamente vigentes, la forma de la elección de estos, en cada Asamblea, será por mayoría de votos, pudiendo designarse entre los presentes, pueden

sin embargo, si el reglamento interno del ejido no lo prohíbe, fungir como tal el presidente y el secretario del comisariado ejidal.

9. Asistencia de un Representante de la Procuraduría Agraria y Fedatario Público. Existen dentro de la Ley Agraria determinadas especificaciones, que de no cumplirse, se sancionan con la nulidad de determinados actos, una de ellas es el requisito de la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria, así como de un Fedatario público en las Asambleas donde se traten asuntos relacionadas a las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria.

El convocante de la Asamblea, será el responsable de hacer las diligencias necesarias para cumplir con las especificaciones del artículo 28 de la Ley Agraria, so pena de nulidad de la asamblea, notificará a la Procuraduría Agraria de la Asamblea para que designe a un representante y asista a esta para vigilar que se cumplan los requisitos de la convocatoria, el quórum de asistencia y de la presencia del fedatario público, así como revisar que la toma de decisiones y el computo de los votos se tomen de forma correcta y apegada a derecho, así como que los ejidatarios presentes, tengan vigentes sus derechos ejidales.

El fedatario público, embestido de "*fe pública*"⁹⁰ que es la facultad otorgada o delegada por el Estado en algunos funcionarios públicos y/o autoridades judiciales o no judiciales, con el objeto de dar certeza jurídica en diversos actos y documentos, para que estos se consideren indubitables, tiene a su encargo, dar certeza jurídica a los actos realizados durante la asamblea, y en general a la misma, ya que este deberá firmar junto con el representante de la Procuraduría Agraria, al final el Acta de Asamblea.

Es menester señalar, que tal situación, deja cabida a la ilegalidad y corrupción dentro de los ejidos, al dejarse de forma oscura tal facultad, en manos del convocante, que en muchos casos no es desarrollada y mucho menos vigilada por los demás miembros del Ejido o por la Propia Procuraduría

⁹⁰ Vid. Enciclopedia Virtual, Microsoft Student con Encarta 2008. *op. cit.*

Agraria, situaciones que dentro de otras no menos trascendentes, entorpecen y dilatan el desarrollo necesario dentro de nuestros ejidos, sin embargo no nos adelantaremos al tema ya que lo desarrollaremos más adelante.

10. El Acta de Asamblea. Es el documento que engloba los acuerdos tratados en la Asamblea, que de conformidad con la Ley Agraria en su artículo 31debera ser firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia presentes, dejando a decisión propia de los de más ejidatarios el hacerlo o no, si alguno de ellos quisiese hacerlo, pero no pudiese o no supiese hacerlo, bastará con que imprima su huella digital y otra persona a su ruego escriba su nombre.

Además, considerando que uno o varios ejidatarios queden inconformes con los acuerdos tratados en la Asamblea, y asentados debidamente en el Acta, podrán firmar está bajo protesta haciéndolo constar escribiendo una leyenda alusiva al momento de rubricar el Acta.

Específicamente cuando la Asamblea verse sobre los aspectos referentes a las fracciones VII a XIV del artículo 23, al finalizar esta, el Acta deberá ser pasada ante la fe del Fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que participe de la Asamblea y por último por la trascendencia de la misma para el Ejido deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional.

11. Otras Formalidades. Como ya lo mencionamos antes, es posible, en los casos que la Asamblea verse sobre aspectos referentes a las fracciones I a VI del artículo 23 de la Ley Agraria, que los ejidatario que por alguna circunstancia no pudiese asistir a esta, puedan mediante la figura del mandato, enviar a un mandatario, bastándole una carta poder suscrita ante dos testigos que deberán ser al igual Ejidatarios o en su caso Vecindados, y en caso de no poder o no

saber firmar, será suficiente con que imprima su huella digital y otra persona escriba su nombre.

2.2. El comisariado ejidal

La Primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de Diciembre de 1925, instauro esta figura del Comisariado Ejidal, describiéndolo como los *“mandatarios de los ejidatarios y administradores del ejido,”*⁹¹

Es en la ley de Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, donde se establece que independientemente de las funciones de administración y representación del ejido, el comisariado está obligado a desarrollar las mejoras materiales necesarias para el bienestar de la colectividad.

Este órgano de representación del ejido, y colocado jerárquicamente en orden de importancia por las actividades que tiene a su cargo, después de la Asamblea General, es sin duda el Comisariado ejidal.

Para Jesús G. Sotomayor Garza, el comisariado ejidal es *“el órgano interno del ejido concebido en la nueva Ley Agraria como el encargado de la ejecución de los acuerdos de las asambleas, así como de la representación y gestión administrativa del ejido”*.⁹² Mientras que en el mismo sentido, Isaías Rivera Rodríguez, establece que el comisariado ejidal es *“el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, de su representación y de la gestión administrativa del ejido”*⁹³.

Por lo tanto, es de apreciarse que los doctrinarios y para la legislación este órgano interno de representación del ejido, *“es el encargado de la ejecución de los acuerdos de las Asambleas, así como de la representación y gestión administrativa del ejido”* y es que la Ley Agraria, en su Artículo 32, no

⁹¹ Vid. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p. 309

⁹² Vid. SOTOMAYOR GARZA, Jesús G. *op. cit.* p. 137

⁹³ Vid. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. *op. cit.* p. 141

deja lugar a la interpretación, por lo que en ese sentido, podemos afirmar que este órgano interno será el encargado de materializar de forma ordenada las determinaciones que en las Asambleas, la totalidad o por lo menos la mayoría de los ejidatarios acuerden.

A continuación iniciaremos el estudio de este órgano interno de representación del ejido, que para los efectos del análisis, será de vital importancia su entendimiento, comenzando por sus facultades y obligaciones.

La actual Ley Agraria, precisa la forma de su composición, es decir, el número de personas que lo integren, así como sus funciones y facultades, es decir el artículo 32 establece la estructura obligatoria del Comisariado Ejidal para todos los ejidos a nivel nacional, pudiendo variar cada uno de ellos solo en algunos aspectos que de forma particular establezca cada uno de los reglamentos internos de los mismos, siendo esta la de un presidente, un secretario y un tesorero propietarios y sus respectivos suplentes, si las necesidades y las características del Ejido lo requieren, se formaran comisiones para auxiliar a comisariado, siempre y cuando el reglamento interno lo establezca.

Las facultades y obligaciones de cada integrante del comisariado, serán establecidas en el reglamento interno del ejido por los ejidatarios en una asamblea, ya que si ellos no establecen y delimitan las facultades de los miembros se entenderá que el comisariado ejercerá sus funciones de forma conjunta.

La Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 48, limitaba la actuación de los miembros del comisariado al establecer que las facultades de este debían ser ejercidas en todo momento por sus tres integrantes, es decir, Presidente, Secretario y Tesorero. Relacionado a esto, consideramos que existe una polémica situación, porque si bien es cierto, que la innovación que hace la nueva ley al respecto, permite una mayor agilidad para tratar asuntos que pudiesen resolverse aun cuando no estuviese integrado totalmente el

comisariado ejidal por ciertas circunstancias de carácter temporal, sin que su actuar se vea invalidado o nulificado, también lo es, que permite el abuso por parte de alguno de los integrantes del comisariado, situación muy común dentro de nuestros ejidos.

Otro aspecto importante que debemos resaltar, es lo señalado por la Ley Agraria en su artículo 22 sobre la importancia de llevar un libro de registro que contará con los nombres de todos los ejidatarios, y los datos necesarios para identificarlos, a su vez la asamblea se encargara de revisar que ese registro sea hecho de forma correcta.

Las facultades del Comisariado Ejidal, están establecidas en el artículo 33 y dentro de estas, encontramos que, el Ejido como ente de derechos y obligaciones, cuenta de conformidad con la fracción I de dicho artículo, a través del Comisariado Ejidal, con poder suficiente y general para los diversos actos administrativos, pleitos y cobranzas con la finalidad de poder actuar en defensa y protección del núcleo de población ejidal, así como administrar los bienes de este. Este poder es otorgado tácitamente por todos los ejidatarios a través de la Asamblea, por lo tanto el comisariado está obligado a mantener informados a los ejidatarios del estado que guarda el ejido.

La fracción II, en el mismo sentido, obliga al comisariado ejidal a procurar se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios, al no especificar de forma limitativa ante quien se deben hacer respetar estos derechos, es de entenderse que el comisariado ejidal, deberá hacerlos valer y respetar ante todo aquel que atente contra ellos, dígame particulares o por el mismo Estado, por ende la trascendencia de establecer en la ley la idea de que los mismos ejidatarios sean quienes velen por proteger y conservar sus derechos en el marco de la legalidad auxiliados claro por las autoridades de la metería.

Retomando lo señalado en el párrafo anterior, será el comisariado ejidal quien, facultado por la fracción III del artículo en cuestión, convoque a las Asambleas, debiendo cumplir las formalidades y requisitos que la propia ley

establezca, ya que deberá dar cabal cumplimiento a los acuerdos celebrados en las mismas auxiliándose de los elementos que la ley y el propio reglamento interno le autorice para efectuar su cometido.

Como un órgano de representación interno del ejido y demás designado por la totalidad o cuando menos por la mayoría de los ejidatarios a través de la Asamblea, está obligado a rendir cuentas y mantener informados a todos los ejidatarios, ya que de conformidad con la fracción IV del artículo antes citado ordena al Comisariado dar cuentas a las actividades realizadas, el uso de los recursos utilizados para ello y la administración de los mismos, la situación que guardan los trabajos y aprovechamientos y en general de todo el ejido.

Por último para no limitar el actuar del ejido, tomando en consideración la pluralidad de disposiciones legales que rodean a la materia existentes en nuestro país, y aún más, considerando el actuar y la autonomía de los propios ejidatarios, la última fracción de dicho artículo, lo obliga a dar cumplimiento a las demás disposiciones que la propia ley y el reglamento interno del ejido establezca.

Los requisitos que establece la Ley Agraria, para efectos de formar parte del comisariado ejidal, están establecidos en su artículo 38, estos son:

- Tener la calidad de ejidatario del núcleo poblacional del que se trate.
- Estar en pleno goce de sus derechos parcelarios.
- Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses.
- No haber sido sentenciado por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad.
- Trabajar en el ejido mientras dure su encargo.

La legislación anterior, es decir la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya contemplaba la mayoría de los requisitos anteriores, no así el arraigo laboral en el ejido durante el periodo que el ejidatario desempeñe dichas funciones y esto

atañe a obvias cuestiones, ya que para poder desempeñar el cargo de forma eficaz, es necesario estar cerca, conocer detalladamente la situación exacta que se vive en el ejido, ya que de lo contrario, esta función carecería de toda credibilidad y efectividad, por obvias razones, lo que se traduce en perjuicio para el ejido en general.

Una vez que los integrantes del ejido que pretenden formar parte del Comisariado Ejidal, han reunido los requisitos anteriores, que la misma ley establece, analizaremos el procedimiento señalado por el artículo 37 de la Ley Agraria, a través del cual los integrantes del comisariato deberán ser elegidos.

Esto será en Asamblea mediante voto secreto, en la cual se darán a conocer a los ejidatarios que resulten seleccionados, cabe señalar una peculiaridad en esta parte del proceso de elección de representantes dentro de un núcleo ejidal, y es que si al momento del conteo de los votos, se presentase un empate, en ese momento se repetirá la votación, y si aun así reincidiera el empate, los cargos serán sorteados entre los ejidatarios con mayor número de votos.

Este proceso que pudiese ser calificado como excesivamente sencillo, tiene como resultado el que los seleccionados para integrar el comisariado, trabaje de forma conjunta por los intereses de todos los ejidatarios, evitando con ello que pudiese culparse a una planilla por mala administración, o incluso malos manejos y con ello resultados, por existir alguna rencilla o inconformidad entre los grupos contendientes al cargo, sino que por el contrario de esta forma todos ganan pues los intereses están fijos en el común avance y desarrollo del ejido ya que de esta forma todos ganan.

De conformidad con el artículo 39 de la Ley Agraria, los miembros del comisariado ejidal, duraran en sus funciones por un lapso de tiempo de 3 años y no podrán ser elegidos de nueva cuenta para desarrollar alguna función de administración o representación en el ejido hasta que haya pasado un periodo

de tiempo igual al que duro su ultimo encargo, es decir no podrá re elegirse de forma inmediata, sino hasta pasar otra administración.

Pudiese presentarse en los diferentes ejidos la situación que prevé la Ley en el segundo párrafo del artículo en comento, y es que al término ordinario del periodo de la administración de los representantes del Comisariado, la Asamblea no se haya reunido para celebrar elecciones, y entonces los suplentes deberán sustituir a los propietarios, y en un término no mayor de sesenta días deberá convocar a elecciones.

Por otra parte, tenemos la posibilidad que existe que a los integrantes del comisariado, se les retire de su cargo antes de terminar el periodo de su administración, tal situación únicamente podrá decidirla la Asamblea, siguiendo las formalidades establecidas para su integración respecto al Quórum, que de conformidad con el artículo 40, será a través de voto secreto, esto para evitar problemas de índole personal, además de que no es necesario que existan situaciones claras, inclusive presuntos actos constitutivos de delito, sino simplemente con la decisión de la Asamblea, esto incluso sin perjuicio que al momento de realizarse la remoción, los órganos de representación que se encuentren en función a través de sus titulares, así como los suplentes del órgano recién removido den vista a las autoridades competentes para deslindar responsabilidades en caso de existirlas ya sea civiles o penales.

Suele ser muy común que en la mismo momento en que la asamblea se reúne para realizar la remoción, se de también la nueva elección de representantes.

2.3. El consejo de vigilancia

La creación del Consejo de Vigilancia del Ejido, data de la ley de Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927, donde se establece que independientemente de las funciones de administración y representación del ejido, el comisariado

está obligado a desarrollar las mejoras materiales necesarias para el bienestar de la colectividad, para lo cual se crea el Consejo de vigilancia con las atribuciones de vigilar el actuar del comisariado y revisar la contabilidad y finanzas de este, pues de la misma forma que el comisariado ejidal, el Consejo de Vigilancia, es un órgano de representación del Ejido, se encuentra regulado por la Ley Agraria en su artículo 35, el cual además establece que este deberá ser integrado por un presidente y dos secretarios, con sus respectivos suplentes, contara con las atribuciones que le confiera la propia ley y las que le faculte el reglamento interno del ejido, el cual podrá especificar las atribuciones de cada uno de sus integrantes, ya que de no contenerlo, se entenderá que estos deberán actuar conjuntamente.

Isaías Rivera Rodríguez, define al Consejo de Vigilancia como el “órgano encargado de vigilar que el comisariado ejidal cumpla sus funciones”⁹⁴ además de desarrollar también tareas propias.

La Ley agraria, no lo define como tal, pero establece los elementos que lo componen así como sus atribuciones, por lo que nosotros en concreto podemos definir al Consejo de Vigilancia como otro órgano de representación del ejido, que como su propio nombre lo indica, será el encargado de vigilar y revisar las actividades que realicen los demás dentro del ejido, particularmente al Comisariado Ejidal, además de compartir determinadas tareas con este.

Para entenderlo mejor, revisemos el artículo 36 de la Ley Agraria, que establece las facultades y obligaciones de este órgano dentro del ejido.

La fracción I, faculta al Consejo a llevar estricto control sobre los actos del Comisariado Ejidal, ya que estos deberán estar sujetos a toda legalidad, tratándose de los establecidos en la Ley Agraria, así como los contenidos en el reglamento interno.

La fracción II, aborda temas específicos a la supervisión de la administración del ejido por parte del Comisariado ejidal, ya que será el Consejo

⁹⁴Vid. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op. cit.* p. 138

de Vigilancia, el encargado de revisar que las cuentas, operaciones, transacciones y demás actos que en virtud de su cargo este pueda realizar, se encuentren apegadas a derecho y cuenten con absoluta transparencia, pues además será el encargado de dar a conocer a la Asamblea las posibles irregularidades en que incurra el Comisariado.

La fracción III, viene a cerrar las especificaciones establecidas en la ley Agraria, y es una función que el Consejo comparte con el comisariado, inclusive podría decirse que la rebasa, pues consiste en convocar a Asamblea cuando el Comisariado no lo haga. Es importante establecer en este punto el momento en que pudiese realizar la convocatoria, cuando hubiese irregularidades por parte del comisariado y sea necesario informar a la asamblea pudiendo pensar incluso en la remoción del Comisariado, también cuando se hubiese cumplido el periodo de funciones de los órganos de representación, es decir, tres años y el comisariado no lo hubiese realizado, acto que deberá realizarse dentro de los sesenta días siguientes a la terminación del periodo, por parte de los suplentes, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 39 de la Ley Agraria.

El Consejo de Vigilancia comparte con el Comisariado, además de la facultad para convocar a Asamblea de contar con los mismos elementos para su integración, elección, el periodo de duración, y su remoción.

Podemos agregar dos puntos que consideramos importantes:

a) El primero surge de la interrogante, que para el efecto de la remoción anticipada, ¿Quién vigila al Consejo de Vigilancia? Parece algo tan simple pero a la vez importante, el que sea el Consejo el encargado de vigilar el actuar del comisariado, no limita a su vez al Comisariado de denunciar los abusos en que incurra el Consejo, y es que es en teoría algo tan limpio consistente únicamente en realizar las cosas apegadas a la razón, a la justicia y al Derecho, con lo cual no se deja cabida a malos manejos, además de igual forma para su remoción solo será necesaria la voluntad de la Asamblea, y podemos considerar el supuesto que esta solicite cuentas de las actividades que realiza el comisariado

y este no las rinda para realizar su remoción; este supuesto da paso al siguiente punto de este apartado.

b) El punto numero dos es la relación correcta que existe en la planeación que se ha desarrollado en materia agraria a través del tiempo subsanando errores que en determinados momentos se presentaron, de aquí cabe resaltar la forma de elección de los miembros tanto del Comisariado como del Consejo, a pesar de que ya lo mencionamos en el tema anterior, podemos profundizar un poco al afirmar que la nueva forma de elección de los integrantes de los órganos de representación no surge de la nada jurídica ni de una realidad no justificable, sino que es el resultado del estudio y la experiencia que se va adquiriendo con el paso del tiempo.

La forma superada de elegir por medio de planillas a los órganos de representación, traía consigo situaciones que ponían en riesgo la estabilidad del ejido, pues si bien es cierto que existían varios grupos que trataban de llegar al poder para mejorar la calidad de vida del ejido y sus habitantes, también lo es que estas elecciones estaban viciadas a todas luces y se ocasionaba por parte de las planillas perdedoras un rencor hacia los vencedores que desembocaba en una guerra de poder y odio de la cual los menos favorecidos eran el ejido y sus habitantes, sin contar con que incluso se colaban dentro de los órganos de representación sujetos que no contaban con la aprobación de los ejidatarios, sin embargo se cobijaban con los demás integrantes de la planilla que si la tenían.

El mecanismo actual de elección de representantes permite elegir a estos de forma consiente ya que es de forma directa y los integrantes de los diversos grupos de representación solo pueden tener un objetivo, y es desarrollar sus funciones para mejorar las condiciones del ejido, y porque no pensar en una probable reelección pasado el tiempo necesario.

Sólo para reafirmar, la propia Ley Agraria contempla de forma conjunta los elementos que integran al Consejo de Vigilancia y al Comisariado Ejidal, dentro de los mismos artículos, y para ejemplificarlo mejor analicemos el

esquema 2.5, en el cual se muestran los temas que trata la actual Ley Agraria, y en los cuales se contemplan los artículos a que hace referencia

CONTENIDOS	COMISARIADO EJIDAL	CONSEJO DE VIGILANCIA
DEFINICIÓN	Artículo 32 Ley Agraria.	Artículo 35 Ley Agraria.
FACULTADES Y OBLIGACIONES	Artículo 33 Ley Agraria.	Artículo 36 Ley Agraria.
ELECCIÓN	Artículo 37 Ley Agraria	Artículo 37 Ley Agraria.
REQUISITOS	Artículo 38 Ley Agraria.	Artículo 38 Ley Agraria.
DURACIÓN DE FUNCIONES	Artículo 39 Ley Agraria.	Artículo 39 Ley Agraria.
REMOCIÓN	Artículo 40 Ley Agraria.	Artículo 40 Ley Agraria.

Esquema 2.5 Fundamento del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia

2.4. La Junta de Pobladores

La realidad de una sociedad hambrienta de resultados y harta de necesidades, dentro del entorno Ejidal, generó en la actual Ley Agraria una respuesta inminente y es la participación directa de los miembros de la comunidad en la administración y toma de medidas para satisfacer las necesidades de la misma, por ello, surge la figura de la Junta de pobladores, la cual Isaías Rivera Rodríguez, basándose en el artículo 41 de la Ley Agraria define como “el órgano de participación de la comunidad, integrada por los ejidatarios y los avecindados en el núcleo de población”⁹⁵

Para analizar este punto comenzaremos de lo general a lo particular, pues, consideramos que esta figura puede generar en los ejidos una visión muy positiva y los puede enriquecer de forma inimaginable por los elementos sociales que intervienen en ella.

⁹⁵ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op. cit.* p. 138

Contemplada en los artículos 41 y 42 de la Ley Agraria, establecen su definición, integración y funcionamiento, así como sus atribuciones y obligaciones respectivamente.

Integradas por ejidatarios y vecindados del Ejido, esta podrá hacer análisis, observaciones, propuestas, incluso críticas sobre la situación que viva el ejido respecto a los servicios públicos y los trabajos que se realicen en el lugar. Para su integración y funcionamiento se requerirá un reglamento que contendrá los puntos específicos sobre los cuales se regirán, incluso faculta a la creación de comisiones que la auxilien en sus funciones.

En este sentido ¿cuál es la trascendencia que tiene la Junta de Pobladores?, recae principalmente en las funciones y atribuciones que la propia ley le confiere y estas son de conformidad al artículo 42 las siguientes:

En su fracción I, la faculta a opinar sobre los servicios urbanos no solo ante los órganos de representación del ejido, quienes también vigilaran y deberán coadyuvar a satisfacer tales necesidades, sino directamente con las autoridades gubernamentales a nivel local o municipal donde se encuentre ubicado, además podrán proponer soluciones directas.

En su fracción II, jerárquicamente reconoce la función del comisariado, sin embargo la faculta a dar aviso conjuntamente a las autoridades municipales sobre el estado que guardan los servicios públicos, de los cuales es el estado el encargado de proporcionarlos, tales como la infraestructura de las escuelas, hospitales, clínicas y en general los servicios que este deba garantizar a la población en general.

La fracción III, recae estrictamente en la calidad de la vivienda y los servicios de higiene y salubridad, puesto que la faculta para opinar sobre la calidad de estas y proponer las posibles soluciones.

La fracción IV, estrictamente recae sobre la figura que ejerce dentro del ejido, puesto que le da voz ante la asamblea para analizar los problemas

pendientes sobre los solares urbanos, así como las regularizaciones territoriales pendientes.

La fracción V, para no romper los esquemas, la faculta para realizar las actividades que se le confieran a través del reglamento interno que para esta se cree, las cuales deberán abarcar específicamente las cuestiones referentes a los asentamientos humanos, su calidad de vida y mejoramiento, siempre y cuando no estén previstas para los otros órganos de representación del ejido y no sean contrarias a la Ley y las buenas costumbres.

La Ley Agraria, es todo lo que comenta al respecto, pero tenemos un análisis que realizar y este atañe en razón de que al tratarse de un análisis social, debemos considerar lo siguiente:

Los ejidos no son una figura creada recientemente, su creación estuvo dirigida a determinados grupos de la población con características a fines, lo cual significa con todo respeto y de forma general que la mayoría de las personas que integran la población con derechos ejidales, tienen características semejantes en cultura, ideologías, costumbres, quizá incluso religión y hasta actividades económicas.

La educación en el país, no se abre sino hasta fechas recientes a todos los integrantes del país, aclaro, sin atender con la experiencia, los conocimientos milenarios transmitidos de generaciones a generaciones de forma empírica, con que cuenta este importante sector de la población mexicana, no son suficientes para enfrentar los requerimientos de una sociedad global cambiante, como por ejemplo la globalización, sin hacer tema político de esto, dejaría a tan importante sector indefenso, puesto que como es lógico pensar convergen varios aspectos:

Las ideologías seniles, las visiones limitadas y el carácter arraigado y porque no hasta cerrado de parte de la mayoría de las cabezas de familias integrantes de este sector de la población, es decir, de los integrantes y representantes del ejido, quienes trazan los rumbos, toman decisiones y

direcciones que debe seguir su ejido, que no permiten la integración de personas expertas, profesionistas y profesionales que pudiesen ayudar a mejorar las calidades de vida del mismo, por no tener la calidad de ejidatarios, o por absurdo que parezca, por tener menor edad que ellos, esta es una problemática real, que quizá pudiésemos considerar exagerada, pero que no por eso deja de existir y presentarse en la gran cantidad de grupos ejidales dispersos a lo largo del territorio mexicano.

La realidad clara y palpable de una población mundial cambiante y exigente, llena de necesidades, a la que no le interesa la forma caduca de pensar de algunos dirigentes de los ejidos y comunidades, sino que por el contrario la utiliza a su conveniencia, lo cual se traduce en una explotación desmedida, voraz y atroz, dejando en una total desventaja a los pobres ejidos que se aferran a subsistir casi sentenciados a la extinción.

Pero que pasa cuando la explotación voraz y desmedida viene desde dentro, por parte de los “representantes del ejido”,

Es aquí donde auxilia (en teoría) la junta de pobladores, puesto que se integra no solo por los ejidatarios, sino también por los vecindados que permiten la entrada de gente con preparación profesional, que se desarrolló siempre en este medio y que lucha por la defensa y subsistencia de sus medio de vida, con un panorama mas amplio y con mas herramientas para defender al ejido de los ataques tanto externos como de los abusos internos, y lo puede hacer ante las autoridades correspondientes.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO REGULADOR DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL EJIDO

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, fracción. VII

Tras el derrocamiento del primer Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, se dio paso a la creación de la Constitución, del latín cum, con, y statu ere, establecer, es la norma fundamental, escrita o no, de un Estado soberano u organización, establecida o aceptada para regirlo⁹⁶. Es el máximo ordenamiento jurídico del Estado Mexicano, pero con el paso del tiempo, varias Constituciones Políticas han regido las bases de gobierno y la organización jurídica y social del país, las regulaciones que precedieron al ordenamiento vigente son:

1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
2. Las bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836.
3. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
4. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que actualmente nos rige.

Para efectos del agro mexicano, en los puntos 1 a 3, la propiedad de la tierra pertenecía a los particulares y estos no podían ser molestados en ella, salvo utilidad pública y mediando ante ello previa indemnización, sin embargo, la Constitución Política vigente (1917), en su artículo 27, ya no parte de un derecho personal de la propiedad, sino que este derecho ahora responde al beneficio colectivo de la Nación y es claro al precisar que es en la Nación en

⁹⁶ Constitución, Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Disponible en: <http://buscon.rae.es/drae/SrvltGUIBusUsual?LEMA=constituci%C3%B3n&origen=RAE> consultado el 27 de mayo de 2012 09:50 A.M.

quien recae la titularidad de la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

El artículo 27 Constitucional ha constituido un papel trascendental para la legislación agraria, sin embargo es hasta diversas reformas que a través del tiempo ha ido sufriendo, intentando dar solución a la problemática agraria que ha seguido presentándose.

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en 2005, publicó un “*Estudio teórico doctrinal, de antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en los dos primeros años de ejercicio de esta LIX Legislatura para su modificación, enfocados al ámbito del Derecho Agrario*”⁹⁷, en dicho estudio se enumeran las principales modificaciones que el artículo 27 ha sufrido a lo largo de su historia y los principales puntos en que versa, se enumeran a continuación:

1. El 10 de enero de 1934.

- Se cambia el concepto de pequeña propiedad, por pequeña propiedad agrícola en explotación.
- Se cambian los conceptos pueblos, rancherías y comunidades por núcleos de población.
- Precisa que la división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada.
- Determina que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido.

⁹⁷ Vid. *Estudio teórico doctrinal, de antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en los dos primeros años de ejercicio de esta LIX Legislatura para su modificación, enfocados al ámbito del Derecho Agrario*, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México D.F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-07-05.pdf> Consultado el 25 de julio de 2011. 17:10 P.M.

2. El 06 de diciembre de 1937.
 - Eleva al carácter de Jurisdicción Federal los litigios por límites de terrenos comunales.
 - Será el Ejecutivo Federal quien resuelva tales controversias que a su vez podrán ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. El 09 de noviembre de 1940.
 - Estipula que tratándose de hidrocarburos no se expedirán concesiones.
4. El 21 de abril de 1945.
 - Establece que las aguas de las lagunas que se comuniquen con el mar; las de los lagos interiores de formación natural ligados a corrientes constantes las de los ríos y afluentes son propiedad de la Nación.
5. El 12 de febrero de 1947.
 - Establece que lo mínimo con que debe contar como superficie de dotación a comunidades, serán diez hectáreas de terreno de riego o humedad.
 - Establece que contra la privación o afectación agraria ilegal de tierras o aguas, los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, con certificado de inafectabilidad(derivación del término Inafectable, es decir que no puede gravarse, los Certificados de Inafectabilidad, son los Documentos Expedidos por a Autoridad Federal a favor de los sujetos Agrarios mediante los cuales se les reconoce la propiedad de la tierra por lo que en virtud de lo anterior será ilícito privar a sus propietarios del goce de sus derechos de propiedad)⁹⁸, podrán promover juicio de amparo.
6. El 02 de diciembre de 1948.

⁹⁸ Vid. *Inafectabilidad*, WordMagic Traslato, Disponible en: <http://www.wordmagicsoft.com/diccionario/es-en/inafectable.php> Consultado el 25 de julio de 2011. 17:13 P.M.

- Permite, a juicio de la Secretaria de Relaciones Exteriores, a los Estados Extranjeros adquirir en la sede de los poderes federales, propiedad privada de bienes inmuebles para sus embajadas.
7. El 20 de enero de 1960.
- Establece que pertenece a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos.
 - Dispone que el Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas.
8. El 29 de diciembre de 1960.
- Determina que corresponde a la Nación, generar conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica con objeto de la prestación del servicio público.
9. El 08 de octubre de 1974.
- Elimina la referencia a territorios en la fracción VI.
10. El 06 de febrero de 1975.
- Establece que solo la Nación llevará a cabo la explotación de minerales radioactivos.
11. El 06 de febrero de 1976.
- Se dictan las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, para disponer, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.
12. El 06 de febrero de 1976.
- Se establece el concepto de zona económica exclusiva, situada fuera del mar territorial, así como establece su extensión de 200 millas náuticas desde el mar territorial.
13. El 03 de febrero de 1938.
- El Estado dispondrá medidas para la impartición de justicia agraria, garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la

tierra ejidal, comunal, la pequeña propiedad y la asesoría legal de los campesinos.

14. El 10 de agosto de 1987.

- La Nación dictará las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

15. El 06 de enero de 1992.

- Establece que la nación dictará las medidas necesarias para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural.
- Precisa que las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.
- Establece límites para tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales.
- Establece que la ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de estas sociedades y señala las condiciones para la participación extranjera.
- La ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela, establecerá los procedimientos mediante los cuales podrán asociarse entre sí con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población.
- La ley fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela, en caso de enajenación de la parcela se respetará el derecho de preferencia.
- Se estipula que ningún ejidatario podrá ser tutelar de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales.

- 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, será el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea.
- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, considerando que este debe ser: inalienable, inembargable y no ser objeto de gravamen alguno.
- La ley establecerá un órgano para la procuración de la Justicia Agraria.

16. El 28 de enero de 1992.

- Se establece que las Asociaciones Religiosas constituidas en los términos del Art. 130 Constitucional y su ley reglamentaria, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar los bienes indispensables para su objeto.
- De igual forma las instituciones de beneficencia pública o privada, con objeto lícito podrán adquirir bienes raíces indispensablemente para su objeto, con apego a la ley reglamentaria.

Las últimas dos reformas significativas que ha tenido el artículo 27 Constitucional brindan a la población agraria Certeza jurídica al campo, afirma Isaías Rivera Rodríguez, pues al poner fin al reparto agrario y establecer las bases para la impartición de la justicia agraria, se protege y fortalece la vida ejidal y comunal.⁹⁹

De esta forma se erradica la incertidumbre que tenían los propietarios de la tierra para atreverse en atraer inversión al campo o a solucionar sus conflictos mediante una vía jurisdiccional apropiada y delimitar de forma definitiva los

⁹⁹Vid. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op. cit.* p. 77

límites entre una propiedad y otra, ocasionada por las limitaciones legales que condicionaban el usufructo de las tierras ejidales al cultivo independiente o por la intervención central del Estado en la gobernabilidad cotidiana del ejido y en gran medida el pésimo actuar de los representantes de los núcleos de población, que valiéndose de artificios y mecanismos diversos a los jurídicos, aprovechándose de la ignorancia de los ejidatarios, y utilizando el tema de equidad agraria con fines personales o políticos, buscan satisfacer únicamente sus intereses, dejando de lado los intereses comunes que en realidad deben preservar.

Cumplimentando el análisis realizado por la Cámara de Diputados, cabe señalar los principios básicos que consagra el artículo. 27 Constitucional y pese a que la actual Constitución Política que rige al Estado Mexicano, fue proclamada el 5 de febrero de 1917 por el entonces Presidente Venustiano Carranza, ésta debía responder a la problemática existente referente al agro mexicano, que después de varias modificaciones y adiciones sigue buscando responder a tales circunstancias enfrentando aspectos tanto nacionales como internacionales, tal es el caso de la globalización.

Regulando en dicho artículo, la organización de la propiedad y la forma de adquisición de la tierra, la protección de los recursos naturales y en general del territorio nacional, están estipulados en él, en la fracción VII, se contempla la protección que hará el Estado hacia las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas, ya que de ella se desprende que los ejidatarios intervendrán de forma activa en esta función, y esto es a través de los órganos de representación del ejido, que en si regula, ya que, el penúltimo párrafo de la VII fracción, señala a la Asamblea y al Comisariado ejidal.

Siguiendo la estratificación realizada por el jurista y filósofo del Derecho Hans Kelsen, respecto a la norma jurídica, asimilándola al Derecho Mexicano y a los Criterios de la Suprema Corte de Justicia, se puede citar al artículo. 27 Constitucional fracción VII como máximo ordenamiento, y del cual se desprenden diversos ordenamientos tales como la ley Reglamentaria en

materia Agraria; a continuación se representa un comparativo basado en la gráfica que realiza Eduardo García Máynez, en su Obra *“Introducción al Estudio del Derecho, respecto al Orden Jerárquico Normativo en el Derecho Mexicano”*¹⁰⁰ respecto a la estratificación del Derecho Mexicano, aterrizándola a la estructura Agraria.



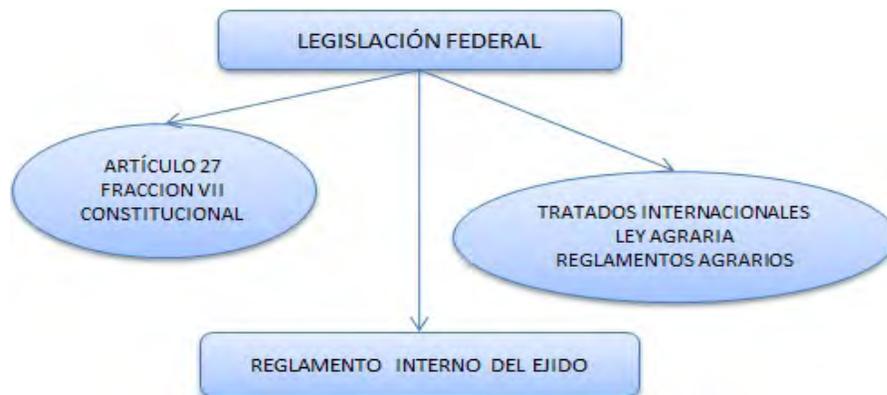
Esquema 3.1 Orden Jerárquico Normativo del Derecho Mexicano

Del esquema 3.1 se observa la diferencia en el nivel existente entre la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, y es en razón de la interpretación sistemática del Artículo 133 Constitucional, que se puede identificar la existencia de un Sistema jurídico mexicano, teniendo en primer lugar a la Constitución Política Federal, seguido inmediatamente por los

¹⁰⁰ Vid. GARCÍA MÁYNEZ Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 54° edición Porrúa, México, 2002. p. 88.

Derechos Internacionales y las leyes Federales, apegada a los principios generales del Derecho Internacional que la propia Constitución consagra, de lo cual se desprende que *Los Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la norma Constitucional y encima de las leyes federales y locales, y como estos se celebran con base en lo previsto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Internacionales siguiendo el principio rector consuetudinario Pacta Sunt Servanda*¹⁰¹ que significa que los Pactos deben ser cumplidos, y, por ende, no pueden ser desconocidos apelando a las normas del derecho interno, pues, suponen una responsabilidad de carácter internacional, ya que previa la celebración del Tratado por el titular del Ejecutivo Federal, este debe ser analizado y aprobado por el legislativo y sólo así se ratifica el Tratado y desde ese momento se vuelve una responsabilidad de carácter internacional.

Ahora bien, a efecto de analogía con el sistema jurídico agrario mexicano, puede sintetizarse en el esquema 3.2.



Esquema 3.2 Orden Jerárquico Normativo del Derecho Agrario Mexicano

¹⁰¹ Vid. *Estudio teórico doctrinal, de antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en los dos primeros años de ejercicio de esta LIX Legislatura para su modificación, enfocados al ámbito del Derecho Agrario, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México D.F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-20-07.pdf> Consultada el 13 de Agosto de 2011. 06:58 P.M.*

3.2. Ley Agraria

Es el Ordenamiento reglamentario del artículo. 27 Constitucional, y de observancia Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1992, por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, que en su artículo 1º se define como:

Artículo 1º.- La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria.

Respecto a la personalidad jurídica y patrimonio de los núcleos de población, el artículo. 9º de la Ley Agraria, en concordancia con el art. 27 Constitucional, establece que la titularidad de la tierra que han obtenido los núcleos de población ejidales que a su vez cuentan con personalidad jurídica propia, que ostentan los ejidos.

En atención a la supletoriedad, la ley precisa las materias que pueden aplicarse, estas se limitaran a la Legislación Civil Federal y en su caso a la Mercantil.

Compuesta por diez títulos, está integrada por 200 artículos, de los cuales en cuanto a los Órganos de Representación del Ejido, destacan el 9º, el 10º que hace alusión al reglamento interno del ejido, y por su parte el artículo. 14 consagra el derecho de los ejidatarios al use y disfrute sobre sus parcelas, cabe hacer mención que no habla de propiedad sino uso y disfrute, y los mismos que consagre el reglamento interno.

El Título Tercero contiene inmerso lo referente a los Órganos del Ejido, del artículo. 22 al 31 está específicamente consagrado a la asamblea.

El artículo. 21 señala los órganos integrantes y componentes del Ejido:

1. La Asamblea;
2. El Comisariado Ejidal;

3. El Consejo de Vigilancia.

La Asamblea es el Órgano Supremo, pues está compuesta de la totalidad de ejidatarios que integran el núcleo poblacional de conformidad con el artículo. 22.

LA ASAMBLEA

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

Artículo 23 La Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento interno o su costumbre...

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

Esquema 3.3 La Asamblea

El Órgano encargado de la ejecución de los acuerdos tomados en la Asamblea es el Comisariado Ejidal, el cual tiene una función de representación y gestión administrativa según el art. 32. La ley consagra sus funciones en los artículos 32 a 34.

EL COMISARIADO EJIDAL

Artículo 32 El Comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Así mismo contará en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno. Este habrá de contener la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado; si nada dispone se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.

Esquema 3.4 El Comisariado Ejidal

Por su parte el artículo. 35, consagra al Consejo de Vigilancia, pero no lo define como tal, Isaías Rivera Rodríguez, lo define como “el órgano encargado

de vigilar que el comisariado Ejidal cumpla con sus funciones”¹⁰² de conformidad con la Praxis.

EL CONSEJO DE VIGILANCIA

Artículo 35 El Consejo de vigilancia estará constituido por un Presidente y dos secretarios propietarios y sus respectivos suplentes y operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno; si este nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.

Esquema 3.5 El Consejo de Vigilancia

Como órgano opcional de participación de la comunidad, el artículo 41 faculta a cada ejido a constituir una junta de pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados, con la función de hacer propuestas referentes al ejido, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.

LA JUNTA DE POBLADORES

Artículo 41 Como órgano de participación de la comunidad, podrá constituirse en cada ejido una junta de pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el pasado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano. La integración y funcionamiento de las juntas de pobladores, se determinará en el reglamento que al efecto elaboren los miembros de la misma y podrá incluir las comisiones que se juzguen necesarias para gestionar los intereses de los pobladores.

Esquema 3.6 La Junta de Pobladores

La jerarquización de los Órganos de representación y su fundamento jurídico de conformidad a la ley Agraria, puede representarse de la siguiente manera:

¹⁰² Vid. RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op. cit.* p. 138



Esquema 3.7 Orden jerárquico de los órganos de representación del ejido

3.3. Reglamento de la ley agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), fue un mecanismo gubernamental federal muy significativo en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, de carácter gratuito y voluntario, estuvo vigente durante 14 años, de 1993 a 2007.

Su trascendencia en cuanto a los Órganos de Representación del Ejido, emana de las reformas realizadas al artículo 27 Constitucional en 1992 al entrar en vigor la Ley Agraria, teniendo por base los principios de Libertad y justicia, ya que tuvo como propósito, establecer los principios y lineamientos a seguir para alcanzar *“la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de derechos ejidales y la titulación de solares, de conformidad al Capítulo II, del título Tercero y demás disposiciones relativas de la Ley Agraria”*; por decirlo de otra manera, brindar certeza jurídica al campo.

El reglamento definió la tierra como formalmente parcelada, la asignada individualmente a los ejidatarios, y que además para obtener la clasificación de tierra parcelada, se necesitaba:

- I. Resolución Agraria Administrativa;
- II. Resolución Jurisdiccional;
- III. Resolución de la Asamblea.

Es la Resolución de la Asamblea, en la que se centró el Reglamento en cuestión, ya que es la Asamblea de cada ejido donde se determina el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, de conformidad con el Art. 56 de la Ley Agraria.

El artículo 18 del Reglamento, consagraba que en caso de que el ejido, no contase con Órganos de Representación, bastarán veinte ejidatarios o el 20% del total de ejidatarios, para solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a Asamblea, a efecto de realizar tal elección.

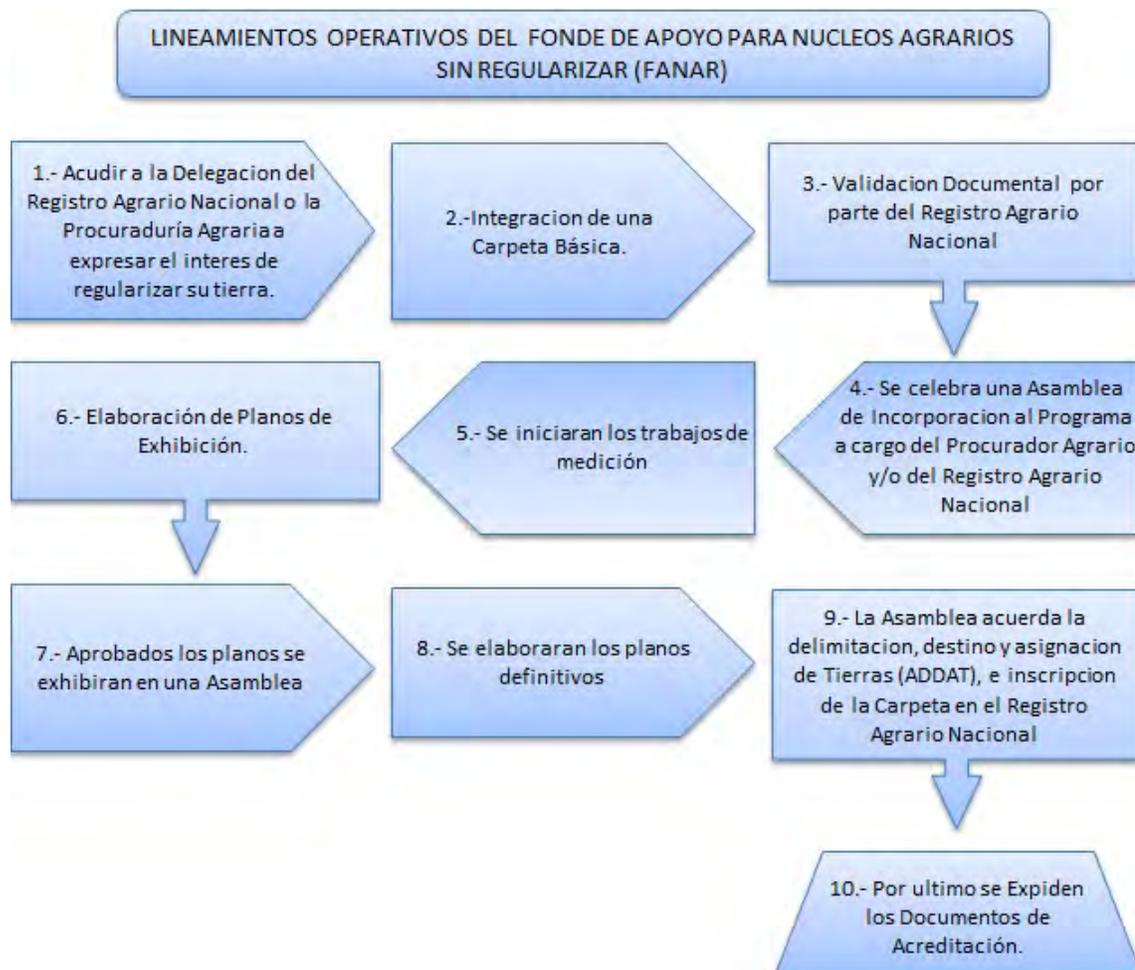
Sin embargo, la participación de los demás Órganos de Representación del Ejido también es notoria, puesto que la Invitación a la Asamblea seguirá los lineamientos establecidos para ello, y en caso de Empate en la votación de las resoluciones, el presidente del Comisariado tendrá voto de calidad.

Las funciones de los Órganos de Representación para efectos de la aplicación de este Reglamento, en cuanto a las formalidades requeridas para la celebración de la Asamblea, previstos en los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria, no se verán alterados, sino se aplicarán de la misma forma en que están previstos en la ley, anexando la posibilidad de creación de una Comisión auxiliar, integrada del resto de ejidatarios y avecindados para que Coadyuve a realizar el parcelamiento, su regularización y la asignación de los derechos inherentes a este acto, es decir participan desde la formación de la Asamblea, el comisariado, el consejo de Vigilancia y como Comisión coadyuvante la Junta de Pobladores.

Es importante señalar que durante el periodo de vigencia de este programa, *“se permitió la regularización y certificación de 28,454 ejidos y comunidades en el país y en virtud del Acuerdo por el que se declaró el cierre operativo y conclusión del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) se determinó la existencia de 2421 núcleos agrarios que no ingresaron al PROCEDE, toda vez que no se habían dado las condiciones suficientes para su incorporación al programa.”* De conformidad con el *“Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos del fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar”*¹⁰³, emitido por la Secretaria de la Reforma Agraria y que entró en vigor del día primero de enero de 2011 al 30 de noviembre del 2012.

Dando paso al Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) que está encauzado a la atención de los Núcleos Agrarios ya sea de nueva creación por constitución voluntaria o por resoluciones de los Tribunales, así como de los que no hayan sido certificados debido a conflictos por límites, ejecuciones o acciones administrativas pendientes de resolución, juicios en tribunales agrarios o instancias jurisdiccionales, rechazo al PROCEDE u otros programas gubernamentales, problemas sociales, políticos o internos, y que una vez resuelta su problemática, soliciten formalmente la asistencia técnica y la asesoría jurídica para la medición, certificación y titulación de sus tierras, cumpliendo con los requisitos que prevé la normatividad aplicable lo cual se presenta en el esquema 3.8

¹⁰³ Vid. FANAR, Secretaria de la Reforma Agraria, Disponible en: http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2011/Lineamientos_FANAR_2010.pdf Consultada el 14 de noviembre de 2011 10:36 P. M.



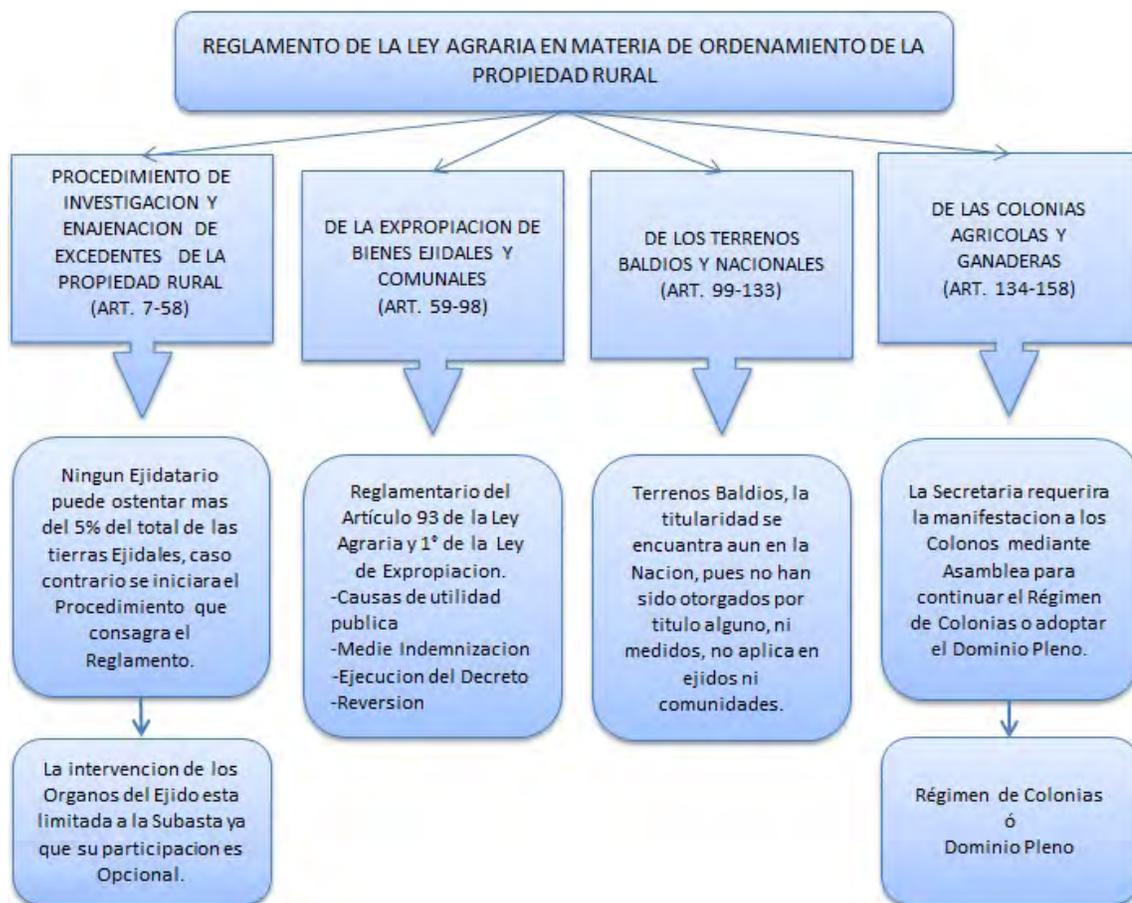
Esquema 3.8 Lineamientos operativos del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)

3.4. Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural

Este Reglamento establece los lineamientos y procedimientos aplicables para el Ordenamiento de la propiedad rural y la expropiación de terrenos ejidales y comunales, ya que contrario al Reglamento del PROCEDE o el FANAR, en este Reglamento la mayoría de los actos competen no a los Órganos de Representación, sino a las Autoridades Agrarias: La Procuraduría Agraria y el Registro Agrario, por lo que este Reglamento comprende varias formas de regularización de la Propiedad Rural; el procedimiento para la

Enajenación de Excedentes de la Propiedad Rural, la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, el Procedimiento ante Terrenos Baldíos y Nacionales, y el correspondiente a las Colonias Agrícolas y Ganaderas (Continuar con el Régimen de Colonias o Adoptar el Dominio Pleno).

En el esquema 3.9, se sintetizan los lineamientos a seguir de este Reglamento y se observa que en lo que corresponde al Ejido, la participación de los Órganos de Representación es mínima.



Esquema 3.9 Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural

3.5. La Procuraduría Agraria

Ante una urgencia social en la procuración de justicia para las personas del campo, al ser los acontecimientos históricos superiores a la estructura

normativa existente, al encontrarse el orden legal superado nuevamente, se observo la urgencia de modificar o reformar el ordenamiento legal desde su origen constitucional hasta el estrato reglamentario. Por tanto, la Ley Agraria de 1915 ceñida de múltiples aspectos revolucionarios, resultó ser la respuesta a la interrogante que plantearon los hechos en que estaba inmerso el agro mexicano, en este mismo sentido por decreto del 17 de abril de 1922 se instituyó la Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria “para asistir a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos”¹⁰⁴.

En 1953, se integró la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el objetivo de orientar de forma gratuita, así como tutelar la defensa de los derechos del ejido, comunidades, vecindados, jornaleros agrícolas, colonos y campesinos en general, en su problemática jurídica como administrativa causadas con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus derechos.

Para 1989 se incluyó en la estructura del Reglamento de la Secretaria Agraria, la Dirección General de Procuración Social Agraria, en la que se le atribuían funciones tales como asesoría, conciliación y vigilancia, sin embargo gracias a las reformas de 1992, las cuales en común son la materialización del derecho ancestral a la repartición hereditaria de la tenencia de la tierra, beneficio por formar parte del campo mexicano.

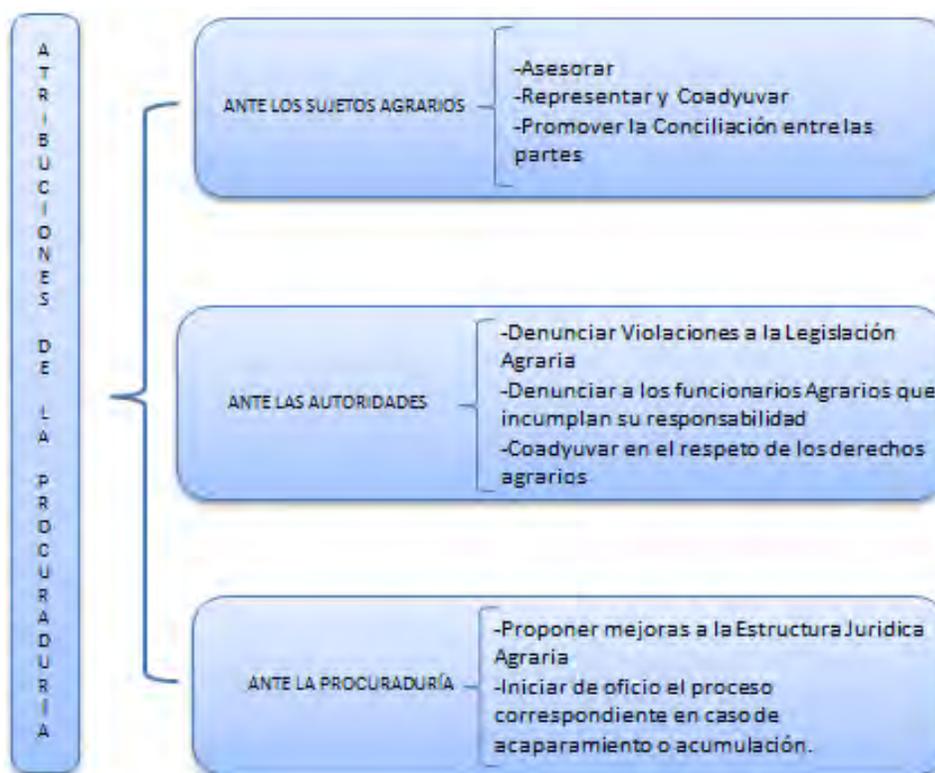
La propiedad social, al ser tutelada e inmersa en las garantías individuales, específicamente en la garantía constitucional de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, es consecuencia inherente del ejercicio de la impartición de justicia., la cual con fundamento en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, fue respuesta a la obligatoriedad del Estado de procurar e impartir justicia agraria de forma ágil, expedita y gratuita, por lo que la propia Ley Agraria consagra su Título Séptimo a la Procuraduría Agraria y su artículo

¹⁰⁴ Vid. *La procuración agraria en la historia de México, Galeón Agrario*, Disponible en: <http://agrario.galeon.com/ARCHIVOS-TEXTO/PROCURACION.htm> Consultado el 15 de enero de 2012 5:33 p.m.

134 la define como un “Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria”.

Con funciones de servicio social, la Procuraduría Agraria se encarga de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ya sea a petición de parte o de oficio cuando la ley lo establezca, respetando la vida, usos, costumbres y decisiones de los núcleos campesinos, siempre y cuando no contravengan el orden público, ya que cabe señalar que la Procuraduría Agraria no es una autoridad Agraria.

La ley Agraria en su artículo 136 enumera las atribuciones de la Procuraduría Agraria en un total de XI fracciones, estas pueden simplificarse como se muestra en el esquema 3.10



Esquema 3.10 Atribuciones de la Procuraduría Agraria

La sede de la Procuraduría Agraria se ubica en la Capital de la República, sin embargo cuenta con presencia en toda la república a través de las diversas oficinas y delegaciones de conformidad con el artículo 137 de la Ley Agraria, por otra parte los asuntos en que ella intervenga son de competencia federal.

El Objetivo principal de la Procuraduría Agraria, es procurar la aplicación pronta de la justicia agraria, con las atribuciones que la propia ley le confiere, mediante la información, asesoramiento y representación de los sujetos de Derecho Agrario, que a su vez tiene entre sus principales funciones el trámite de los procedimientos de forma gratuita regida por los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia en la deficiencia de la queja e igualdad formal de las partes.

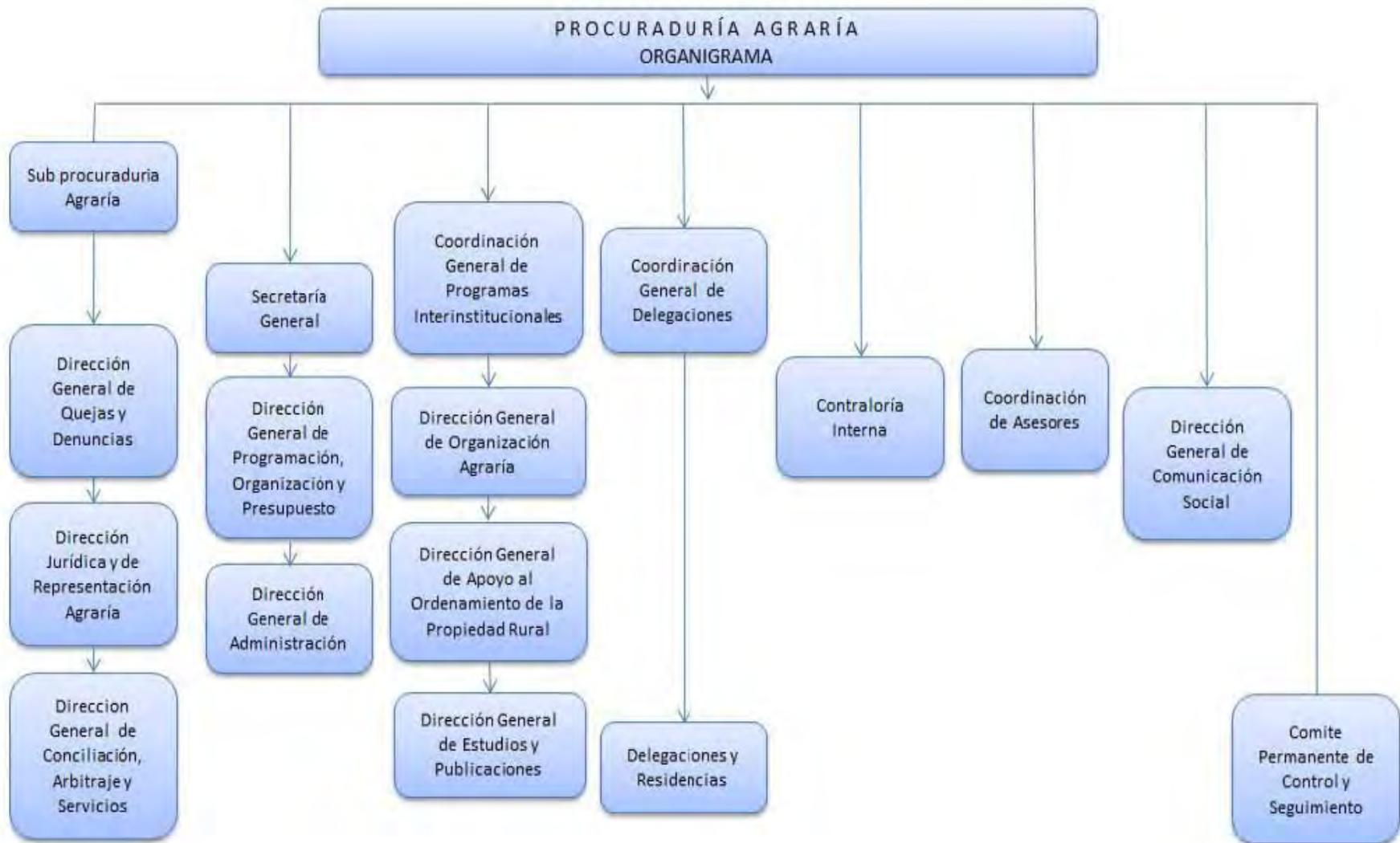
La organización administrativa de la Procuraduría en su general esta orientada a brindar el servicio de asesoramiento a los sujetos agrarios y a la regulación de la normatividad y los programas pro-campo, utilizando como principal solución de controversias la conciliación y el arbitraje.

De toda la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria, existen unidades administrativas que tienen mayor grado de interacción con los ejidatarios y con los órganos de representación del ejido, los abogados agrarios, los visitadores, y los becarios.

De conformidad con “la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante el acuerdo N°. 3/92 del 6 de mayo de 1992, se consideró a la Procuraduría Agraria como un Ombudsman especializado para atender asuntos agrarios”¹⁰⁵.

El esquema 3.11 presenta el organigrama de la Procuraduría Agraria.

¹⁰⁵ Vid. *Los Derechos Humanos en Materia Agraria, Procuraduría Agraria*, Disponible en: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_23/Isa%C3%ADas%20Rivera.pdf Consultada el 17 de febrero de 2012. 12:23 AM



Esquema 3.11 Organigrama de la Procuraduría Agraria

Respecto a la estructura orgánica básica, ésta es señalada por la procuraduría de la siguiente manera:

1. PROCURADOR AGRARIO

- a) Contraloría Interna
- b) Dirección General de Comunicación Social
- c) Visitadurías Especiales
- d) Comité Permanente de Control y Seguimiento

2. SUBPROCURADURÍA GENERAL

- a) Contraloría Interna
- b) Dirección General de Comunicación Social
- c) Visitadurías Especiales
- d) Comité Permanente de Control y Seguimiento

3. SECRETARÍA GENERAL

- a) Dirección General de Administración
- b) Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- c) Dirección de Capacitación
- d) Dirección de Informática
- e) Secretaría Técnica de la Comisión del Servicio Profesional Agrario

4. COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS INTERNACIONALES

- a) Dirección General de Administración
- b) Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- c) Dirección de Capacitación
- d) Dirección de Informática
- e) Secretaría Técnica de la Comisión del Servicio Profesional Agrario

5. COORDINACIÓN GENERAL DE DELEGACIONES

- a) Direcciones Estatales

Tocante a los Órganos de Representación del Ejido, es la Coordinación General de Delegaciones, la que tiene gran intervención en las decisiones trascendentales y correcto funcionamiento del ejido, dicha Coordinación es definida por la propia Procuraduría Agraria como “Una instancia de enlace entre la Oficina del C. Procurador Agrario y las diversas áreas normativas con las delegaciones estatales, apoyando a estas últimas en sus trámites y gestiones ante las diversas instancias.”¹⁰⁶

La trascendencia de las Delegaciones Estatales para efectos de los órganos de representación agraria, radica en su integración, y al estar dispersas por todo el territorio nacional, tienen conocimiento de la problemática existente en la entidad federativa de su residencia, están compuestas por:

- a) Delegado;
- b) Subdelegado (s);
- c) Jefes de departamento;
- d) Jefes de Residencia;
- e) Abogados agrarios;
- f) Visitadores agrarios;
- g) Personal administrativo;
- h) Becarios campesinos.

El Delegado como representante de la Procuraduría agraria en la entidad, coordina y supervisa el desempeño de la Delegación con respecto a los lineamientos establecidos por el Procurador a nivel nacional según las necesidades específicas de la entidad.

Los subdelegados coadyuvan al delegado en las funciones administrativas y el correcto desempeño de la Delegación estatal.

Las Residencias son básicamente unidades operativas que por jurisdicción territorial deban conocer y resolver los asuntos de interés de la Procuraduría Agraria en la entidad.

¹⁰⁶ Vid. *Coordinación General de Delegaciones, Procuraduría Agraria*, Disponible en: <http://www.pa.gob.mx/pa/areas/cgd.html> Consultada el 08 de enero de 2012 12:16 P.M.

Los abogados agrarios son los responsables de brindar asesoría y representación legal de los sujetos agrarios ante las autoridades, así como encargarse del departamento jurídico de la Delegación y su representación.

Los Visitadores Agrarios, son quienes tienen mayor contacto con los sujetos agrarios y son los representantes de la Procuraduría ante los sujetos agrarios, de conformidad con el artículo 28 de la Ley Agraria, que establece la obligatoriedad de que a las Asambleas donde se traten asuntos relacionados a las fracciones VII a XIV del artículo. 23 de dicha ley, asistan un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público, ya que de no ser así se declara nula la Asamblea.

En 1993, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Agraria, la facultad del Procurador Agrario, respecto a crear las unidades técnicas y administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la procuraduría, se propuso la creación de la figura del Auxiliar del Visitador, quien se incorporó al sistema de capacitación agraria en la modalidad de becario, con la función principal de apoyar al visitador en sus funciones cuando se requiere, ya que se presenta el supuesto de que en una entidad se realicen varias Asambleas donde deba intervenir el Visitador en diferentes lugares a la vez, la intención de formar y capacitar a los jóvenes campesinos en la legislación agraria favoreció en gran medida a la cercanía entre los núcleos agrarios y la Procuraduría Agraria.

3.6. El Registro Agrario Nacional

El Registro Agrario Nacional tiene su fundamento en el artículo 148 de la Ley Agraria, que lo define como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, destinado a controlar la tenencia de la tierra mediante la seguridad documental, pues es en él donde se lleva el registro detallado de todos los documentos referentes a las operaciones originales y además las modificaciones que se realice a la propiedad y derechos agrarios.

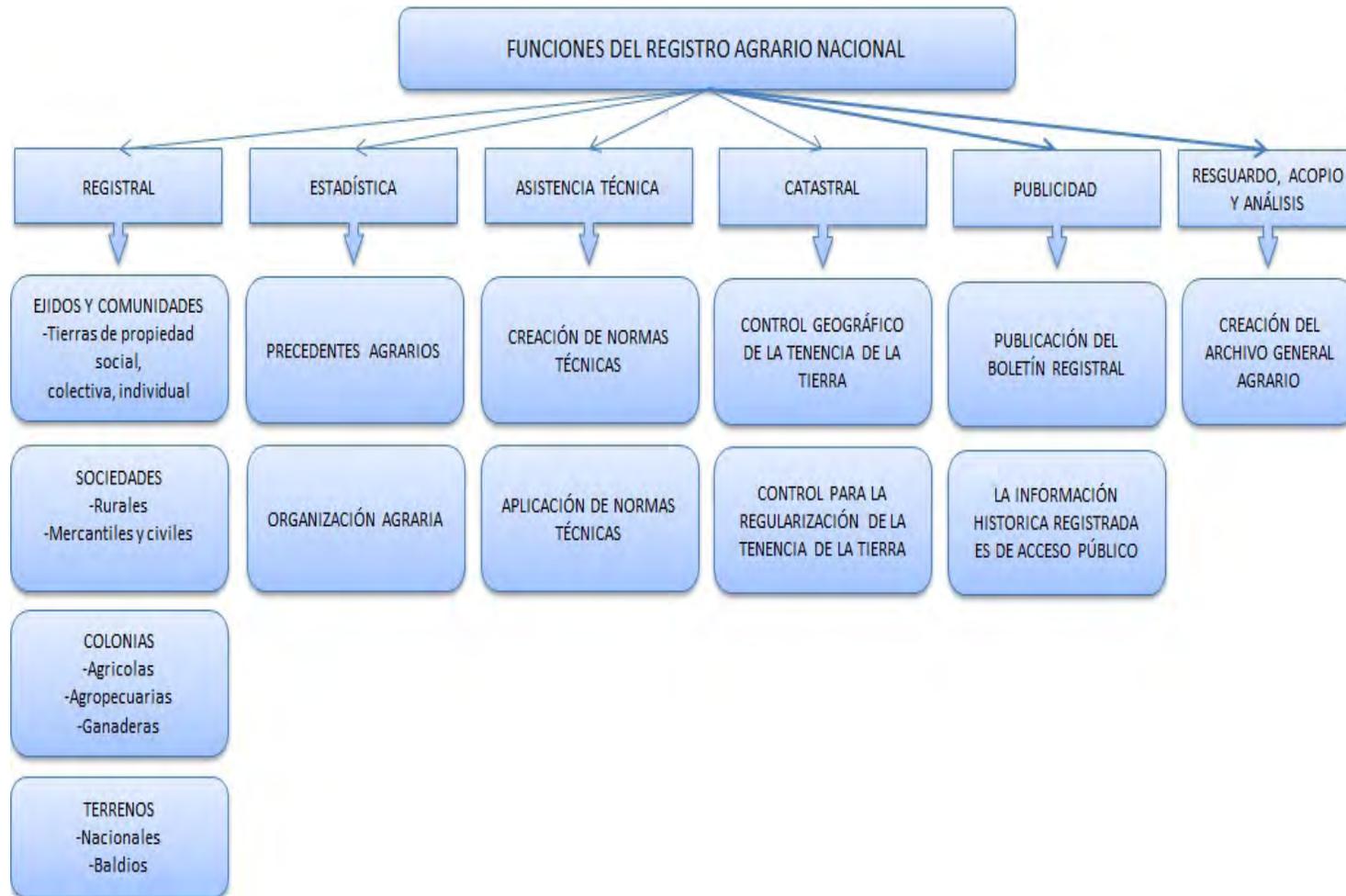
El Registro Agrario Nacional es de carácter público, por lo que cualquier persona podrá consultar lo inscrito en él, de conformidad con el artículo. 152 de la Ley Agraria, deberán inscribirse las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales, así como los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros, ya que de conformidad al último párrafo del artículo 31 de la Ley Agraria en relación a la Asamblea, cuando se traten asuntos referentes a las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la propia ley agraria, además de pasarse el acta ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asistan, deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

Además, el Registro Agrario puede allegarse de la información estadística, documental, catastral, ya que las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionarle la suficiente para el mejor desempeño de sus funciones.

Otro aspecto, fundamental en la utilidad del Registro Agrario Nacional, en cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra, reside en el artículo 56 de la Ley Agraria, porque también debe inscribirse el plano general del ejido, pues, es el registro quien emite las normas técnicas que se deben seguir para realizar la delimitación y asignación de las tierras dentro del ejido y certificará el plano interno del ejido y con base en él expedirá los certificados parcelarios mediante la indicación de la Asamblea la cual se realizará por conducto del comisariado o en su caso por el representante que se designe para tal efecto.

El Reglamento Interno del Registro Agrario en su artículo 3° establece que esté tendrá la función registral, de asistencia técnica y catastral, además de las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del sector agrario, y para cumplir las funciones que le encomienda la ley, se constituirá el Archivo General Agrario que se encargará de la custodia, clasificación y catalogación de los documentos para su consulta y manejo de la información.

Se pueden resumir las principales funciones del Registro Agrario Nacional en el esquema 3.12.



Esquema 3.12 Funciones del Registro Agrario Nacional

3.7. El Reglamento Interno del Ejido

La organización en la tenencia de la tierra más antigua es la que los propios campesinos establecieron, todo grupo que vive en sociedad establece normativas para su adecuado funcionamiento e integración, es esta quizá la estructura más importante en la organización del ejido, pues, respondía a los intereses netos de los sujetos agrarios sin la intervención del Estado, por lo que denota el más libre y puro interés de los ejidatarios por mantener el orden y control de sus tierras.

Con la reforma de 1922, se reconoce y faculta jurídicamente mediante la normativa vigente a los núcleos Agrarios de las decisiones elementales que estos lleguen a tomar y es mediante su reglamento interno, es este Reglamento un instrumento de orden utilizado por el Estado para regular las relaciones y el actuar del ejido para que estas sean apegadas a la norma suprema.

Al respecto la Ley Agraria en su artículo 10 establece que los ejidos deberán operar de conformidad con lo dispuesto en su Reglamento Interno, definiéndolo a su vez como el Instrumento normativo que contiene las bases generales para la organización económica y social del ejido, los requisitos para el ingreso de nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, sin más limitaciones que las que marca la propia Ley, sus disposiciones son de observancia obligatoria y la violación de sus principios, se sanciona de acuerdo al propio reglamento y demás ordenamientos legales aplicables y demás disposiciones que establece la ley.

Dicho reglamento debe ser inscrito en el Registro Agrario Nacional y cada que éste sea modificado para responder a las necesidades de una sociedad y legislación cambiante deberán reinscribirse los cambios en el Registro, el cual emitirá una constancia de Inscripción.

La elaboración del Reglamento Interno es responsabilidad del propio ejido, siendo La Asamblea quien directamente con fundamento en el artículo 23

fracción I. de la Ley Agraria, quien puede formular y reformar el reglamento interno.

Las bases para la organización económica del ejido dependerán de las actividades económicas que el ejido desarrolle y de la manera como estén organizadas, iniciando con el régimen de explotación de las tierras ejidales, que puede ser colectivo o individual, dependiendo de la decisión que haya sido tomada por el ejido.

Para el régimen de explotación individual, la Ley Agraria señala que cada ejidatario puede explotar su parcela como mejor convenga a sus intereses, donde el Reglamento Interno del Ejido, no podrá normar nada más en relación con la explotación que cada ejidatario realice en su parcela, quedando únicamente sujeta a que estas deben ser actividades lícitas.

Si el régimen de explotación es colectivo, el Reglamento Interno deberá contener los siguientes elementos:

- 1) La forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, la cual deberá contener:
 - Cómo será la participación de los ejidatarios en la toma de decisiones.
 - Cómo se toman las decisiones para organizarse en el trabajo y explotación de los recursos.
 - Los derechos de los ejidatarios para participar en la explotación de los recursos.
 - La forma de aportar trabajo, en especie o dinero, a la organización o mantenimiento de la explotación de los recursos.
 - Cómo administrar la explotación de los recursos, derechos y obligaciones de los administradores.

- La forma de manejar los fondos, instancias responsables, informes y los mecanismos de control y supervisión.
 - Los registros contables a realizar, los informes, los mecanismos de control y supervisión.
 - Los requisitos que el ejido debe tener para inversiones, créditos u obligaciones, relacionadas con la explotación de los recursos ejidales.
 - Los mecanismos para contratar a la mano de obra asalariada.
- 2)** Los mecanismos para el reparto proporcional de los beneficios, deberá incluir:
- La valoración de los recursos aportados por cada ejidatario, incluyendo los derechos individuales sobre las tierras o los recursos explotados y las aportaciones individuales en especie, trabajo o dinero.
- 3)** La constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios, y las que integren los fondos comunes.
- Las reservas son los beneficios obtenidos por la explotación, que es destinada para diversos usos. Hay tres tipos de reserva: De capital, de previsión social o de servicios y para fondos comunes.

Las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común deberán ajustarse a la cantidad, tipo de tierras, y destino o tipo de explotación, se consignará el aprovechamiento de las tierras de uso común que implican actividades como la engorda de ganado para la venta, la extracción de minerales, producción de madera o algún desarrollo turístico.

También, debe incluir medidas o restricciones que el ejido considere para la conservación de tierras de uso común y los recursos potenciales, evitando el uso irracional o agotamiento.

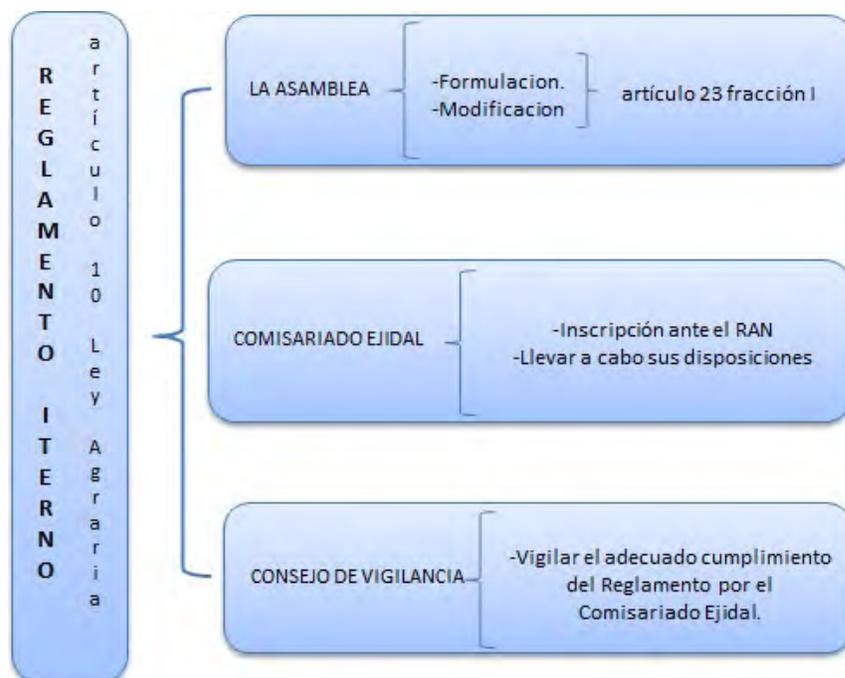
De acuerdo con las aportaciones de cada ejidatario en las tierras de uso común, tendrá los derechos, uso y aprovechamiento, previo acuerdo en la Asamblea. Se deberá señalar el derecho de acceso, uso y aprovechamiento de las tierras de uso común de los avecindados.

Como elementos de forma, el Reglamento Interno del Ejido debe contener:

1. Datos generales de identificación del núcleo de población.
2. Frecuencia de las reuniones de la Asamblea que no sea menor a seis meses.
3. Derechos, obligaciones y funciones del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, no señalados en la Ley Agraria.
4. Como desempeñaran sus funciones, responsabilidades y competencias las comisiones y los secretarios auxiliares que forman parte del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia.
5. Forma de uso o aprovechamiento de aguajes dentro de las tierras ejidales no asignadas a algún ejidatario.
6. Se podrán adicionar los derechos que correspondan a cada ejidatario de la asignación de alguna o algunas parcelas otorgadas a un grupo de ejidatarios, si no se reparte proporcionalmente.
7. Deberá contener las normas de operación y uso de parcela escolar.
8. Condiciones o requisitos a cumplir para que el ejido conozca, evalúe y decida participar en asociaciones.

9. Los demás elementos que la costumbre de cada ejido contemple siempre y cuando no contravenga la ley.¹⁰⁷

Los órganos de representación deben vigilar su aplicación para tutelar los derechos de los sujetos agrarios, el esquema 3.13 señala las principales funciones de estos para con el Reglamento.



Esquema 3.13 Los órganos de representación ante el reglamento interno del ejido

El conocimiento del Reglamento Interno por parte de los Ejidatarios es esencial para defender su aplicación, por lo que es responsabilidad de todos y cada uno de ellos conocerlo y estar pendiente de todas sus modificaciones, así como evaluar el actuar de los órganos de representación respecto al reglamento, que en general regulará el verdadero proceder del Ejido.

¹⁰⁷ Vid. *Elementos del Reglamento interno del ejido, Ensayos Agrarios*, Disponible en: <http://www.dilabweb.net/fifonafe/sec2.php?id=30> Consultado el 7-02-2012 11:40 pm

CAPITULO 4

VERDADERA PRAXIS DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DEL EJIDO.

4.1. El actuar de los órganos de representación del ejido

Desde el periodo Colonial hasta la época Post-Revolucionaria, los objetivos de los sujetos agrarios han sido muy marcados, han evolucionado según las condiciones sociales que se van presentando en el transcurso de la historia, estos principios rectores que han acompañado al estado mexicano durante numerosos movimientos sociales de opresión, las guerras, innumerables muertes, calamidades y persecuciones, han visto también resultados favorables con las reformas que a nivel Constitucional han beneficiado al agro mexicano, la expedición de una ley reglamentaria de los nuevos y renovados principios que rigen la rama jurídica denominada el nuevo derecho agrario.

La Reforma publicada en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 1992 que entró en vigor al día siguiente bajo el nombre de Ley Agraria, que a su vez consagró la forma de Organización de los ejidos por parte de lo propios sujetos agrarios, este ordenamiento responde a los campesinos que lucharon por el cambio y la transformación que mejorara las condiciones de vida de sus familias. Tomando como punto central la seguridad en la tenencia de la tierra, dio impulso a todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural.

Esta organización interna del ejido, mediante sus órganos de representación: la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia, que no se conciben como autoridades, sino como órganos de representación y ejecución. Son respuestas a las cambiantes situaciones sociales, el núcleo de población ejidal requiere abrir la posibilidad de la libre asociación, tanto hacia su

interior, como con para con terceros, en este sentido la reforma de 1992, permite que los ejidatarios adopten las formas de organización que consideren más adecuadas, la asociación libre y equitativa en sus múltiples versiones, sirve como instrumento de cambio.

Los órganos de representación, para cumplir con las funciones que les asigna la Ley Agraria, deben cumplir cabalmente con la ejecución de las decisiones de la asamblea.

Debe considerarse la situación que ha vivido el campo mexicano en los últimos años, la problemática ante la que se enfrenta, hay gran escasez de recursos, falta de apoyo y subsidios por parte del Estado y los campesinos se han visto obligados a separarse de sus tierras pues esta ya no les produce ni para subsistir y se van en busca de empleo en las grandes ciudades ya sean nacionales o extranjeras.

La problemática que presentan los órganos de representación del ejido puede atribuirse a factores tales como el desconocimiento de la legislación agraria, lo que lo convierte en un “Ciclo de Ignorancia” y a factores referentes a intereses personales de índole económicos, políticos, y sociales, que lo traduce en un “Ciclo de Interés” o conveniencia personal de los representantes.

Ante esta realidad, se han observado al interior del ejido grandes cambios sociales de carácter ideológico, cultural, político y económico, en las principales manifestaciones que se dan por la problemática existente es de notarse la participación de los ejidatarios hacia las actividades del ejido, actualmente las tierras ya no son cosechadas, en las Asambleas el número de participantes se ha reducido considerablemente, antes se atribuía esta reducción a la falta de información y publicidad por parte del Comisariado respecto a las fechas de celebración de las Asambleas, pero ahora es notorio que se trata de una forma de protesta por parte de los ejidatarios ante la precaria situación que atraviesa el agro mexicano y el nulo interés por parte de sus órganos de representación para modificar dicha realidad.

Aunada a esta forma de protesta, existe otra situación muy particular por la que atraviesan los ejidos y es que los ejidatarios aun no tienen interés de participar en las actividades del ejido, pues se ocupan únicamente de mantener hasta donde sea posible su parcela y lo que ocurra con los demás ejidatarios del núcleo no es ya de su incumbencia, por que los propios órganos del ejido no han sabido defender ni responder a los propios ejidatarios o a los intereses del ejido.

Tristemente, los órganos de representación del ejido, tienen un gran desconocimiento de la legislación agraria y, por ende, de los beneficios que esta les consagra, de los trámites necesarios ante diversas instancias para acceder a los programas gubernamentales a favor del campo, y a defender sus derechos, aunado a lo anterior se observa como los ejidatarios no son conscientes del origen de su precaria situación, sólo saben que no hay recursos, que la pobreza va en aumento y las condiciones se transforman cada vez mas contradictorias y deciden continuar sin contribuir con los Órganos de Representación y el ciclo continua, donde los más perjudicados son sin duda los sujetos agrarios individuales (ejidatarios).

Las deficiencias que se presentan en las Asambleas son principalmente por desconocimiento en general de las leyes tanto por los Órganos de Representación como por el resto de los ejidatarios integrantes de los diversos ejidos, en un gran número de estos, continúan realizándose por normas legislativas anteriores, inclusive a las tradiciones, usos y costumbres de cada región, lo cual pone en estado de indefensión a los ejidatarios en caso de tener algún conflicto de intereses y necesitan litigarlo ante las instancias jurídicas correspondientes.

Como forma de control de estas situaciones, la Asamblea puede imponer sanciones a través de su reglamento interno, y es el comisariado ejidal, el encargado de la ejecución de los acuerdos tomados en la Asamblea, así como la administración y representación del ejido, y por ende el encargado de

ejecutar las sanciones las cuales pueden variar según la gravedad de la falta que considere la asamblea, que por lo general van desde sanciones pecuniarias hasta vetar al ejidatario su derecho de voto en las Asambleas. Desafortunadamente el problema no se ha superado, sino que se sigue arrastrando, el desconocimiento de la ley, la ignorancia de sus derechos obliga a que los demás órganos de representación trabajen al margen de la ley y, además quedan limitados en su actuar.

La problemática de las sanciones económicas es que llegan a ser inejecutables, puesto que si a un ejidatario se le dificulta cumplir con una cantidad menor, al paso del tiempo estas cantidades se transforman en grandes cifras con las que no cuentan, viéndose superado el actuar del comisariado ejidal quedando de manifiesto la incompetencia para cumplir sus funciones.

Por lo que al consejo de vigilancia corresponde, su actuar está viciado por la ignorancia en gran parte de sus actividades y es quizá este el que tiene según sus atribuciones de conformidad con la Ley Agraria supervisar el actuar del comisariado, pero aquí se manifiesta de nuevo el ciclo de la ignorancia y es que es generalizado el desconocimiento de los lineamientos jurídicos por parte de los sujetos agrarios, ya que si no existe una conciencia generalizada y correcta de las funciones y atribuciones de cada órgano de representación, no hay un punto de partida sobre lo que es correcto y lo incorrecto, lo que es permitido y lo prohibido, puesto que cuando uno de los órganos de representación conoce sus atribuciones y funciones activa el adecuado comportamiento de los demás órganos de representación y por ende el correcto funcionamiento del ejido.

La Junta de pobladores no es la excepción, repite las mismas circunstancias que la Asamblea sólo que sus funciones y atribuciones son completamente diferentes.



Esquema 4.1 El ciclo de la Ignorancia o desconocimiento de la Legislación Agraria

Por otro lado, en el ejercicio de sus facultades y atribuciones, los órganos de representación y es aquella en la que tutelan más sus intereses personales haciéndose valer de sus funciones como órganos de representación para beneficiarse a título propio mas que tutelar y representar los verdaderos intereses del ejido. La explotación de los recursos y la mala administración que realizan han generalizado gran desconfianza en el resto de los ejidatarios y es en virtud de esto que los ejidatarios ya no confían en sus órganos de representación.

Consecuentemente, por la ignorancia colectiva y falta de interés de los ejidatarios hacia la problemática que vive el ejido, se da de forma generalizada el abuso del poder que representa ostentar un cargo público hacia dentro del ejido, pese a que los órganos de representación, no son autoridades agrarias, muchos de estos se atribuyen funciones superiores a las que marca que la ley y convierten de su actuar: el abuso, en algo cotidiano.

En la mayoría de los ejidos, pertenecer a los Órganos de Representación, es considerado un privilegio, pues, existe una disociación entre el mundo formal y el mundo real del ejido, la forma de elección de los representantes del ejido está establecido en la legislación, no obstante, utilizando la costumbre como pretexto, muchos representantes coludidos entre si, Comisariado Ejidal y Consejo de vigilancia, celebran actos ilegales en su calidad de Representantes, de los cuales los únicos beneficiados son ellos.

Un ejemplo de esto, sucede en los ejidos donde se ha vuelto un negocio rentable la venta o cesión de tierras ejidales sin cumplir los lineamientos establecidos en la actual legislación, lo cual a su vez genera un sin número de conductas delictivas, que van desde despojos, fraudes, daño en propiedad ajena hasta conductas más complejas, negociaciones nocivas para el ejido y donde los beneficios obtenidos serán solo para él o los representantes del ejido que intervengan en la transacción que pueden ser de índole económica o política.



Esquema 4.2 El ciclo de Interés o Conveniencia personal de los representantes del ejido

Este tipo de conductas negligentes y anti éticas dan como resultado el perjuicio directo del ejido y de todos los ejidatarios así como el atraso generalizado del desarrollo ejidal sin considerar la creciente desconfianza de los ejidatarios hacia sus propios representantes, este se puede denominar como Ciclo de Interés o Conveniencia personal de los representantes.

La diferencia entre este ciclo con el de la ignorancia radica en los sujetos que participan en él, a su vez deriva de la ignorancia de la ley por parte de los ejidatarios y es aprovechado por los representantes para actuar de forma temeraria y abusiva sin que nadie les exija un actuar correcto, pero sobre todo es en este ciclo que puede participar el Comisariado ejidal coludido con el Consejo de Vigilancia para beneficiarse de su cargo.

4.2. La procuraduría agraria ante los actos de los órganos de representación del ejido

La Procuraduría Agraria desde su concepción jurídica inserta en la Legislación Agraria, como un organismo con funciones sociales ha buscado a través de diversos medios concertar una sana convivencia entre los ejidatarios, mediante la asesoraría y la representación, sin embargo ante el actuar de los Órganos de Representación del ejido en cuanto a su actuar y funcionamiento, puede desprenderse el esquema 4.3



Esquema 4.3 La Procuraduría Agraria ante el actuar de los órganos de representación del ejido

La Procuraduría Agraria, respecto al denominado Ciclo de la Ignorancia, debe considerar como función principal, asesorar a los sujetos agrarios pues la necesidad de conocimiento de la ley por parte de los ejidatarios y de los órganos de representación es urgente, pues es necesario que todos y cada uno de ellos conozca el funcionamiento de sus ejidos, así como sus derechos.

Anterior a la reforma de 1992, la concepción de ejido estaba limitada esencialmente como no comercial o mercantil, sin embargo, posterior a esta, la concepción evoluciona radicalmente, ahora las parcelas ejidales pueden ser objeto de diversas transacciones: compra-venta, arrendamiento, aparcería, y de asociación con inversionistas privados, pudiendo elegir ahora en pasar al dominio pleno, lo cual convierte sus parcelas en propiedad privada, este cambio de naturaleza a su vez genera gran variedad de actos jurídicos y una urgencia por capacitar a los sujetos agrarios en cuanto a los derechos sobre sus parcelas y a su vez respecto a los órganos de representación que son los encargados de procurar el respeto a los derechos colectivos, la mayoría del pensamiento entre los ejidatarios respecto a su forma de actuar en las transacciones jurídicas antes señaladas.

Cuando se asesora a los campesinos respecto de los derechos que les confiere la ley, es que comulgan en que están muy alejados de lo que la legislación establece, sus prácticas se rigen por la costumbre local o por lo que los Órganos de representación les aconsejan, lo cual confirma que los sujetos agrarios desconocen en gran medida los derechos que les consagra la legislación agraria, en la cual radica la importancia de la función de la Procuraduría Agraria tocante al actuar de los órganos de representación y de la ignorancia generalizada de la legislación agraria por parte de los sujetos agrarios.

El fundamento de la atribución de Asesorar por parte de la Procuraduría Agraria a los sujetos Agrarios reside en la fracción II del artículo 136 de la Ley Agraria, señala la obligatoriedad de la Procuraduría en cuanto a Asesorar a los sujetos agrarios respecto a las consultas jurídicas en relación a terceros o en

general a la aplicación de la norma agraria, así como en la fracción IX del mismo artículo que agrega la posibilidad de representación de los sujetos agrarios con el fin de obtener su regularización y titulación de derechos ante autoridades tanto administrativas como judiciales según sea el caso.

Cumpliendo con esta labor, el 10 de abril de 1999, mediante mensaje presidencial, se comunicaba a la sociedad en general el inicio de campañas de información y capacitación a los sujetos agrarios sobre sus derechos, obligaciones y funciones, se puso en marcha el *“Programa de Información y capacitación sobre derechos agrarios¹⁰⁸”*, el cual se definía como un servicio para los hombres y mujeres del campo brindado por la Procuraduría Agraria.

La base que la renovación de los órganos de representación no se daba apegada a derecho o incluso que muchos grupos agrarios no contaban con representación legítima, no existía una cultura de la sucesión, es decir, no se habían elaborado las listas de sucesión, las transacciones que realizaban los núcleos agrarios no se habían formalizado en contratos legalmente constituidos, lo anterior por el desconocimiento de los sujetos agrarios respecto a sus derechos y los procedimientos para su aplicación, lo cual se traducía en situaciones de injusticia, incertidumbre e ilegalidad.

La constante jurídica que se presenta en el desarrollo del programa es la regularización del agro mexicano teniendo como base el conocimiento de derecho, los procedimientos necesarios para hacerlo valer y las complicaciones y limitaciones de no actuar conforme a este, ya que un campo con campesinos informados y capacitados para hacer valer sus derechos se traduce en un agro libre y con capacidad de desarrollo, en el esquema 4.4 se simplifican los contenidos y alcances del programa:

¹⁰⁸ *Programa de información y capacitación sobre derechos agrarios, Procuraduría agraria, Disponible en:*
http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/varios%20prog%20de%20informacion%20y%20capacitacion.pdf Consultada el 22 de marzo de 2012 07:46 P. M.



Esquema 4.4 El programa de información y capacitación sobre derechos agrarios

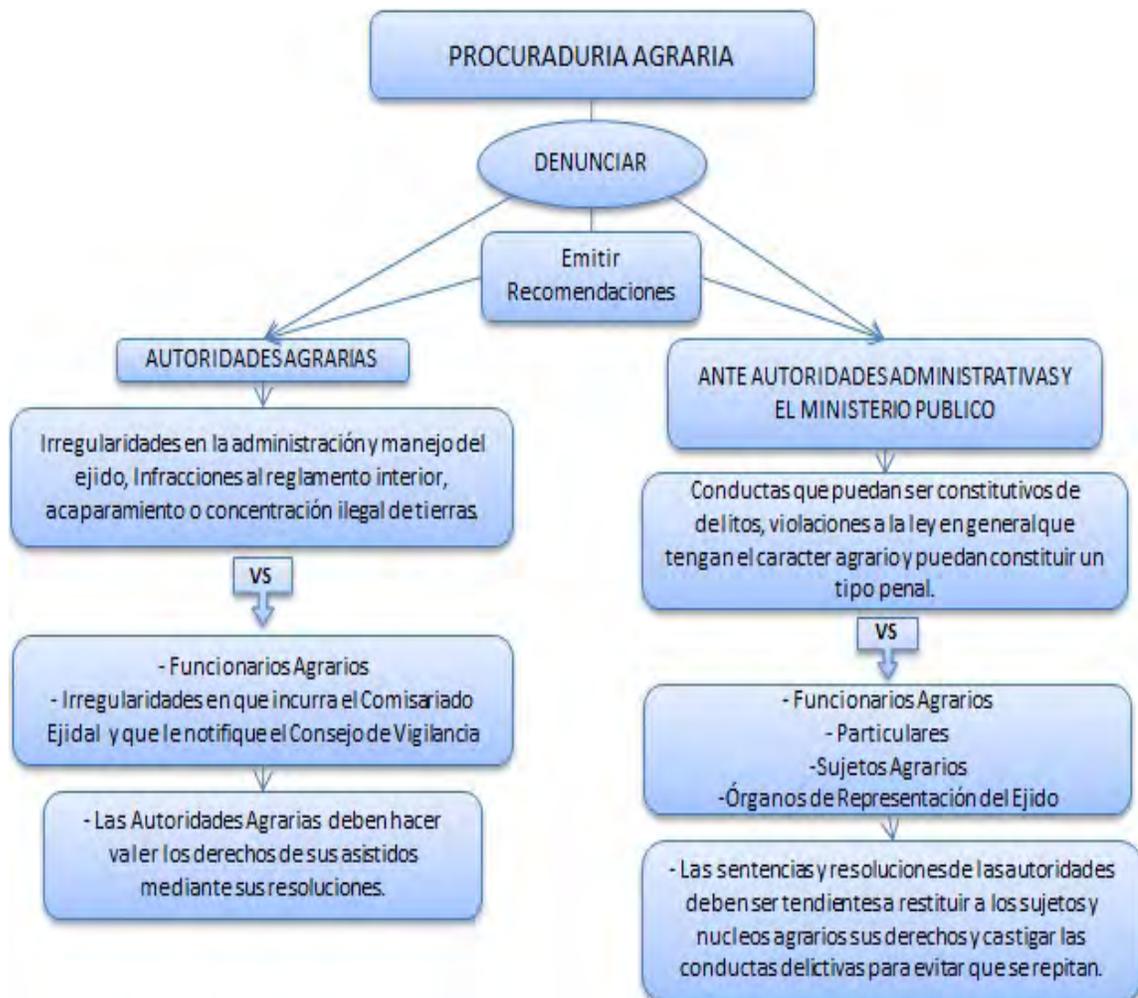
El programa se desarrolló mediante dos métodos, directo e indirecto, en el método directo la Procuraduría Agraria a través del visitador agrario actuaba en las Asambleas, con los asistentes brindándoles información respecto a la forma de organización, sobre su asociación y sus derechos de propiedad, con los ejidatarios titulares de derechos, brindando talleres respecto a sus derechos y obligaciones que les confiere la ley, y con los órganos de representación: Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, brindando talleres sobre la seguridad jurídica y los procedimientos e instancias legales para hacerla valer, por su parte el método indirecto se hizo valer a través de los principales medios de comunicación, la televisión, la radio y los periódicos en los cuales la

campaña de información tomaba el matiz sobre la seguridad jurídica del ejido y toda su estructura.

El programa en su totalidad protege el respeto a la autonomía de los núcleos agrarios, considerando su capacidad de decisión y asociación así como la correcta aplicación de la justicia agraria.

El programa de Capacitación Agraria, ha buscado atender las necesidades de información y capacitación de los sujetos agrarios respecto a la propia legislación agraria fortaleciendo con ello, la organización social y productiva que genera la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, la participación de los visitadores agrarios así como abogados agrarios amplían la capacitación y difunden material didáctico impreso y ejemplares de la Ley Agraria, a efecto de dar continuidad a esta labor y con el propósito de instrumentar el programa para planificarlo y sistematizarlo, se han desarrollado mecanismos de supervisión y mejora en los programas de capacitación en cuanto a sus metas y desarrollo según las necesidades de una sociedad agraria inmersa en la evolución que la globalización le señala.

Para la actuación de la Procuraduría Agraria respecto al denominado Ciclo del interés o Conveniencia, las fracciones I, IV, VI, VII, VIII y X del artículo 136 de la Ley Agraria establecen la función primordial de esta en cuanto a tutelar y proteger los derechos de los sujetos agrarios mediante una constante que se presenta en las fracciones, la Denuncia.



Esquema 4.5 La Procuraduría Agraria en defensa de los derechos agrarios

Como Ombudsman agrario, el Procurador tiene como intención defender los intereses legítimos de sus asistidos, entendidos como los derechos que tienen los campesinos sobre sus tierras, así como vigilar la aplicación de la justicia agraria observando los principios de oralidad, igualdad de partes, inmediatez y suplencia de las demandas, promueve la regularización de la propiedad y la expedición de los instrumentos documentales indubitables, además tiene la facultad de emitir recomendaciones para prevenir y denunciar las violaciones a la normativa legal agraria para hacer respetar los derechos de los campesinos e impulsar a las autoridades a cumplir con su labor.

En cuanto a la procuración de justicia, existe una constante que se presenta en la mayoría de las atribuciones de la procuraduría agraria, la facultad de Denunciar los hechos posibles en la comisión de faltas, violaciones, delitos, pues tiene como propósito fundamental garantizar la seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra apegada a la legislación.

En función de considerar al Procurador Agrario como Ombudsman Agrario, la procuraduría puede emitir recomendaciones puede prevenir y denunciar las violaciones al marco legal agrario para hacer respetar el derecho de los ejidatarios, que van desde irregularidades en la administración del ejido, acaparamiento o concentración ilegal de tierras, infracciones al reglamento interior del ejido hasta conductas presumiblemente constitutivas de delitos ya sean entre sujetos agrarios, sujetos agrarios y particulares, funcionarios agrarios y ejidatarios o concernientes a los órganos de representación del ejido.

Tomando en consideración lo señalado en los puntos previos, hay hechos que los ejidatarios o inclusive los propios Órganos de representación desconocen que son ilegales, siendo esto así, ¿cómo podría la Procuraduría actuar si no existe una denuncia por parte de los sujetos agrarios?, porque si bien es cierto, que no exista una denuncia esto no quiere decir que no exista un acto ilícito, por lo que tomando en cuenta que una de las funciones de la procuraduría es tutelar los derechos de los sujetos agrarios, es necesario dotar a la Procuraduría de las herramientas jurídicas necesarias para cumplir con esa función y preservar así el adecuado marco normativo de la propiedad social que constituye en sí un derecho fundamental de los sujetos agrarios.

Dentro de la legislación mexicana existen funciones y atribuciones que permiten a diversas dependencias tener un estricto control en el actuar de ciertas instancias y dependencias, como es la función de fiscalización y la de comprobación, sin embargo deben delimitarse previamente los términos de forma jurídica para contraponerlos a las acepciones que pudiesen atribuírsele en connotación con su fonética.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua española, el término fiscalizar¹⁰⁹ tiene dos connotaciones:

- a) Hacer el oficio de fiscal.
- b) Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien.

Con la intención de mantener un control¹¹⁰ en el actuar de los órganos de representación, del francés. *Contrôle*: Comprobación, inspección, fiscalización, intervención.

El término que se repite en esta concepción es “fiscalización” pues se encuentra inmersa en la definición de control, es decir este último engloba de forma amplia al primero, por lo cual podemos deducir que existen varias formas de control una de ellas es la función fiscalizadora, la cual subyuga el proceder de las acciones de uno, a la comprobación o verificación detallada de otro; por lo tanto podemos entender el termino Fiscalizar como vigilar un actuar o comportamiento con la finalidad de verificar si cumple con aquello que de ella se espera, comparándola obviamente con una normativa específica que funcione de directriz normativa a la cual debe sujetarse dicho comportamiento.

De esta forma, la acción o las acciones sujetas a la función fiscalizadora deben responder de forma precisa a la normativa creada para regularlas. Cabe aclarar que la función fiscalizadora no está sujeta específicamente a reglas o parámetros económicos, sino que puede tutelar otros aspectos, controles de eficiencia, de eficacia, de legalidad, de equidad, eliminando con ello resultados negativos y brindando la posibilidad en el mundo actual a la certificación de calidad.

¹⁰⁹ Fiscalizar, Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Disponible en: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=fiscalizar Consultado el 27 de enero de 2012 11:05 pm

¹¹⁰ Control, Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Disponible en: <http://buscon.rae.es/drae/> Consultada el 27 enero de 2012 11:10 pm

Otro término que se hace presente como resultado del análisis del vocablo control es el de Comprobación y el propio diccionario de la Real Academia de la lengua española la define como:

Comprobar: Del latín *comprobāre*. Verificar, confirmar la veracidad o exactitud de algo.

Pese a la similitud de definiciones, comprobar se deriva de control y sirve de herramienta junto a la función fiscalizadora para mantener en correcto funcionamiento una entidad, por lo tanto, la intención de dotar a la Procuraduría Agraria de estas funciones y eliminar las barreras jurídicas que le impiden dar continuidad a los procesos penales y administrativos que tocante a los órganos de representación del ejido son de interés y competencia de propia Procuraduría es urgente, para lo cual es necesario reformar el marco normativo y contemplar la aplicación de tales funciones.

Con estas funciones, la procuraduría agraria puede incentivar a los núcleos ejidales a regir su organización mediante normas de control de calidad que no afecten su esfera de soberanía y que a su vez les favorezca en la obtención la certificaciones de calidad que les beneficie en la designación de los recursos que el gobierno federal pone a disposición del campo mexicano, en virtud de que los ejidos se rijan de forma autónoma pero transparente.

4.3. Necesidad de reestructurar el marco legal de la Procuraduría Agraria en cuanto a los órganos de representación del ejido

Con una concepción clara de las funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria, la laguna existente sobre la continuidad de ésta en los procesos administrativos y penales de su jurisdicción, se hace notable, por lo cual la prioridad de reestructurar y, con ello, fortalecer el marco legal de la Procuraduría facultándola con la función fiscalizadora a través de la comprobación en el actuar de los órganos de representación del ejido.

La actual legislación agraria, establece que la procuraduría agraria con fundamento en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, y de la Ley Agraria en su artículo 134, la ubica dentro de la Administración Pública Federal como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con funciones y atribuciones bien definidas, en cuanto a su función social, de conformidad con el artículo 135 de la Ley Agraria, y a su vez el 136 enmarca las atribuciones y funciones de la procuraduría en once fracciones.

La legislación agraria limita el actuar de la Procuraduría respecto a los Órganos de Representación del ejido, resulta imperativo aclarar que existen diferencias entre controlar la forma de organización y el de controlar acciones que perjudiquen los derechos de los ejidatarios o atentaría contra la estabilidad y autonomía del ejido, el hecho de mantener un control sobre el actuar de los órganos de representación no atenta en ningún momento contra la autonomía del ejido sino que faculta y brinda elementos jurídicos a la Procuraduría para tutelar de forma precisa, efectiva y ordenada a los derechos de los sujetos agrarios.

En las fracciones del artículo 136 de la Ley Agraria se contemplan las funciones y atribuciones de la procuraduría agraria, pero no existe establecida facultad alguna que permita y obligue a la Procuraduría dar continuidad y fortaleza a los procedimientos agrarios mediante la comprobación del actuar de los órganos de representación del ejido, por lo que es necesario modificar la esfera jurídica de la procuraduría agraria tocante a sus funciones y atribuciones, para esto primordialmente se debe fortalecer al actual artículo 135 de la Ley Agraria mediante la función fiscalizadora a través de un párrafo que contenga la permisión para que la Procuraduría Agraria requiera a los órganos de representación del ejido la documentación referente a su administración que considere necesaria a través de la comprobación.

Actualmente la Ley Agraria respecto a las funciones que contiene la Procuraduría agraria, establece lo siguiente:

“Artículo 135: La procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley”.

Sin embargo para fortalecer el marco normativo es necesario contemplar la modificación en los siguientes términos:

“Artículo 135: La procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley.

Para cumplir con lo anterior, la procuraduría tendrá acceso a toda clase de información documental, estadística, censal, actas de Asamblea, expedientes y en general cualquier dato o informe que se considere necesario de los órganos de representación del ejido así como del Registro Agrario Nacional y demás oficinas públicas”

Lo anterior, en virtud de que los hechos que se revelen con motivo del ejercicio de la comprobación existentes en los expediente y demás documentación e incluso aquéllas que no estén documentados, y que sean importantes para cumplir con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, deberán considerarse y analizarse, en caso de existir irregularidades se daría paso a las demás facultades con que cuenta la Procuraduría Agraria, también éstas deben fortalecerse mediante la adición de elementos esenciales en cuanto a su papel frente al conocimiento de actos delictivos, infracciones al reglamento interno, a los acuerdos de asamblea, a la legislación agraria o faltas administrativas.

La fracción X del artículo 136 de la Ley Agraria, faculta a la procuraduría a denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes tales hechos, literalmente establece lo siguiente:

“Artículo 136 fracción X: Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia”

Para dar continuidad a la función fiscalizadora, es necesario modificar esta fracción y fortalecerla con elementos adecuados para cumplir con dicha función, por lo que la fracción quedara de la siguiente manera:

“Artículo 136 fracción X: Allegarse de los elementos necesarios para formular la denuncia, o querrela o recomendación pertinente ante el Ministerio Público de los actos delictivos o ante las autoridades correspondientes sobre las infracciones al reglamento interno, a los acuerdos de asamblea, a la legislación agraria o faltas administrativas u otras irregularidades que lleguen a su conocimiento a través de las quejas y denuncias que hagan de los sujetos agrarios o los que con motivo de sus funciones de comprobación haga de su conocimiento, los abogados agrarios que la Procuraduría señale coadyuvaran en términos del código Federal de Procedimientos Penales al Ministerio Público.”

Ahora bien, es necesario modificar la organización interna de la Procuraduría y redefinir los roles que cada área debe cumplimentar para aplicar la función fiscalizadora de comprobación, el artículo 5° del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria establece con base al artículo 136 de la ley agraria, las funciones de la Procuraduría, y es de igual forma la fracción X la que señala:

“Artículo 5° fracción X del Reglamento interior de la procuraduría agraria: Formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, respecto de hechos que pudieren ser constitutivos de delitos, relacionados con la materia agraria, especialmente aquellos que se refieran a irregularidades cometidas por los órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agrarios.”

Con el fin de fortalecer la legislación, es necesario replantear las atribuciones de la Procuraduría modificando sustancialmente esta fracción, dejando su redacción en este sentido:

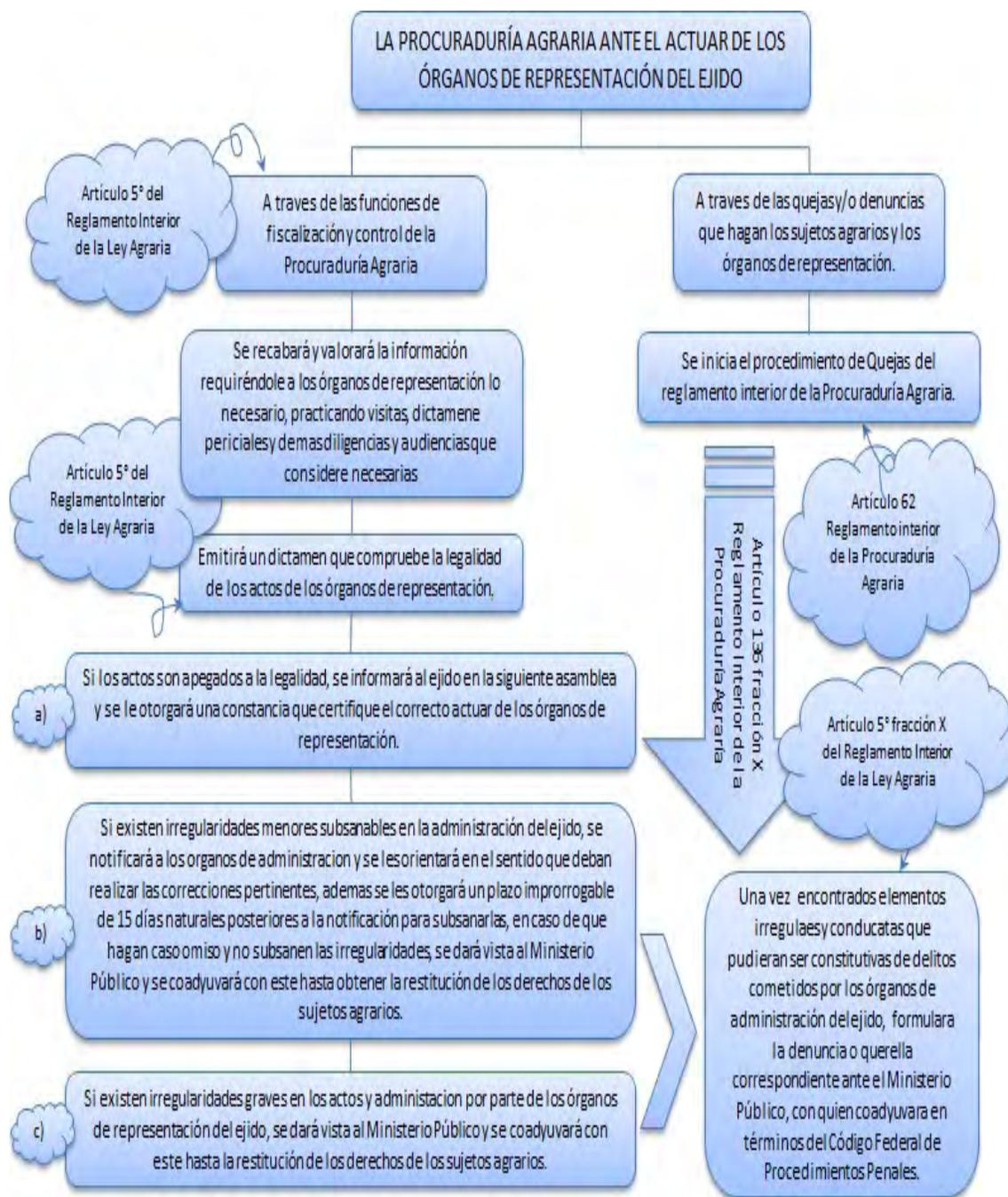
“Artículo 5° del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Fracción X. Vigilar que el actuar de los órganos de representación se apege a la normatividad agraria vigente, así como al reglamento interno del ejido, para lo cual podrá requerirle tanto al comisariado ejidal como al consejo de vigilancia la documentación referente a la administración del ejido, así como las actas de asamblea y rendirá un dictamen sobre los resultados obtenidos sobre la legalidad de los actos de administración, dicho dictamen tendrá los siguientes efectos:

- a) Si del dictamen resulta que el actuar de los órganos de representación esta conforme a la legislación agraria y al reglamento interno del ejido, se hará del conocimiento del ejido en la asamblea inmediata posterior a la realización del dictamen y se otorgará constancia que certifique la correcta administración de los órganos de representación del ejido.*
- b) Si del dictamen se observan irregularidades menores subsanables, se le harán las observaciones pertinentes en el dictamen y se le concederá un término improrrogable de 15 días naturales posteriores a la notificación para subsanarlas y entregar los elementos que lo prueben, en caso de no subsanarlas se dará vista al Ministerio Público para que actúe de conformidad a la legislación aplicable, además de coadyuvar con este hasta obtener la restitución de los derechos de los sujetos agrarios.*
- c) Si en el dictamen se observan irregularidades graves que pudieren ser constitutivos de delitos, relacionadas con la materia agraria en que hayan incurrido los órganos de representación agraria, se presentará la denuncia correspondiente ante el ministerio público y coadyuvará con ese hasta obtener la restitución de los derechos de los sujetos agrarios.*

Fracción X-bis. Formular las denuncias correspondientes ante el ministerio publico, respecto de los hechos que pudieren ser constitutivos de delitos relacionados con la materia agraria cometidos por los órganos de representación del ejido que hagan de su conocimiento los sujetos agrarios o inclusive alguno de los órganos de representación del ejido.”

Lo anterior representa en el esquema 4.6



Esquema 4.6 La función de control de la Procuraduría Agraria sobre los órganos de representación del ejido

La Procuraduría Agraria contempla el procedimiento de Queja (artículos 55-75 de su Reglamento Interior), que realiza la Dirección General de Quejas y

Denuncias, fundamentando sus atribuciones en el artículo 20 del Reglamento interior de la Procuraduría Agraria que establece:

“Artículo 20 del reglamento interior de la Procuraduría Agraria.

Fracción II.- Recibir las quejas y denuncias que se presenten en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de la violación de las leyes agrarias, así como aquéllas que se formulen sobre presuntas irregularidades cometidas por los comisariados y consejos de vigilancia de los núcleos de población agrarios, en ejercicio de sus funciones;”

Dentro de estas facultades además de recibirlas, debe darles trámite reuniendo la información necesaria y valorando los elementos obtenidos para posteriormente si son procedentes, turnarlas a la Dirección General jurídica y de Representación Agraria para que esta formule las denuncias o querellas ante el Ministerio Público.

Esto resulta ser muy útil cuando los sujetos agrarios observan que los actos cometidos por el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia del ejido están incurriendo en actos que atentan contra la legislación agraria y directamente contra sus derechos agrarios, desafortunadamente cuando existe desconocimiento de la normativa agraria los actos ilegales de los órganos de representación no son denunciados, por eso para erradicar estas limitaciones legales y evitar abusos de los órganos de representación.

La Procuraduría a través la Dirección General Jurídica y de Representación deberá realizar el procedimiento de vigilancia y control de los órganos de representación del ejido, esta nueva atribución de la Procuraduría Agraria puede realizarse con la infraestructura y organización con que esta cuenta, le es suficiente para implementarla y la gran ventaja que tiene es la coordinación institucional, su colaboración y correcta combinación de facultades para obtener una adecuada aplicación de la ley y sobre todo salvaguardar los derechos de los sujetos agrarios y la función social del ejido mexicano.

A través de la organización interna, las Direcciones, Coordinaciones y Delegaciones Estatales la Procuraduría Agraria en términos del Reglamento Interno, puede ejecutar las funciones vigilancia y control y regular de forma precisa el actuar de los órganos de representación del ejido, dicho ordenamiento establece:

La Dirección General Jurídica y de Representación Agraria fundamentada en el artículo 19 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria establece dentro de sus funciones facultades en la fracción II:

“Artículo 19 del reglamento interior de la Procuraduría Agraria. La Dirección General Jurídica y de Representación Agraria tendrá las siguientes facultades:

Fracción. II. Proporcionar servicios de asesoramiento y representación a los sujetos agrarios, así como llevar a cabo su control y seguimiento;

Y posteriormente en la fracción VI lo siguiente:

Fracción VI. Promover las demandas y representar a la Procuraduría en los asuntos contenciosos del orden civil, laboral y administrativo, así como en los procedimientos especiales de jurisdicción voluntaria. De igual manera, formular las denuncias y querellas que procedan ante la Institución correspondiente, otorgar el perdón del defendido, solicitar los desistimientos que correspondan cuando así proceda y en general acudir ante toda clase de autoridades en defensa de sus intereses.”

Para reglamentar la facultad de vigilancia y control de los órganos de representación, es necesario adicionar a la fracción II del citado numeral la periodicidad con que debe realizarse tal inspección, por lo tanto al artículo 19 del reglamento interior se le debe considerar lo siguiente:

“Art. 19 del reglamento interior de la Procuraduría Agraria. La Dirección General Jurídica y de Representación Agraria tendrá las siguientes facultades...”

Frac. II. Proporcionar servicios de asesoramiento y representación a los sujetos agrarios, así como llevar a cabo su control y seguimiento;

Frac. II-bis. Realizar el procedimiento de control y vigilancia sobre la legalidad de los actos de administración de los órganos de representación del ejido, dos veces a cada administración;

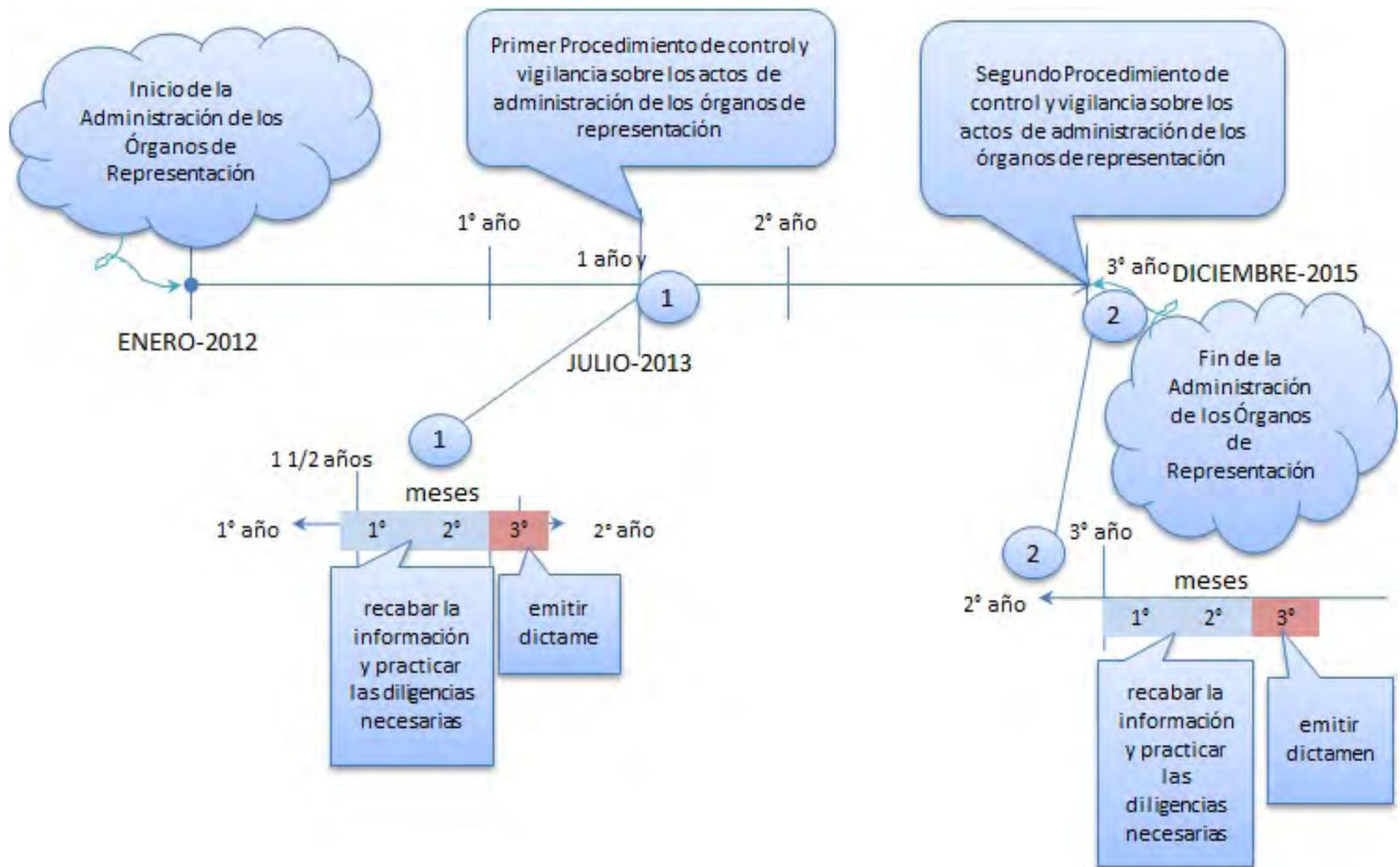
- a) *A la mitad de la administración de los órganos de representación, es decir al año y medio de funciones, se realizará el primer procedimiento de control y vigilancia, para lo cual durante los dos meses posteriores, se efectuarán las diligencias necesarias para realizar el dictamen pertinente;*
- b) *Se notificará el resultado del dictamen a los órganos de representación en los 30 días hábiles siguientes al inicio de las diligencias pertinentes para tal efecto, y en razón de los resultados obtenidos se seguirá el procedimiento descrito en el artículo 5° del presente ordenamiento;*
- c) *El segundo procedimiento se iniciará al término de las funciones de los órganos de representación y se regirá bajo los mismos lineamientos establecidos en las fracciones anteriores.*

Frac. VI. Promover las demandas y representar a la Procuraduría en los asuntos contenciosos del orden civil, laboral y administrativo, así como en los procedimientos especiales de jurisdicción voluntaria. De igual manera, formular las denuncias y querellas que procedan ante la Institución correspondiente, otorgar el perdón del defendido, solicitar los desistimientos que correspondan cuando así proceda, coadyuvar de forma activa con el Ministerio Público y en general acudir ante toda clase de autoridades en defensa de sus intereses.”

La Ley Agraria específica que el tiempo que deben durar en funciones los órganos de representación del ejido son tres años (artículo 39 de la Ley Agraria), durante los cuales estarán sujetos al Procedimiento de control y vigilancia dos veces, la primera a la mitad de la administración, es decir, al año y medio de haber entrado en funciones y al término de estas de igual forma deberá practicársele el procedimiento con la intención de mantener la legalidad y con ello salvaguardar los derechos de los sujetos agrarios.

El esquema 4.7 representa el periodo de tiempo que duran en funciones los órganos de representación del ejido y en el cual debe practicarse dos veces el procedimiento de control y vigilancia, además los cuadros inferiores señalan el tiempo del procedimiento en que reunirán la información necesaria y emitirán su dictamen, cabe señalar, que el primer procedimiento será realizado mientras

los representantes se encuentran en funciones, pero en el segundo procedimiento los representantes ya no estarán en funciones, no obstante no quedarán eximidos de responsabilidad.



Esquema 4.7 Aplicación de los procedimientos de control y vigilancia durante la administración de los órganos de representación del ejido

A diferencia del procedimiento de queja que inicia la dirección de Quejas y Denuncias (art. 20 frac. II a V, en relación a la sección cuarta del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria) o el que realiza la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural al percatarse de irregularidades cometidas por la Asamblea (art. 23 frac. V del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria), el procedimiento de control y vigilancia que ejerce la Procuraduría sobre el actuar de los órganos de representación del ejido, para que estos sean apegados a la legalidad, consiste en iniciar el procedimiento de oficio con una periodicidad establecida y auxiliarse de las demás unidades administrativas para llevarlo a cabo, ya que la facultad de comprobación de la procuraduría, le permite obtener la documentación necesaria ante el ejido o Sujetos de Derecho Privado.

La ventaja es que siempre los abogados agrarios estarán en contacto con la investigación de los hechos, desde su inicio hasta la terminación realizada por la autoridad competente, la intención de que sea esta unidad administrativa quien emita un dictamen con los resultados sobre la legalidad de los actos de los órganos de representación es mantener en conocimiento de esta el desarrollo del procedimiento y que los asuntos que lleguen ante el Ministerio Público estén debidamente evidenciados y que su conclusión sea la imposición de una pena ejemplar para la reivindicación de los derechos de los sujetos agrarios.

La Dirección General Jurídica y de Representación Agraria, visitará el ejido y realizará una comprobación de los actos administrativos y requerirá la documentación que considere necesaria para poder emitir los dictámenes que darán o no paso a la intervención del Ministerio Público.

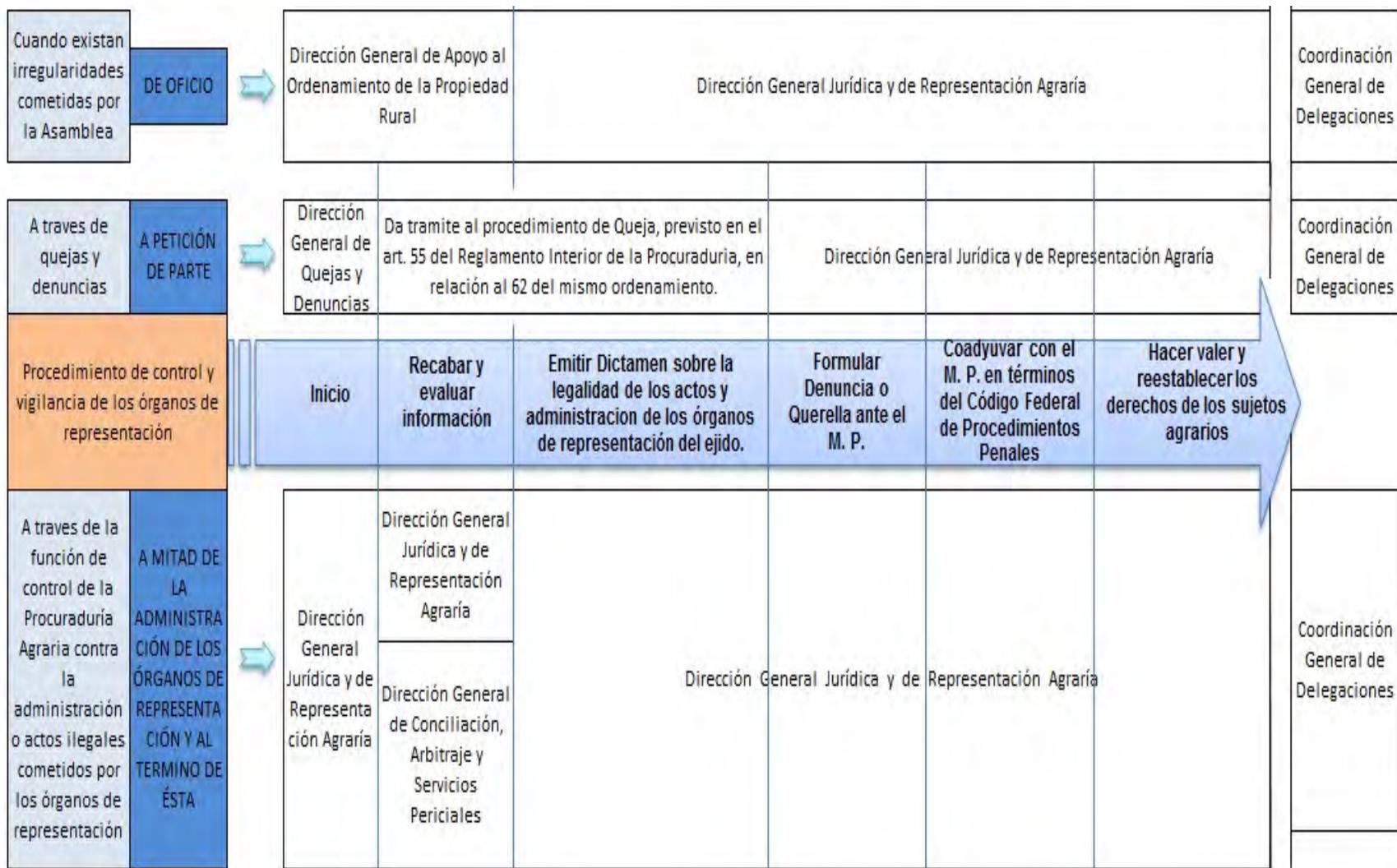
La Coadyuvancia de la Procuraduría a través de los abogados agrarios en los procedimientos en que el Ministerio Público deba intervenir, deberá hacerse en términos del artículo 141 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En el esquema 4.8 se hace un comparativo entre el procedimiento realizado por la Dirección General de Quejas y Denuncias con el procedimiento realizado por la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural y el realizado por la Dirección General Jurídica y de Representación Agraria, todos en aras de la legalidad de los actos de administración de los órganos de representación del ejido.

Por último, cabe señalar que las otras unidades administrativas de la procuraduría agraria funcionan de forma continua en colaboración con la Dirección Jurídica y de Representación Agraria en sus funciones de proteger y hacer respetar la legalidad y los derechos de los sujetos agrarios, tal es el caso de la Coordinación General de Delegaciones que es la encargada de reunir y distribuir a las áreas competentes la información sobre los expedientes que se integren respecto de las quejas presentadas, sobre las acciones en las que intervengan abogados y visitadores agrarios.

De todo lo anterior, se desprende la importancia de la coordinación interinstitucional y la necesidad de desempeñar las funciones y atribuciones con que cuenta la administración pública federal para tutelar y hacer valer los derechos de los sujetos agrarios.

Lo anterior se representa en el esquema 4.8



Esquema 4.8 El procedimiento de vigilancia y control de la Procuraduría Agraria sobre los órganos de representación del ejido

Conclusiones

PRIMERA. El sano y correcto desarrollo de las actividades administrativas de los órganos de representación del ejido, son responsabilidad directa de los sujetos encargados de desarrollarla, sin embargo es necesario contar con un marco normativo adecuado que vigile y regule el actuar de estos, dentro de un entorno de equidad y respeto hacia los intereses de los ejidatarios, sin afectar los derechos de auto organización inmersos en las facultades y atribuciones del ejido.

SEGUNDA. El ejido como tal, es una figura que se ha ido perfeccionando a través de los años, no obstante al ser administrado por individuos que forman parte de ese núcleo social, corre el riesgo de ser administrado de forma inadecuada, ya sea por el abuso y ambición o por el desconocimiento de la legislación agraria tanto de los sujetos que lo representan y administran.

TERCERA. Las autoridades agrarias tienen dentro de sus atribuciones, garantizar un estado de derecho que regule el actuar de los órganos de representación del ejido, sin embargo urge un mecanismo de control estricto que si bien por una parte permita conservar su propia organización al ejido, por otra vigile y evite abusos de sus órganos de representación, haciendo uso de las instancias legales que sean necesarias para hacer valer los derechos de los ejidatarios.

CUARTA. La Procuraduría Agraria como responsable directo de asesorar y vigilar el actuar de los órganos de representación, necesita modificar su marco normativo con la intención de dotarla de atribuciones que le permitan una continuidad y permanencia de representación de los sujetos agrarios en los procesos tanto administrativos como penales, no solo con la finalidad de prevenir la transgresión de derechos, si no

vigilar y coadyuvar con las autoridades para castigar a los infractores y restablecer plenamente el estado de derecho del ejido.

QUINTA. Los sujetos agrarios requieren una constante asesoría sobre sus derechos, lo cual obliga a la Administración Pública y abogados a mantener una continúa preparación de la materia agraria que solucione la problemática agraria del país en sus diversas modalidades, manteniendo la legalidad como principio rector del ejido, lo que se traduce en un correcto funcionamiento del mismo.

Fuentes Consultadas

Bibliográficas

CHÁVEZ PADRON, Martha, El Derecho Agrario en México, undécima edición actualizada, Porrúa, México, 1997.

DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto, El Derecho Agrario y el problema Agrario de México, Porrúa, México, 2002.

GARCÍA MÁYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, cincuentaicuatroava edición, Porrúa, México, 2002.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, segunda edición, Mac Graw-Hill, México, 1998.

SOTOMAYOR GARZA, Jesús G., El Nuevo Derecho Agrario en México, segunda edición, Porrúa, México, 2001.

Hemerográficas

CARVAJAL MORENO, Gustavo, et al., Historia de la Tenencia de la Tierra y Explotación del Campo desde la Época Precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1981.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA “DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ”, Revista de los Tribunales Agrarios, segunda época año VI, número 47, México, enero-abril 2009, pp. 17-48.

LOPEZ ESCUTIA, Luis Ángel, La Nueva Legislación Agraria: Fortaleza y Limitaciones, Tribunal Superior Agrario, México, 1996.

Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Agraria

Ley del Seguro Social

Código Fiscal de la Federación

Código Federal de Procedimientos Penales

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

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

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Documentos digitalizados

Asamblea, Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española [En línea] Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?TIPO_HTML=2&TIPO_BUS=3&LEMA=asamblea Consultada el 25 de mayo de 2009. 01:30 PM.

Bullionismo, Diccionario de economía, economia48, [En línea] Disponible en: <http://www.economia48.com/spa/d/bullonismo-metalismo/bullonismo-metalismo.htm> Consultado el 25 de mayo de 2012. 2:00 A.M

Calmécac, Calmécac, [En línea] Disponible en: <http://calmecac.ucoz.com/>
Consultado el 25 de mayo de 2012. 12:38 A.M.

Calpulli, Los aztecas, [En línea] Disponible en:
<http://blogs.ua.es/losaztecas/2011/12/20/el-calpulli-base-de-la-estructura-social-azteca/> Consultado el 25 de mayo de 2012. 12:45 A.M.

Citas y frases celebres, varios autores, [En línea] Disponible en:
<http://www.sabidurias.com/tags/campo/es/2603> Consultada el 18 de Abril de 2010. 9:40 AM.

Constitución de Apatzingán, Diputados, [En línea] Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiag/const_mex/const-apat.pdf Consultado el 25 de mayo de 2012. 04:32 A.M.

Constitución, Diccionario de la Real Academia de la Lengua, [En línea] Disponible en:
<http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual?LEMA=constituci%C3%B3n&origen=RAE> consultado el 27 de mayo de 2012 09:50 A.M.

Control, Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, [En línea] Disponible en:
<http://buscon.rae.es/draeI/> Consultada el 27 enero de 2012 11:10 P. M.

Coordinación General de Delegaciones, Procuraduría Agraria, [En línea] Disponible en:
<http://www.pa.gob.mx/pa/areas/cgd.html> Consultada el 08 de enero de 2012 12:16 P.M.

Diezmo, Hacia la cima, [En línea] Disponible en: <http://hacialacima.com/diezmo-y-ofrendas/el-diezmo-segun-la-biblia-ofrendas.html> Consultado el 25 de mayo de 2012. 2:40 A.M.

DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. El Derecho Agrario Mesoamericano (entre el derecho y la costumbre). (Los aztecas y mayas). Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria, Análisis, 2006, [En línea]. Disponible en:
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/56/62-05.pdf>. Consultada el 05 de octubre de 2011. 10:18 AM.

El Principio de las Primicias, Trayendo los cielos a la tierra, [En línea] Disponible en: http://www.cristolasolucion.com/principio_primicias.html Consultado el 29 de Agosto de 2010 2:32 P.M.

Elementos del Reglamento interno del ejido, Ensayos Agrarios, [En línea] Disponible en: <http://www.dilabweb.net/fifonafe/sec2.php?id=30> Consultado el 7-02-2012 11:40 P. M.

Estrategias Especiales de las Ordenes Mendicantes, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, [En línea] Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-45.htm> Consultado el 21 de octubre de 2010. 9:42 A. M.

Estudio teórico doctrinal, de antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en los dos primeros años de ejercicio de esta LIX Legislatura para su modificación, enfocados al ámbito del Derecho Agrario, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México D.F. [En línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-07-05.pdf> Consultado el 25 de julio de 2011. 17:10 P.M.

Estudio teórico doctrinal, de antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en los dos primeros años de ejercicio de esta LIX Legislatura para su modificación, enfocados al ámbito del Derecho Agrario, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México D.F. [En línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-20-07.pdf> Consultada el 13 de Agosto de 2011. 06:58 P.M.

FANAR, Secretaria de la Reforma Agraria, [En línea] Disponible en: http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2011/Lineamientos_FANAR_2010.pdf Consultada el 14 de noviembre de 2011 10:36 P. M.

Fiscalizar, Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, [En línea] Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=fiscalizar Consultado el 27 de enero de 2012 11:05 P. M.

Frases de sabiduría, [En línea] Disponible en: <http://www.sabidurias.com/cita/es/5675/montesquieu/feliz-el-pueblo-cuya-historia-se-lee-con-aburrimiento>. Consultada el 23 de mayo de 2012. 18:20 P.M.

Historia: Cronología de Mesoamérica, Aztlán virtual, [En línea] Disponible en: http://www.aztlanvirtual.com/aztlan/nueva_aztlan/reportajes/reportaje008_1.html / Consultada el 19 de Abril de 2010. 22:08 P.M.

Inafectabilidad, WordMagic Traslatoivo, [En línea] Disponible en: <http://www.wordmagicsoft.com/diccionario/es-en/inafectable.php> Consultado el 25 de julio de 2011. 17:13 P.M.

La conquista de México, Explorando México. [En línea] Disponible en: <http://www.explorandomexico.com.mx/about-mexico/4/193/> Consultada el 25 de mayo de 2012 10:20 A.M.

Los Derechos Humanos en Materia Agraria, Procuraduría Agraria, [En línea] Disponible en: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_23/Isa%C3%ADas%20Rivera.pdf Consultada el 17 de febrero de 2012. 12:23 A. M

Mesoamérica, Página suplementaria del Templo Mayor, [En línea] Disponible en: <http://archaeology.asu.edu/tm/pages/mtm07.htm>. Consultada el 25 de mayo de 2012. 09:35 A.M.

México-Tenochtitlan, Mexicomáxico, [En línea] Disponible en: <http://www.mexicomaxico.org/introTenoch.html> Consultada el: 25 de mayo de 2012. 11:38 A.M.

MORFÍN CORONA, Jaime Rafael, Evolución de las Autoridades Agrarias y de los principios procesales que rigen los juicios agrarios. Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria, Análisis, 2006, [En línea]. Disponible en: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_33/morfin.pdf. Consultada el 22 de septiembre de 2011. 09:43 AM.

Programa de información y capacitación sobre derechos agrarios, Procuraduría agraria, [En línea] Disponible en: http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/varios%20prog%20de%20informacion%20y%20capacitacion.pdf Consultada el 22 de marzo de 2012 07:46 P. M.

Reformas borbónicas, H-México, [En línea] Disponible en: <http://www.h-mexico.unam.mx/node/6547> Consultado el 25 de mayo de 2012 a las 04:17 P.M.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. Los derechos humanos en materia agraria, Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria, Análisis, 2011. [En línea]. Disponible: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_23/Isa%C3%ADas%20Rivera.pdf. Consultada el 17 de febrero de 2012. 12:23 AM.

Sentimientos de la Nación, Orden Jurídico, [En línea] Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf> Consultado el 20 de julio de 2010. 10:20 P.M.

Siglo XIX 1810-1819 > 1814, 500 años de México en Documentos, [En línea] Disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1814_111/Decreto_constitucional_para_la_libertad_de_la_America_mexicana_sancionado_en_Apatzingan_22_de_Octubre_de_1814.shtml Consultado el 04 de noviembre de 2010 1:48 P.M.

Siglo XIX 1820-1829 > 1823, 500 años de México en Documentos, [En línea] Disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1823_122/Decreto_n_mero_106_de_23_de_julio_de_1823_concediendo_honores_y_distinciones_a_los_sostenedores_de_la_independencia.shtml Consultado el 04 de noviembre de 2010 2:40 P.M.

Siglo XIX 1820-1829 > 1823, 500 años de México en Documentos, [En línea]
Disponible en:

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1823_122/Decreto_Formación_de_la_provincia_del_Itsmo.shtml Consultado el 04 de noviembre de 2010 2:46 P.M.

Telpochcalli, La educación de los aztecas, [En línea] Disponible en:
http://www.cienciayreligion.org/america/amer_08.htm Consultado el 25 de mayo de 2012. 12:43 A.M.

Tlapacoya, Historia del arte mexicano, [En línea] Disponible en:
<http://sites.google.com/site/historiadelartemexicano/tlapacoya>. Consultada el: 25 de mayo de 2012. 10:06 A.M.

Enciclopedia Multimedia Microsoft Encarta 2008, Disco compacto, Microsoft 2008.

Enciclopedia Multimedia Microsoft Encarta 2009, Disco compacto, Microsoft 2009.