

67



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ARAGON

ANALISIS DEL DICTAMEN DE TERMINACION DEL REGIMEN EJIDAL EMITIDO POR LA PROCURADURIA AGRARIA

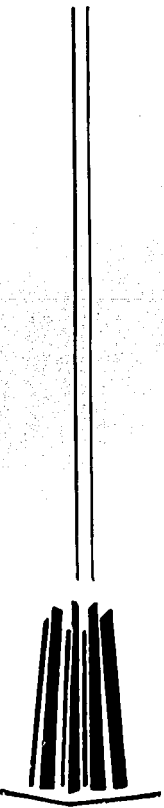
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: YESSIKA CHAGOYA DE LA MORA

ASESOR: LIC. ARTURO REYES ARMENDARIZ

MEXICO, D.F.

2002





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MI ESPOSO JOSÉ ANTONIO POR
SU AMOR, PACIENCIA, COMPRENSIÓN
Y COMPARTIR SU VIDA CONMIGO.**

**A MIS PADRES ESPERANZA Y SERGIO
POR SU APOYO INCONDICIONAL Y SU
GRAN EJEMPLO.**

**AL LIC. ARTURO REYES ARMENDARIZ
POR SU DIRECCIÓN Y ASESORAMIENTO
EN LA ELABORACIÓN DE ÉSTE TRABAJO.**

**AL LIC. CARLOS A. MEDINA RODAS
POR SUS ENSEÑANZAS POR SER MI
MAESTRO Y SUS PALABRAS DE ALIENTO.**

**A LA LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTÍZ
POR SU ORIENTACIÓN DURANTE EL
PRESENTE TRABAJO.**

**A LA LIC. MARIBEL MÉNDEZ DE LARA
POR SU CONFIANZA Y SU RECONOCIMIENTO.**

ANÁLISIS DEL DICTAMEN DE TERMINACIÓN DEL RÉGIMEN EJIDAL EMITIDO POR LA PROCURADURÍA AGRARIA

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL EJIDO	6
1.1. Constitución Política del 5 de Febrero de 1857.	6
1.2 La época Revolucionaria.	7
1.2.1 Plan de San Luis Potosí.....	8
1.2.2 Plan de Ayala.....	9
1.2.3 Plan de Guadalupe.	10
1.2.4 Plan de Veracruz.	11
1.2.5 Ley del 6 de Enero de 1915.....	11
1.3 Constitución de 1917.	14
1.3.1 Artículo 27 Constitucional.	14
1.3.2 Análisis del Artículo 27 Constitucional.	15
1.3.3 Disposiciones que mantuvo inalterables la iniciativa de reformas	27
1.3.4 Aspectos que derogo o abrogó.....	29
1.3.5 Nuevas regulaciones que se incorporaron al texto del Artículo 27 Constitucional.	31
CAPÍTULO SEGUNDO	36
EL EJIDO Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	36
2.1 Naturaleza, Concepto y tipo de Explotación del Ejido.....	36
2.1.1 Naturaleza.	36
2.1.2 Concepto.	36
2.1.3 Clasificación anterior a las reformas de 1992.	39
2.2 Clasificación de las tierras del ejido de acuerdo a la nueva Legislación Agraria.	40
2.2.1 Tierras para el asentamiento humano.	40
2.2.2 Tierras de uso común.	41
2.2.3 Tierras parceladas.	41
2.3 Sistemas Agrarios en otras partes del Mundo.	41
2.3.1 Estados Unidos de América.....	41
2.3.2 Francia.....	42
2.3.3 China.	43
2.3.4 Cuba.....	44
2.3.5 Perú.....	45

CAPÍTULO TERCERO.....	47
LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL EJIDO A PARTIR DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1992.....	47
3.1 Derechos Colectivos.....	48
3.1.1 Derechos de Propiedad.....	48
3.1.1.1 Forma de ejercer los derechos.....	50
3.1.1.2 Restricciones.....	52
3.1.2 Derechos de Organización.....	54
3.1.3 Derechos de asociación.....	57
3.2 Derechos Individuales.....	59
3.2.1 Derechos de los Ejidatarios.....	61
3.2.2 Derechos de los Posesionarios.....	63
3.2.3 Derechos de los AVECINDADOS.....	64
3.3 Constitución de nuevos ejidos.....	65
3.4 División de ejidos.....	73
3.5 Fusión de ejidos.....	74
CAPÍTULO CUARTO.....	75
EL DICTAMEN DE TERMINACIÓN DEL RÉGIMEN EJIDAL EMITIDO POR LA PROCURADURÍA AGRARIA.....	75
4.1 Antecedentes de la Procuraduría Agraria.....	75
4.2 Naturaleza Jurídica.....	77
4.3 Atribuciones.....	78
4.4 Competencia.....	80
4.4.1 Actuación de oficio.....	80
4.4.2 Actuación a petición de parte.....	82
4.5 Estructura Orgánica.....	83
4.6 Normatividad aplicable en materia de terminación del régimen ejidal.....	85
4.7 Inconsistencias Jurídicas.....	87
4.8 Propuesta de Procedimiento para la Terminación del Régimen Ejidal.....	90
4.8.1. Etapa de recepción y calificación de la solicitud.....	91
4.8.2 Etapa de Investigación y Diagnóstico.....	94
4.8.3 Emisión del dictamen.....	96
4.8.4 Aprobación del dictamen por la Asamblea.....	97
4.8.5 Liquidación de las obligaciones del ejido.....	99
4.8.6. Publicación en el Diario Oficial de la Federación.....	100
CONCLUSIONES.....	101
BIBLIOGRAFÍA.....	104
LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	106

INTRODUCCIÓN

El reclamo de justicia, de restitución de tierras, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de la desigualdad y la defensa de lo propio, confirmaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la revolución mexicana para restaurar la justicia y la razón. Ese fue el origen y propósito del artículo 27 de la Constitución de 1917.

El artículo estableció la propiedad originaria de la Nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública; ordenó la restitución y dotación de tierras a los pueblos, lo anterior dio origen a la constitución del ejido, consecuentemente al régimen ejidal, las tierras sujetas a este régimen tuvieron como característica principal que era inalienables, imprescriptibles e inembargables y los ejidatarios únicamente tenían el derecho de usufructuarlas.

La reforma al artículo 27 Constitucional realizada en 1992, reconoció al ejido y a la comunidad personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir otorgó a los núcleos agrarios la propiedad sobre sus tierras, en consecuencia la posibilidad de disponer de ese derecho de propiedad a través de la Asamblea.

La facultad que la Ley Reglamentaria del artículo 27 otorga a la asamblea en este sentido, es amplia pudiendo la asamblea aportar las tierras de uso común del ejido a la constitución de una sociedad mercantil, dividir las tierras, fusionarlas, adoptar el dominio pleno sobre las tierras parceladas, entre otras sin embargo por la relevancia que esto implica esta investigación se centrará en el análisis de la facultad de la asamblea para acordar la terminación del régimen ejidal.

El artículo 29 de la Ley Agraria establece los lineamientos generales a que se apegará la asamblea cuando resuelva terminar el régimen ejidal, sin embargo para que la asamblea pueda acordar la terminación del régimen es necesario que solicite en términos de lo dispuesto por la fracción XII del artículo 23 de la Ley a la Procuraduría Agraria emita dictamen que determine que ya no existen las condiciones para la permanencia del régimen.

La problemática surge a partir de la falta de regulación de las condiciones que deben reunir los ejidos para considerar que no reúnen los requisitos o las condiciones para la permanencia del régimen, derivado de lo anterior, existe la posibilidad que en situaciones análogas los criterios que tome la Procuraduría en la emisión del dictamen sean diferentes, lo cual es contrario al principio de legalidad de todo Estado de Derecho, estas interrogantes han motivado el presente trabajo de investigación el cual pretende aportar respuestas y alternativas para la solución de estos planteamientos.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL EJIDO

1.1. Constitución Política del 5 de Febrero de 1857.

El Código fundamental de la Nación expedido el 5 de Febrero de 1857, consagraba en su artículo 27 los siguientes principios en materia de propiedad:

a) "La propiedad de las personas, no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino, sólo por causa de utilidad pública y previa indemnización.

b) La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

c) Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."¹

d) Esta constitución prohíbe absolutamente a las corporaciones adquirir propiedades inmuebles, con lo cual ratificó el contenido de la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas.

Existe una repercusión en las comunidades indígenas, adoptado en relación al texto del artículo 27 Constitucional, el cual niega personalidad jurídica a las comunidades indígenas, en el que se razonaba que la Ley habiendo decretado la desamortización de los bienes comunales, razón de ser de las comunidades, éstas se

¹ LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano, Porrúa. 7ª edición, México. 1991. Pág. 152.

consideran legalmente inexistentes, dando como consecuencia que en años posteriores se denunciaron a las tierras comunales como baldías y provocando el despojo de las mismas, sin que éstas pudieran defender sus legítimos derechos. Estos despojos se constituyeron en una de las grandes preocupaciones de la Revolución Mexicana en el siglo XX.

1.2 La época Revolucionaria.

La Historia Universal consigna a la Revolución Mexicana formalmente iniciada el 20 de Noviembre de 1910, como el primer gran movimiento popular del siglo XX, el cual transformó las estructuras jurídicas, políticas, económicas, culturales y morales de la Nación, sirviendo para que se fincara el desarrollo y el progreso del país.

En un principio la Revolución Mexicana, no tuvo un objetivo eminentemente agrarista, ya que éste aspecto sólo era parte del ideal político que la sustentaba; no proponía medidas radicales sobre la estructura de la tenencia de la tierra, solamente pretendía hacer más injusta la distribución de la riqueza, e incluso, otorgar al campesino un pedazo de tierra que permitiera su sustento físico y espiritual: el primero para satisfacer sus necesidades primarias individuales y familiares, y el segundo por el especial sentimiento que subyace a los pueblos agricultores, consistente en la unidad y en un amor casi maternal a la tierra.²

² RIVERA RODRIGUEZ, Isaias, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. Mc Graw Hill 1994. Pág 51, 52.

1.2.1 Plan de San Luis Potosí.

El Plan de San Luis Potosí³, fechado el 5 de Octubre de 1910, tiene un contenido fundamentalmente político, como se desprende de los siguientes postulados:

- Declara Ley Suprema de la República el principio de "No Reelección";
- Madero, obtiene el carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,
- Señala el día 20 de Noviembre para que se tomen las armas en contra de la dictadura.

El párrafo segundo de la cláusula tercera del Plan antes mencionado, alude al aspecto de la cuestión agraria, en el cual establece la posibilidad de restituir las tierras comunales a sus antiguos poseedores.

Expresamente establece lo siguiente: "Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República.

Siendo de toda justicia, restituir a sus antiguos poseedores los terrenos que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declararán sujetas a revisión, disposiciones y fallos, así como se exigirá a los que las adquirieron de modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también la indemnización de los perjuicios sufridos.

³ FABILA, Manuel, Cinco siglos de Legislación Agraria en México, S.R.A. 2ª Edición, México, 1990. Pág. 177.

Sólo en caso de que estos terrenos, no hayan pasado a terceras personas antes de la Promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.⁴

1.2.2 Plan de Ayala.

Se expide el 28 de Noviembre de 1911, en el estado de Morelos, bajo el lema de: Reforma, Libertad, Justicia y Ley.

En dicho Plan, Emiliano Zapata, declara traidor a Madero, y representa la expresión más clara del agrarismo mexicano. Este Plan viene a complementar las reformas democráticas ya incluidas en el Plan de San Luis.

Las grandes propuestas que se destacan dentro de este Plan son las siguientes:

- La restitución de ejidos:** Establecía que debían reintegrarse las tierras, de que hubieren sido despojados los poblados, estableciendo como requisitos que deberían contar con sus títulos primordiales.

La toma de posesión debería ser inmediata y el procedimiento se ventilaría ante Tribunales Especiales.

- El fraccionamiento de los latifundios:** Debido a la miseria de la mayoría de los pueblos, ordenaba la expropiación, previa indemnización de un tercio de dichos latifundios, con el objetivo de entregar ejidos, colonias, fundos legales y campos para siembra.

⁴IBIDEM Pág. 178.

Lo anterior se pensó, con el objeto de dotar a los campesinos de un fundo legal y de ejidos, en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no eran más dueños que del terreno que pisaban, por lo que ellos, eran los que sufrían los horrores de la miseria, sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, ya que las tierras, montes y aguas, eran monopolizadas por unas cuantas manos.

Este precepto, posteriormente constituiría el antecedente de la acción dotatoria, con la que se inicia el proceso legal de la Reforma Agraria, expresado en la Ley del 6 de Enero de 1915, la cual se mencionará con posterioridad.

•**La confiscación de propiedades:** Todas las tierras de aquellos que se opusieron al Plan de Ayala, fueron confiscadas y luego destinadas al pago de indemnizaciones de guerra.⁵

1.2.3 Plan de Guadalupe.

El Plan de Guadalupe original, fue proclamado por Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913, después de la Muerte de Madero, pero dicho Plan no tenía ningún carácter significativo en materia agraria.

Posteriormente, se le adicionaron varias cláusulas, las cuales imponían la obligación de sancionar leyes agrarias que favorecían la formación de la pequeña propiedad, la disolución de los latifundios y la restitución de las tierras despojadas.⁶

⁵ CHAVEZ PADRON, Martha. El Derecho Agrario en México. Porrúa. México. 1974. P.P. 274-277

⁶ .IBIDEM. Pág. 286

1.2.4 Plan de Veracruz.

Se expide el 12 de diciembre de 1914, en el estado de Veracruz, con el Lema "Constitución y Reforma", este documento amplía el contenido del Plan de Guadalupe, en el renglón de la problemática social.

En el Aspecto Agrario, el plan en el artículo 2º, propone la restitución de las tierras a los pueblos que injustamente fueron privados de sus heredades, la disolución de los latifundios y la formación de la pequeña propiedad mediante leyes agrarias creadas para cumplir ese propósito.

También se sugieren leyes fiscales para gravar en forma equitativa a la propiedad raíz, leyes para mejorar la condición del peón rural y la revisión de estas mismas para la explotación de aguas, bosques y demás recursos naturales.

En el artículo 3º de la Ley citada, se establece expresamente, que para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de las reformas a que se refiere el artículo 2º, se autoriza al Jefe de la Revolución, para convocar y organizar el Ejército constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los gobernadores y comandantes militares de los Estados y removerlos libremente; para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos.

1.2.5 Ley del 6 de Enero de 1915.

La Ley del 6 de enero de 1915, tiene su fundamento legal en las adiciones que se realizaron al Plan de Guadalupe.

Tiene como mérito histórico, el establecer las bases sólidas, para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, aniquilando el latifundismo como sistema de explotación y servidumbre del campesinado.

Encontramos como antecedente inmediato de ésta Ley, al Decreto del 12 de Diciembre de 1914, aprobado por el primer Jefe del Gobierno Constitucionalista, el cual determina la obligación de dictar leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la situación del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias.⁷

Al abogado Luis Cabrera, le corresponde, el haber dictado una de las disposiciones agrarias más importantes, en la que se establece en sentido imperativo e ineludible entregar las tierras a los pueblos, afectando las grandes propiedades, ya sea restituyéndolas por justicia o bien dotándoselas por necesidad, para que pudieran desarrollar plenamente su derecho a la vida, liberándose de la servidumbre económica y de la esclavitud de hecho a que estaban sometidos.⁸

⁷ LEMUS GARCÍA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Porrúa, S.A. México. 1991. Pág. 191.

⁸ FABILA, Manuel. Op. Cit. P = 270-274

La ley antes mencionada, crea la Comisión Nacional Agraria, antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria y de las comisiones Locales a su vez, antecedentes de las comisiones Agrarias Mixtas.

A su vez, se crean, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos. Las autoridades agrarias, son el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, pero faculta a los jefes militares, expresamente autorizados por el Ejecutivo Federal, para intervenir en la primera instancia de los procedimientos agrarios.

Una de las grandes aportaciones de esta ley a la Reforma Agraria Mexicana, es el establecimiento del derecho de los pueblos a obtener tierras para ejidos mediante la expropiación de terrenos colindantes.

La ley del 6 de Enero de 1915, es elevada a rango de Ley Constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 1917, y conserva este rango hasta el 10 de enero de 1934.

La Ley en comento y el artículo 27 constitucional dieron origen a una vigorosa legislación reglamentaria que se fue creando y perfeccionando en contacto directo con los problemas reales que se suscitaron con su aplicación y asimilando las experiencias obtenidas hasta conformar instituciones típicamente mexicanas en este importante campo.⁹

*IBIDEM. Pág. 192.

1.3 Constitución de 1917.

1.3.1 Artículo 27 Constitucional.

El precepto Constitucional citado, establece la estructura de la tenencia de la tierra de nuestro país, asimismo, se consagran los derechos fundamentales del campesino.

El Congreso Constituyente de 1917, dejó la discusión y estudio del artículo 27 Constitucional, al final de sus trabajos, lo cual motivó un debate de gran trascendencia histórica.

De la iniciativa que propuso Carranza, no se tomaron, sino algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose un artículo evidentemente nuevo, con principios que han servido básicamente, para orientar los programas de Reforma Agraria de la Revolución Mexicana.¹⁰

El artículo 27 de la Constitución Política de 1917, fue el de mayor trascendencia social, el cual constituiría un ejemplo universal, en virtud de que las garantías de orden social, se sancionan con un alto valor jurídico.¹¹

El argumento de la Constitución, era impecable, debido a que ninguna constitución hasta 1917, consagraba a nivel supremo los derechos sociales en favor de los intereses campesinos y obreros.

Dentro de las corrientes que se manifestaron dentro de la discusión de éste artículo encontramos las siguientes:

¹⁰LEMUS GARCÍA, OP-CIT. Pág. 237

¹¹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, Porrúa, S.A., 3a Edición, Pág. 51.

- La corriente que sostenía que la propiedad debía de considerarse como un derecho natural y por ello ser protegida contra toda expropiación que no estuviera fundada en la estricta utilidad pública. Esta corriente conservadora lleva implícito el más puro concepto individualista.

- La corriente que proponía la nacionalización del territorio, el cual la propia Nación otorgaría, únicamente en posesión a quienes estuvieran en condiciones de trabajarlo. A ésta corriente se le identificó con el entonces sistema comunista.

- Finalmente la corriente que afirmaba que el derecho de propiedad debía adecuarse al trabajo de la tierra, o sea, que la propiedad y la posesión debería coincidir en cuanto a tiempo, bienes y persona; en otras palabras se hacía una combinación de las corrientes anteriores.

1.3.2 Análisis del Artículo 27 Constitucional.

a) Evolución Histórica y Reformas en materia agraria

- **Enero 10 de 1934:** en esta reforma se le incorpora la Ley del 6 de Enero de 1915, considerada como Ley constitucional, la cual convierte innecesariamente a este artículo en reglamentario de la Materia, ya que incorpora diversos procedimientos agrarios. Garantiza el respeto a la Pequeña Propiedad en explotación y estructuró la Autoridad Agraria.¹²
- **Diciembre 6 de 1937:** Adiciona aspectos agrarios de importancia, como el derecho de los núcleos de población para el disfrute común de tierras, bosques y aguas que les correspondieran o que les hubieren sido restituidas. Además

¹² SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. La Legislación Agraria en México. 1914-1979. Pág 121.

señala que la Federación es competente para resolver los conflictos limítrofes entre las Comunidades Indígenas.¹³

- **Abril 21 de 1945:** Decreto de la propiedad de la Nación sobre los recursos hidráulicos para el beneficio común.¹⁴
- **Febrero 12 de 1945:** Establece la unidad individual de dotación, fijándose una extensión mínima de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes. También establece el recurso de amparo en materia Agraria en favor de los pequeños propietarios, quienes podían hacerlo valer en contra de la afectación de sus tierras, sujetando su promoción al hecho de que contaran con el correspondiente Certificado de Inafectabilidad finalmente, decreta la protección constitucional de la Pequeña Propiedad, incorporando los límites a su extensión que el Código Agrario en vigor establecía. Ciertos sectores le asignan a ésta el mote de contrarreforma, por su orientación en favor del propietario particular, dada su tendencia a establecer medios de protección y defensa contra las afectaciones agrarias.¹⁵

Febrero 3 de 1983: Se adicionan dos nuevos conceptos: Impartición de justicia agraria y desarrollo rural integral. El primero de ellos conformó la base para el desarrollo de diversos programas para solucionar controversias y la búsqueda de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, largamente ansiadas, en respuesta a los graves conflictos generados como consecuencia en un proceso

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM México 1985. Pág. 72

¹⁴ IDEM

¹⁵ IDEM

agrario más práctico que jurídico, más populista que justo y que, debido a la última reforma, constituye el sustento constitucional de los tribunales agrarios, que ya desde entonces eran considerados como de inminente creación.

El concepto de desarrollo rural integral es un elemento del capítulo económico de la Constitución, con base en el cual se diseñaron políticas especiales para generar recursos que permitieran un despliegue significativo del agro, mediante la estructuración de todos los aspectos de la vida de los campesinos, desde los insumos para la actividad agropecuaria hasta la vivienda y el entretenimiento.¹⁶

• **Enero 6 de 1992:** A ésta reforma se le ha denominado la "Reforma Modernizadora". Es precisamente la que establece disposiciones que constituyen un cambio histórico en el Derecho Agrario, para poderlo dividir en Antiguo, revolucionario y Nuevo. La exposición de motivos de la iniciativa presidencial enviada el 7 de noviembre de 1991, por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, contiene de manera sucinta la evolución de la problemática agraria en México, causa de éste nuevo giro en la regulación de la propiedad inmueble de carácter rústico.¹⁷

A continuación se reproducen algunos de los conceptos más trascendentes de la Exposición de Motivos.¹⁸

"Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido de las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que

¹⁶ IDEM

¹⁷ IDEM

¹⁸ La transformación Agraria: origen evolución, retos, testimonios, SRA. 2ª edición, 1998, México, D.F.

allienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; éste proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También, deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

El fin del reparto agrario. La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que las tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se

especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no puedan atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y en sus sucesivas reformas.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia. La nación lo requiere para su desarrollo y modernización.

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la

tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.

La justicia agraria. Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria, se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia de ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

Capitalizar el campo. Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento, son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad, pero también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

La pequeña propiedad. La pequeña propiedad es consubstancial a la Reforma Agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancho individual.

Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos.

Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales y regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierras agrícolas aprovechables con respecto del total de territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas

permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo extensiones que hoy son yermos o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.

Nuevas formas de asociación. La producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere de escalas adecuadas y formas de organización más grandes y especializadas. No podemos quedarnos atrás de esos procesos globales de los que formamos parte. Requerimos ajustes a nuestra agricultura para estimular su capitalización y, así, superar el estancamiento. La desigualdad entre los productores rurales y otros sectores nos coloca en desventaja y nos hace vulnerables, mina la convivencia social y atenta contra el desarrollo de nuestra economía.

Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, productividad y el valor agregado. Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, la

reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaría se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades, éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización moderna en una relación respetuosa y equitativa.

La reforma se propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. El respeto y protección a su configuración como asentamiento humano es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección del ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo. El siglo XX ratificó al ejido y la comunidad como formas de vida

comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva el mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquellas que no debe realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa, de salud y de bienestar en general, que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma del aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna.

La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión requiere apoyo y no paternalismo; constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización de la producción rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos."

Adicionalmente, a la iniciativa de reformas, una semana después, el 14 de noviembre de 1991, el Presidente de la República convocó a los representantes de las doce organizaciones que integran el Congreso Agrario Permanente (CAP),

de otras agrupaciones y de los propietarios rurales, para darles a conocer un programa de diez puntos tendiente a reactivar integralmente el campo.

En el primer punto se reiteró lo señalado en la iniciativa de reforma: *dar justicia social efectiva y restituir al campesino su libertad para decidir*. Para eso es necesario proporcionar mayor certidumbre en la tenencia, propiciar una mayor producción de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, y revertir el creciente minifundio. El segundo punto abordó *la manera en que la reforma protegería al ejido*, desplazando a las burocracias que se inmisculan en todas las decisiones ejidales y devolviendo la capacidad de decisión a los ejidatarios.

El tercer punto resaltó la posibilidad de que *los campesinos fueran los sujetos y no simples objetos del cambio*. A fin de evitar confusiones, se reiteró que la titulación de las parcelas ejidales no significa promover la privatización, sino crear las condiciones para que los campesinos decidan el régimen de tenencia que más les conviene.

La reversión del minifundio y evitar el regreso del latifundio fue el tema del cuarto punto. Se explicó que la reforma combatía al minifundio promoviendo la constitución de asociaciones y la participación de sociedades mercantiles en la producción agropecuaria. Sin embargo, a fin de evitar la concentración de la propiedad, las tierras de cada socio no podrían exceder los límites de la pequeña propiedad, los cuales se mantenían vigentes.

En el quinto punto se planteó que las asociaciones promoverían *la capitalización*, pero que la ley reglamentaria determinaría la protección de los derechos de los trabajadores del campo, presentando opciones públicas transparentes y

legalmente definidas. Por ello, se planteaba la necesidad de dar certidumbre a la tenencia de la tierra y, además, asegurar la participación del Estado para promover formas de asociación entre ejidatarios y particulares.

La *creación de los Tribunales Agrarios*, tema del sexto punto, tenía el propósito de dar una rápida solución jurídica a las múltiples peticiones campesinas que estaban pendientes. Sin embargo, no se dejaría solos a los campesinos, pues se crearía una institución encargada de procurarles justicia y de representarlos frente a los tribunales. Otra medida que se promovería es la sindicalización de los jornaleros agrícolas, para asegurar un trato justo en su relación laboral.

Los cuatro puntos restantes se referían a diversos compromisos para *recuperar y reactivar económica y productivamente el campo*. El séptimo se propuso incrementar en 20% el gasto destinado al sector agrícola en 1992 y en 30% el asignado a infraestructura hidroagrícola; en el octavo, subsidiar 30% del costo y ampliar la cobertura del seguro al ejidatario.

En el noveno punto se anunció *la creación del Fondo Nacional para las Empresas de Solidaridad*, que tendría como propósito crear empresas en el campo, de campesinos y para campesinos, apoyando las actividades agrícolas, agroindustriales, de extracción y micro industriales.

El último punto se refirió a la *cartera vencida del Banrural*, la cual se resolvería pasándola al Programa de Solidaridad, donde se determinaría la forma de finiquito, ya fuera con trabajo o colaboración. Asimismo, la cartera de los ejidatarios que necesitaran de un plazo largo o de pronto pago con descuento, sería transferida a un fideicomiso fuera de Banrural.

1.3.3 .Disposiciones que mantuvo inalterables la iniciativa de reformas.

La ratificación del principio fundamental de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, la que ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares.

La facultad del Estado para expropiar las propiedades particulares y la de carácter social por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El derecho que tiene la Nación (Estado a través de los 3 niveles de Gobierno federal) para en todo tiempo imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y en consecuencia:

Reconocer los tres tipos de propiedad rural: La pequeña propiedad, la propiedad ejidal, y la propiedad comunal.

Dictar medidas para:

- El fraccionamiento de los latifundios
- La organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades

Los Estados y Municipios de toda la República tendrán capacidad para adquirir y poseer bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

El reconocimiento de la competencia de las autoridades federales (ahora Tribunales Agrarios) para conocer los conflictos de límites de bienes comunales.

La declaratoria de nulidad, previo al procedimiento que se agote por los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, cuando acrediten que mediante actos ilegales de autoridades o personas físicas o morales se les

despojó de sus tierras, aguas y montes con motivo de la aplicación de la Ley de Desamortización de Bienes del 25 de junio de 1856.

Respecto a los límites de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, aunque precisa que el respeto se garantiza al propietario que no exceda la superficie que atendiendo a la calidad y vocación de las tierras establece el propio artículo 27, para cuyo propósito no se exigirá en lo subsecuente la existencia de un certificado de Inafectabilidad.

El establecimiento de la equivalencia de otro tipo de tierras a las de riego o humedad de primera, para efectos de aplicar correctamente la Ley en cuanto a los límites máximos de la pequeña propiedad, determinando que:

- 1ha. De riego se equipara a 2 ha. de temporal
- 1ha. de riego se equipara a 4 ha. de agostadero de buena calidad
- 1ha. de riego se equipara a 8 ha. de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

La definición igualmente de los límites de la pequeña propiedad agrícola que se dedique a cultivos especiales o con árboles frutales, en las siguientes superficies por individuo.

- Hasta 150 ha. con cultivos de algodón, si reciben riego.
- Hasta 300 ha. cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, o árboles frutales.

Se respeta la pequeña propiedad ganadera como aquella que no exceda por individuo, la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

El respeto de la pequeña propiedad aún cuando rebase los máximos que establece el propio precepto, si esto se debe a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores.

La facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, para expedir leyes para el fraccionamiento y enajenación de los excedentes de la propiedad rural, aunque se les suprime la relativa a establecer los límites máximos que puede tener en propiedad un individuo o sociedad, pues los mismos siempre se ajustarán a lo que establecen en las fracciones IV y XV del propio precepto constitucional.

La facultad del Estado para dictar las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria para garantizar la seguridad jurídica de los tres tipos de propiedad agraria y para apoyar la asesoría legal de los campesinos.

La facultad del Estado para promover las condiciones que permitan a los sujetos agrarios ser protagonistas y beneficiarios de un desarrollo rural integral, a cuyo propósito considera de interés público la expedición de la Ley reglamentaria para normar la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

1.3.4 Aspectos que derogo o abrogo.

El derecho de los núcleos de población carentes de tierras o aguas para que fueran dotados de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

La prohibición para que las corporaciones de beneficencia pública o privada con fines asistenciales, mutualistas, de investigación científica, de educación o cualquier otro fin lícito pueden estar bajo el patronato, dirección o administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas.

El impedimento a las sociedades mercantiles por acciones para ser propietarias de terrenos rústicos; en consecuencia ahora sí pueden ser propietarias siempre que se ajusten a los límites que establece el nuevo texto en su fracción IV.

El derecho de los núcleos de población y de sus integrantes a recibir tierras por restitución, dotación, o por la vía de nuevos centros de población.

La existencia de las autoridades y órganos agrarios, así como de los órganos de representación de los núcleos peticionarios y beneficiados que se previeron para gestionar, atender y resolver los asuntos relacionados con los tres tipos de propiedad agraria, así como los relativos al reparto de la tierra, como lo fueron el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y los Comités Particulares Ejecutivos.

El procedimiento que habrían de cumplir los integrantes de los núcleos promoventes de una acción dotatoria o restitutoria.

El tipo de acciones jurídicas que podían o no ejercitar los propietarios afectados con acciones dotatorias o restitutorias de ejidos.

La obligación a cargo de los propietarios para obtener certificado de inafectabilidad a favor de sus predios.

La prohibición a las autoridades y órganos agrarios que venían interviniendo en la tramitación de expedientes agrarios, para que no afectaran a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, so pena de incurrir en responsabilidad oficial.

La disposición que ordena que las tierras que deben ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse al momento de ejecutarse las resoluciones presidenciales, a lo cual en realidad nunca sucedió así.

La facultad que se otorgaba al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para fijar la extensión máxima de tierra que podía ser dueño un sólo individuo o sociedad, así como el procedimiento para su fraccionamiento y enajenación de excedentes.

1.3.5 Nuevas regulaciones que se incorporaron al texto del Artículo 27 Constitucional.

Se precisa la facultad del Estado para dictar medidas a fin de promover el desarrollo, ya no de la propiedad agrícola en explotación, sino de la propiedad rural (agrícola, ganadera, agropecuaria, y forestal), a la que ya no le exige que cumpla la función productiva y social de que esté en explotación.

Las asociaciones religiosas legalmente constituidas tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes que les resulten indispensables para su

objeto de acuerdo con los requisitos y limitaciones que establecen la Ley Agraria y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, con esto se acaba con una regulación que le negaba todo en materia de propiedad y posesión a las asociaciones religiosas, que en los hechos no se cumplía.

Las asociaciones mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto, pero nunca excederán de 25 veces los límites de la pequeña propiedad, e igualmente, ninguno de sus miembros podrá exceder individualmente la superficie que permite la Ley, admitiendo la participación de extranjeros en dichas sociedades hasta en un 49% del total del capital que amparan las acciones sobre este tipo de tierras, identificadas con la letra "T" que significa tierras.

Asimismo, se ordena que la Ley reglamentaria, en el caso la Ley Agraria, establezca los medios de registro y control para que se cumpla con los miembros de las referidas sociedades lo expresamente regulado, atribución que quedó en manos del Registro Agrario Nacional.

Se reconoce expresamente la personalidad jurídica de los núcleos ejidales y comunales y se protege la propiedad sobre sus tierras, tanto del asentamiento humano, como las de carácter productivo, se pone especial énfasis en las de los grupos indígenas.

Se otorga libertad a ejidatarios y comuneros para el aprovechamiento de sus tierras y demás recursos productivos, remitiéndose a la Ley Reglamentaria para regular, entre otros, los siguientes aspectos:

- El ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.
- Los procedimientos para asociarse ejidatarios y comuneros entre sí, con el Estado y con terceros.
- La forma como podrán otorgar el uso de sus tierras.
- Como los ejidatarios podrán transmitir sus derechos entre los miembros del núcleo, siempre respetando el derecho de preferencia a favor del cónyuge y los hijos del enajenante.
- Los requisitos y procedimientos conforme a los que la asamblea ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela.

Se prohíbe a ejidatarios de un mismo núcleo de población ser titulares de más tierras que la equivalente al 5 % de las tierras ejidales.

También prohíbe que algún ejidatario pueda tener tierras en superficie mayor a los límites establecidos para la pequeña propiedad.

Se reconoce a la asamblea general como el órgano supremo de los ejidos y comunidades, en tanto que el Comisariado electo democráticamente, es el representante legal de dichos núcleos y responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea

Se reconoce el derecho de los núcleos para demandar la restitución de sus tierras, bosques y aguas, conforme al procedimiento que establezca la Ley reglamentaria.

Se prohíbe expresamente la existencia de latifundios en toda la República.

Se precisa el concepto de pequeña propiedad agrícola, como aquella que no exceda por individuo las 100 has. de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Se establece en beneficio de los pequeños propietarios, que cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de la fracción XV, que corresponden a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.

Se faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, para que expidan las leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que excedan los límites de las propiedades de sociedades civiles y mercantiles y de la pequeña propiedad individual.

Sin embargo, precisa que el excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año a partir de la notificación correspondiente. Si no se cumple, la venta se hará en pública almoneda respetando el orden de preferencia que en igualdad de condiciones la Ley Agraria establece a favor de:

- Los núcleos de población colindantes con las tierras;
- Los municipios;
- Las entidades federativas;

- La Federación, y
- Los demás oferentes.

Se consideran de Jurisdicción federal los conflictos de límites de terrenos ejidales y comunales, así como las controversias relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Para resolver los conflictos al interior de los núcleos o los que entre éstos se susciten y, en general, para la administración de justicia agraria, se instituyen tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Se determina la creación de un órgano para la procuración de justicia agraria que se regulará por la Ley Agraria. Este órgano es precisamente la Procuraduría Agraria, que se define como un Órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

CAPITULO SEGUNDO

EL EJIDO Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

2.1 Naturaleza, Concepto y tipo de Explotación del Ejido.

El Ejido es la Institución clave de la Reforma Agraria y por lo tanto del Derecho Agrario Mexicano.

2.1.1 Naturaleza.

El Ejido Contemporáneo deviene como institución jurídica, en los planes y programas de la Revolución Mexicana, que culmina en la Ley del 6 de Enero de 1915. Que declara nulos los actos jurídicos, que formalmente sirvieron para legalizar la conculcación de las tierras aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o cualquier otra clase perteneciente a los núcleos de población, pueblos o rancherías, congregaciones y comunidades. A esto añade la acción de dotación para la reconstitución de ejidos, a cargo del Gobierno Nacional, apoyándose en la institución de la expropiación.

2.1.2 Concepto.

El concepto del ejido es heterogéneo, refleja la distribución y regulación de la propiedad rústica en los diferentes Estados, pero aún más, el grado de desarrollo de su reforma agraria.

En Honduras, se considera Ejido: "... o tierras ejidales a aquellas que pertenecen al Municipio y, de acuerdo con la tradición, los habitantes tienen derecho de uso mediante el pago de un canon de arrendamiento que se denomina "impuesto de manzanaje". El vínculo Jurídico entre el Ejidatario y

el ejido no presupone la propiedad, sino solamente el dominio útil, inclusive para fines del Derecho Sucesorio."¹⁹

En Bolivia, el ejido es el "... Terreno que rodea una población y que su reparación se hace en previsión a su crecimiento."²⁰

En México encontramos diferentes definiciones de ejido como ejemplo transcribiremos las siguientes:

Ejido, para Antonio Luna Arroyo, son las "Tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, expropiándose por cuenta del Gobierno Federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados."²¹

Para Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, Ejido, es la persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propio, propietarios de las tierras que les han sido dotadas de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.²²

Medina Cervantes, propone los siguientes conceptos:

"El Ejido es una empresa Social con personalidad jurídica, que finca su patrimonio en la propiedad social que el Estado le asigna, la cual queda sujeta a las modalidades respectivas. A efecto de auspiciar la organización socio-productiva de los ejidatarios, en el contexto del desarrollo rural integral.

Para Caso, el Ejido es la tierra dada a un núcleo, que tenga de formado por lo menos 6 meses, para que la explote directamente con las limitaciones

¹⁹ SANTOS DE MORAIS, Clodomir. Diccionario de la Reforma Agraria Latinoamericana. Editorial Universitaria Centroamericana. 2ª Edición. Costa Rica. 1983. Pág. 168

²⁰ IDEM

²¹ LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. México. Porrúa 1975. P. 262

²² DE PINA VARA (ET-AL) Diccionario Jurídico de Derecho. 18ª Edición. México 1992. P. 261.

y modalidades que la Ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible e indivisible.²³

Mario Ruiz Massieu, remite el documento presentado por México en la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria Rural, celebrada en la sede de la F.A.O. en Italia, publicado en 1979, donde se señalaba que:

"El ejido es una sociedad de interés social; integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible inembargable, e imprescriptible, sujeto a aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la Ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio.

Así mismo, la Comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o confirmación, sobre tierras, pastos, bosques y aguas y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y auto gestión conforme a sus tradiciones y costumbres.²⁴

²³ DE IBARROLA Antonio. Derecho Agrario. Porrúa. 2ª Edición. 1983. Pág. 372

²⁴ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías. El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. 1994. Pág. 137.

Para Isalás Rivera Rodríguez, el Ejido es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la Ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales.

Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes, mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que cultiva.

2.1.3 Clasificación anterior a las reformas de 1992.

El ejido se puede clasificar en tres grupos:

a) **Parcelado.-** O también conocido como Explotación Individual. Son aquellos que por resolución presidencial, o por acuerdo de asamblea general de ejidatarios mantienen un régimen parcelario de explotación individual a favor de los ejidatarios.

Están organizados sobre el reparto interno de la tierra del núcleo a cada uno de los miembros, con el fin de definir y separar porciones geográficas llamadas unidades individuales de dotación o parcelas, independientes unas de otras.

b) **Colectivo.-** formalmente, éste régimen nació con el decreto del 6 de octubre de 1936, el cual puso fin a concepto de parcela para generar el establecimiento legal del régimen de explotación colectiva.

Los ejidos colectivos son aquellos constituidos bajo éste régimen por resolución presidencial o por acuerdo de asamblea, cuya explotación y aprovechamiento, se efectúa mediante la participación colectiva de los integrantes del núcleo correspondiéndole a cada ejidatario la proporcionalidad de los frutos que al efecto decida.

c) **Mixto.**- Se apoya en la decisión de la Asamblea General de Ejidatarios, de explotar en forma colectiva una parte de sus recursos, creando para ello selecciones especializadas. En tanto que otra fracción del patrimonio Ejidal, se explotará en forma individual por los ejidatarios. Y el resto de los bienes del ejido, pastos, montes, bosques y aguas, en forma comunal.

2.2 Clasificación de las tierras del ejido de acuerdo a la nueva Legislación Agraria.

La Ley Agraria en su artículo 44 establece, que por su destino las tierras ejidales se dividen en:

- Tierras para el asentamiento humano
- Tierras de uso común
- Tierras parceladas

2.2.1 Tierras para el asentamiento humano.

Es el área irreductible y necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. De conformidad con lo que establece la Ley Agraria son inalienables, imprescriptibles e inembargables,

con la excepción de que se aporten al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos.

Lo anterior no es aplicable a los solares urbanos, que son propiedad plena de sus titulares. Su fundamento legal lo encontramos en la Ley Agraria en sus Artículos 63 a 72.

2.2.2 Tierras de uso común.

Se define a las tierras de uso común como las tierras ejidales que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad y, por exclusión, están conformadas por aquellas tierras que no han sido reservadas por la asamblea para el asentamiento humano, ni sean tierras parceladas.

La Ley Agraria dispone que la propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable con la única excepción de que se transmita el dominio a sociedades mercantiles o civiles. Su fundamento legal lo encontramos en la Ley Agraria en sus Artículos 73, 74 y 75.

2.2.3 Tierras parceladas.

Es la superficie productiva del núcleo agrario cuyo aprovechamiento se realiza de manera individual por sus integrantes. Su fundamento legal lo encontramos en la Ley Agraria en sus Artículos 44 y 76 a 79.

2.3 Sistemas Agrarios en otras partes del Mundo.

2.3.1 Estados Unidos de América.

La mayor parte del Derecho Angloamericano no está codificado, ni en forma de leyes escritas. Una de las características fundamentales de este sistema jurídico es el que se conoce como "*Case Law*", o sea derecho del

caso, cimentado en la "adhesión a los precedentes". La doctrina o regla de que los Tribunales deben seguir las sentencias anteriores dictadas en casos referentes a hechos similares se llama "Stare decisis". La mayoría de los Estados carece de Códigos de fondo, aunque existen Códigos Procesales.

La organización agraria se asienta sobre la pequeña y mediana propiedad. La incidencia porcentual de los grandes latifundios es de escasa significación. La extensión de las explotaciones agrícolas debe ser suficiente para satisfacer todas las necesidades materiales y culturales del hogar campesino. Además, se garantiza la comercialización de sus productos, a fin de beneficiar a la colectividad y se estimula su progreso poniendo a su alcance los adelantos de la técnica moderna.

La estructura fundamental de la actual tenencia de la tierra es la siguiente:

- El Estado no puede ser propietario de empresas agrícolas, ni interviene en la gestión de las mismas. Todas las empresas están en manos de particulares, malos que el gobierno presta continuamente ayuda.
- Las sociedades anónimas puede dedicarse a la agricultura y poseer tierras. Los propietarios pueden ser personas físicas o morales.
- No existen límites a la extensión de las propiedades agrícolas.²⁵

2.3.2 Francia.

Este país ha logrado la más amplia distribución de la propiedad territorial.

²⁵ IBIDEM. Pág. 112.

La agricultura se encuentra agobiada por la preeminencia de la industria, que abate los precios de la producción agrícola hasta límites intolerables. Por ello, el gobierno otorga fuertes subsidios a los pequeños agricultores.²⁸

2.3.3 China.

El sistema Chino está estructurado con base en el colectivismo comunista. La Ley de 1950, sancionada por el Gobierno Central de la República Popular China, establece la colectivización de la tierra y de los instrumentos de producción agrícola; determina la abolición del sistema feudal de la propiedad rural, basado sobre la explotación de los jornaleros por los terratenientes, para seremplazado por un sistema de propiedad territorial campesina, a fin de liberar las fuerzas productivas de las regiones rurales y desarrollar la producción agrícola, necesaria para impulsar la industrialización.

Se confiscaron a terratenientes sus tierras, bestias de tiro, material agrícola y excedentes de granos.

La ley mencionada anteriormente, establece la pequeña propiedad, inafectable por la confiscación, cuando su titular la trabaja por sí o con ayuda de una mano asalariada.

El terrateniente afectado conservó una extensión de tierra igual a la otorgada a cada campesino, destinada a su sostenimiento, cuyo trabajo lo reformaría.

* IBIDEM. Pág. 113

Tanto la tierra como los medios de producción confiscados fueron puestas a disposición de las federaciones de agricultores de las comunidades rurales, para que éstas procedieran a la entrega de las unidades de tierra, según determinadas prioridades.

Se reconoce la propiedad individual, ya que su colectivización no es obligatoria, sino únicamente fomentada para fines productivos.

La ley establece que el gobierno entregará a los campesinos los títulos de posesión de la tierra repartida, lo cual les permitirá ejercer el derecho de libre explotación, de compra y de venta.

Con la finalidad de fiscalizar este proceso, se instituyeron autoridades agrarias y se creó un Tribunal Popular para juzgar y sancionar toda controversia surgida con motivo de la aplicación de la Ley.²⁷

2.3.4 Cuba.

Los principios de la propiedad territorial cubana, se encuentran contemplados en la Ley de Reforma Agraria expedida en 1959, la cual admite la pequeña propiedad de hasta 30 caballerías, ya que considera que es una extensión suficiente para el sostenimiento de la burguesía agraria.

La ley respeta las fincas rústicas de mayor extensión si son ganaderas o están sembradas con caña de azúcar, arroz u otros cultivos de alto rendimiento.

También dispone que sólo los cubanos podrán ser propietarios de la tierra y otorga dos parcelas de dos caballerías de tierras fértiles como mínimo para las

²⁷ DE IBARROLA. Op. Cit. P.P. 748

familias de 5 miembros, Este proceso está a cargo del Instituto Nacional de la Reforma Agraria, la entrega es gratuita y se indemniza a los afectados.

Ante los embargos y el cese de apoyos en 1993, se constituyeron las Unidades Básicas de Producción Cooperativa en tierras estatales administradas por antiguos obreros asalariados.²⁸

2.3.5 Perú.

La Constitución de Perú contiene, importantes principios en materia agraria:

Dentro del libro tercero, en el capítulo séptimo, denominado del Régimen Agrario, contiene los lineamientos estructurales de la Reforma Agraria, otorgándole un tratamiento especial, a las comunidades campesinas y nativas, a la par que crea un seguro agrario para protección contra calamidades y desastres.²⁹

La promulgación de la Ley de Reforma Agraria, impulsó la afectación de los llamados latifundios industrializados o plantaciones, los cuales no fueron repartidos, sino entregados a Cooperativas o a Sociedades Agrícolas de Interés Social, que junto con la sociedad de personas, son las únicas que pueden detentar la propiedad de la tierra. Además a efectos de impedir la constitución de nuevos latifundios, se prohibió la adquisición de tierras por parte de las sociedades anónimas.

Las sociedades agrícolas de Interés social constituyen una modalidad autogestionaria, de empresa campesina que combina los aspectos jurídicos de una personalidad de derecho privado, con los del sistema cooperativo, cuya constitución es autorizada por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

²⁸ RIVERA RODRIGUEZ. Op. Cit. Pág. 117

²⁹ IBIDEM. Pág. 118

La reforma Agraria Peruana se basa en el principio de que la tierra es de quien la trabaja. En consecuencia prohíbe toda forma de tenencia indirecta, incluyendo la posibilidad del arrendamiento, así como toda forma de cesión de predios a título oneroso o gratuito. La afectación de la tierra tiene como objetivo proteger los derechos de las comunidades indígenas, a las que se les denomina "Comunidades Campesinas", otorgándole a su patrimonio el carácter de inalienable e imprescriptible.

Esta Ley de la Reforma Agraria, instituyó un fuero especial de carácter agrario constituido por un organismo jurisdiccional autónomo que conoce de las controversias que se originen con motivo de la reforma agraria y aplica los principios del ordenamiento económico social, tutelando los derechos de los campesinos.

Este organismo se conforma con los Jueces de tierras de primera Instancia y un Tribunal Agrario de Segunda Instancia. Las normas procesales del juicio agrario se caracterizan por la oralidad, gratuidad, concentración e impulso oficial, en busca de un proceso lo más expedito posible.

La Ley prevé, una propiedad inafectable, sujeta a límites de extensión y a su explotación directa y eficiente.

Con respecto a la afectación, ésta se realiza por la vía de la expropiación y mediante indemnización, para cuyo cumplimiento se creó la deuda agraria, ya que se expiden bonos para dicho fin.³⁰

³⁰IBIDEM. Pág 119

CAPITULO TERCERO

LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL EJIDO A PARTIR DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1992.

Como respuesta a las demandas campesinas de justicia y libertad, así como de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, el día 6 de enero de 1992 se publicó el decreto que reforma y adiciona el Artículo 27 constitucional, con lo que, entre otros aspectos, se le reconoce expresamente al ejido personalidad jurídica para la toma de decisiones que afecten su vida interna y se le otorga plena seguridad sobre las tierras que le pertenecen.

Dicha reforma se complementó con la expedición de la Ley Agraria, promulgada el día 26 de febrero de ese mismo año, que otorgó a los ejidatarios y comuneros nuevas opciones de asociación para el aprovechamiento integral de sus recursos productivos, y reconoce a la Asamblea como órgano supremo de decisión en los intereses de los núcleos agrarios.

El marco legal reconoce la propiedad de los núcleos agrarios sobre sus tierras y, con ello, su personalidad jurídica y la capacidad de contar con un patrimonio propio. De esta manera, el núcleo agrario se convierte en una Institución jurídico-económica capaz de normar sus actividades ante terceros, respetándose su tradicional forma organizativa para decidir sobre el destino de sus tierras y el aprovechamiento integral de sus recursos.

3.1 Derechos Colectivos.

El artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria, reconocen al ejido y a la comunidad la propiedad sobre sus tierras y les otorga la autonomía para decidir libremente su aprovechamiento, sin necesidad de contar con ninguna autorización gubernamental.

A través del ejercicio del derecho de propiedad, los núcleos agrarios con la participación de sus asambleas, tienen la posibilidad de determinar libremente el destino de sus tierras, asignar los derechos sobre éstas y resolver de la manera que consideren más conveniente su explotación y aprovechamiento.³¹

3.1.1 Derechos de Propiedad.

Los núcleos de población, en términos de marco jurídico que los regulan, pueden ejercer sobre su propiedad los siguientes derechos:

- Determinar la forma de aprovechar las tierras del ejido o comunidad, ya sea en forma individual o de manera colectiva, por lo que pueden modificar su régimen de explotación independientemente del que haya establecido la resolución presidencial.
- Transformar su régimen de propiedad ejidal al régimen de propiedad comunal; es decir, tomar la decisión de que sus tierras tengan una protección especial que restringe la transmisión de la propiedad.
- Dividirse en dos o más ejidos o comunidades, formando cada uno de ellos un nuevo núcleo agrario propietario de sus tierras, con vida y organización propia.

³¹ Ley Agraria. Marco Legal Agrario. Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000. México D.F. Octubre del 2000. Págs. 47,48.

De igual forma pueden acordar fusionarse con otros núcleos cuando así convenga a sus intereses.

- Aportar sus tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil, participando como socios y beneficiándose de los ingresos, debiendo contar al efecto con la opinión que emita la Procuraduría Agraria al respecto.
- Resolver que todos o parte de los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, lo que significa modificar el régimen de propiedad ejidal al de propiedad privada, debiendo al efecto inscribir el acta de asamblea que lo autorice ante el Registro Agrario Nacional con lo cual las tierras ejidales pasan a regirse por el derecho común.
- Beneficiarse de la urbanización de sus tierras, cuando éstas se encuentren ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población, sujetándose a las leyes, reglamentos y planes en materia de asentamientos humanos.
- Reconocer a los vecindados y posesionarios del núcleo de población, otorgándoles derechos sobre las tierras; y
- Acordar el establecimiento de parcelas con destino específico con el objeto de aprovechar los recursos humanos y naturales con los que cuenta el núcleo agrario, impulsar el desarrollo integral de sus miembros y aprovechar la presencia de las mujeres y de los jóvenes ejidatarios, entre las que posemos encontrar: la Parcela Escolar, la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer Campesina, la Unidad para el Desarrollo Integral de la Juventud, el establecimiento de granjas agropecuarias o de industrias rurales y la

realización de actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo.

3.1.1.1 Forma de ejercer los derechos.

El ejercicio de estos derechos debe realizarse con la participación activa, democrática y mayoritaria de sus integrantes para que con ello se refuerce la autonomía en la toma de sus decisiones mediante la celebración de asambleas que según el asunto de que se trate, pueden ser de dos tipos: de mayoría calificada y de mayoría simple.

Las asambleas deben ser convocadas mediante cédulas que deberán fijarse en los lugares más visibles del núcleo de población, contener los asuntos a tratar, lugar y fecha de la reunión y los nombres y firmas de los convocantes, con por lo menos 30 días de anticipación por el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia a iniciativa propia o por éstos a solicitud de cuando menos 20 ejidatarios o comuneros o el 20% del total de los integrantes del núcleo agrario, así como por la Procuraduría Agraria en el caso de negativa de los órganos de representación y de vigilancia del núcleo para convocar.

Para la instalación válida de la asamblea, cuando se reúna por primera convocatoria, deben estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros y cuando se reúna en segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará con cualquier número de ejidatarios o comuneros que concurren.

Las resoluciones de la asamblea se toman por mayoría de votos, siendo obligatorias para los ausentes o disidentes. En caso de empate, el presidente del comisariado ejidal o de bienes comunales tendrá voto de calidad.

De toda asamblea se levantará el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia que asistan, así como por los ejidatarios o comuneros presentes que deseen hacerlo. En caso de quien deba firmar no pueda hacerlo, imprimirá su huella digital debajo de donde esté inscrito su nombre y cuando exista inconformidad sobre cualquiera de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho.

En asuntos que tengan relación con la tenencia de la tierra se deben celebrar asambleas especiales denominadas de "mayoría calificada", requiriendo la presencia de por lo menos las tres cuartas partes de los ejidatarios o comuneros y la aprobación de las dos terceras partes de los asistentes, cuando se trate de primera convocatoria y de la asistencia de la mitad mas uno con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes, en el caso de tratarse de segunda convocatoria.

Para que estas asambleas que no aceptan mandatario se consideren válidas, deben cumplirse los requisitos antes señalados, así como que en las mismas debe estar presente un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria, quienes con los asistentes que deseen hacerlo, firmarán el acta respectiva para su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Las asambleas que tratan los asuntos cotidianos del núcleo agrario y que se refieren a aspectos relacionados con la vida interna del núcleo agrario y que se denominan "de mayoría simple", deben convocarse con no menos de 8 días de anticipación ni más de 15, en caso de primera convocatoria; si el día señalado para la asamblea no se cumpliera la asistencia requerida para su validez, debe expedirse una segunda convocatoria, celebrándose la asamblea en un plazo no menor a 8 ni mayor a 30 días a partir de su expedición.

A estas asambleas puede ocurrir un mandatario en representación del ejidatario o comunero, con una carta poder debidamente suscrita ante dos testigos ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población: en caso de que el ejidatario mandante no pueda firmar, imprimirá su huella digital en la carta y solicitará a un tercero que firme la misma y asiente el nombre de ambos.

El cumplimiento de los requisitos que señala la ley para la realización de asambleas, cuidando que los convocantes se encuentren facultados para ello; que se realicen en los tiempos y formas establecidos y que asista el quórum requerido, evitará la nulidad de los acuerdos tomados por la asamblea y con ello la presencia de conflictos que retrasen los proyectos económicos y sociales del núcleo agrario.

3.1.1.2 Restricciones.

El derecho de propiedad que tienen los ejidos y las comunidades respecto de sus tierras, se encuentra condicionado en su ejercicio al cumplimiento de diversos requisitos legales, cuya inobservancia trae en consecuencia la nulidad del acto realizado.

De esta manera, la asamblea del núcleo agrario, al resolver el destino de sus tierras, debe considerar que la ley prohíbe la asignación parcelaria de bosques y selvas tropicales, por considerar que su aprovechamiento debe ser colectivo en beneficio de todos y cada uno de los integrantes del núcleo de población ejidal o comunal.

No obstante lo anterior, el ejido y la comunidad pueden aprovechar sus recursos forestales de manera racional y sostenida, solicitando la asistencia técnica requerida que permita el beneficio económico del núcleo agrario y la protección del medio ambiente y el entorno ecológico.

Así mismo, en el ejercicio del derecho con el que cuentan los núcleos agrarios para beneficiarse con la urbanización de las tierras, la asamblea debe considerar que dicho acuerdo debe ajustarse a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y a las demás leyes que resulten aplicables.

Adicionalmente, el núcleo de población agrario no puede disponer indiscriminadamente de sus tierras a través de actos que tengan como propósito su venta por señalar la ley que las tierras ejidales y comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, pudiendo proceder a su enajenación para el caso de los ejidos cumpliendo previamente con los requisitos que para ese fin establece la Ley Agraria.

Sin embargo, la Ley Agraria ofrece la alternativa de que los núcleos agrarios y sus integrantes puedan respectivamente aportar sus tierras a la constitución de una sociedad mercantil y adoptar el dominio pleno de sus parcelas para

destinarlas a proyectos inmobiliarios, turísticos o agroindustriales, cuando ello se refleje en una manifiesta utilidad.

El ejercicio del derecho de propiedad permite a los núcleos agrarios la decisión autónoma para el aprovechamiento de sus recursos naturales y materiales, ofreciendo la alternativa de la asociación y la celebración de contratos para mejorar el nivel de vida de los hombres y mujeres del campo.

3.1.2 Derechos de Organización.

En la actualidad los ejidos y las comunidades cuentan con la facultad de establecer a su interior reglas claras de convivencia que tiendan al desarrollo armónico de sus integrantes.

A través de este derecho a la organización, el núcleo agrario tiene la posibilidad de determinar libremente las normas que rijan su vida interna atendiendo a sus particulares características y de establecer entre otros lineamientos, la calidad y el reconocimiento de sus integrantes, el modo de elegir y remover a sus órganos de representación y de vigilancia, la forma de explotar los recursos propiedad del núcleo y las reglas para distribuir las ganancias generadas por su aprovechamiento y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

La regulación de la vida interna de los núcleos agrarios que establecen su organización económica y social, se contiene en los instrumentos que elaboran los integrantes de los núcleos agrarios y que sancionan sus respectivas asambleas. Estos instrumentos que fundamentan la organización agraria básica de los núcleos agrarios son los siguientes:

a.- Reglamento Interno.

El Reglamento Interno del ejido o Estatuto Comunal de la comunidad es el conjunto de normas que de manera autónoma y con la aprobación de su asamblea, el núcleo se dicta a sí mismo con el propósito de regular su vida interna sin contravenir la Ley Agraria, debiendo inscribirse ante el Registro Agrario Nacional para que su incumplimiento pueda demandarse por los integrantes del núcleo agrario.

El Reglamento Interno del ejido y el Estatuto Comunal debe atender a las particularidades de cada núcleo agrario tanto en lo social como en lo económico, a fin de establecer entre otros lineamientos, los requisitos para decidir quienes son ejidatarios, como se reconocen nuevos ejidatarios, avocindados y posesionarios; la forma de aprovechar los recursos naturales y materiales del ejido; las normas para la distribución de ganancias; las sanciones en caso del incumplimiento de sus preceptos; la manera de elegir y remover a los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales encargados de la representación y administración del núcleo agrario y a los integrantes del consejo de vigilancia encargados de vigilar que los actos del comisariado se encuentren ajustados a la ley, al reglamento interno del ejido y al estatuto comunal de la comunidad, así como la constitución de la Junta de Pobladores y su funcionamiento para la realización de propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.

La importancia de este conjunto de normas expresa y fortalece la autonomía y la organización de los núcleos.

b.- Libro de Registro.

Para que el núcleo agrario tenga conocimiento de la identidad de sus miembros, de los derechos que sobre la tierra les corresponden así como de las transmisiones y afectaciones que respecto a aquellos se realicen, el comisariado ejidal debe llevar un libro de registro de los sujetos que integran el ejido o la comunidad y cuidar su permanente actualización.

c.- Libro de Contabilidad.

Para llevar un control de los ingresos y egresos derivados del aprovechamiento y explotación de los recursos del núcleo agrario, el comisariado ejidal debe llevar un libro de contabilidad en el que se registren los movimientos contables que se generen, lo que le permitirá presentar ante la asamblea ejidal o comunal las cuentas y balances del núcleo agrario para su aprobación.

A través de estos instrumentos, los núcleos agrarios se encuentran en posibilidad de contar con reglas claras de convivencia interna, precisión en la titularidad de derechos agrarios y con un eficaz control y seguimiento de las actividades que realiza el núcleo y sus integrantes.

Con el propósito de que el ejercicio del derecho de organización de los ejidos y las comunidades se desarrolle en un marco de seguridad jurídica, las instituciones relacionadas con el sector agrario otorga la asesoría necesaria con respeto a la voluntad de su asamblea.

3.1.3 Derechos de asociación.

La asociación es una de las alternativas que otorga el Estado para que los núcleos agrarios y sus integrantes, a través de la conjunción de recursos y trabajo, elijan un mecanismo que les permita acceder a mejores condiciones económicas y sociales y con ello eleven su nivel de vida.

Esta alternativa ofrece la oportunidad de que los ejidatarios y los comuneros, mediante la unificación de sus recursos, promuevan colectivamente su efectivo desarrollo económico al considerar que las pequeñas unidades de producción explotadas individualmente, no son lo suficientemente rentables y no permiten una explotación adecuada de los recursos para alcanzar mejores niveles de desarrollo y crecimiento y de esta manera, combatir mediante la asociación el minifundio.

En la actualidad, los núcleos agrarios se encuentran legalmente capacitados para suscribir contratos y convenios y para establecer esquemas de asociación, con lo cual los acuerdos que anteriormente se realizaban al margen de la ley, cuentan ahora con un marco de seguridad jurídica que permite al ejido o comunidad impulsar su crecimiento con plena libertad y de acuerdo a sus propios intereses.

Así, el derecho de asociación se traduce en la posibilidad de que el ejido o la comunidad puedan celebrar para la óptima explotación de sus recursos naturales, cualquier contrato de asociación o de aprovechamiento, contando al efecto con la aprobación de la asamblea.

Ejidos y comunidades pueden constituir cualquier sociedad que tenga como propósito el mejor aprovechamiento de sus tierras, la comercialización y

transformación de sus productos y la prestación de servicios que permita al núcleo un mejor desarrollo de sus actividades.

Además, pueden participar en la constitución de sociedades mercantiles y civiles que impliquen la aportación de sus tierras de uso común, cuyo objeto sea la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, inmobiliarias o cualquier otro objeto lícito.

En estos casos, el núcleo agrario, de manera previa al acuerdo resolutive de la asamblea, debe contar con la opinión de la Procuraduría Agraria en la que se establezca la certeza en la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan, derivado de los proyectos de desarrollo y de escritura social que sean sometidos a su consideración, por lo que el núcleo agrario no podrá aportar sus tierras si no cuenta con la opinión de la Procuraduría Agraria.

Cuando la aportación de tierras se realice a una sociedad con objeto agrícola, ganadero o forestal, la misma no podrá ser propietaria de tierras que rebasen 25 veces los límites de la pequeña propiedad; deben participar tantos socios como veces se rebasen los límites de la pequeña propiedad y debe expedir una serie especial de acciones denominadas "T", que serán liberadas en favor de los aportantes de tierra, en las que se reflejará el valor de la misma y que darán oportunidad a que en el supuesto de disolución y liquidación de la sociedad, sus tenedores sean preferidos para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.

Es recomendable que los contratos de asociación o de aprovechamiento que se celebren para la explotación de las tierras ejidales o comunales, se expresen de manera escrita, lo que permitirá contar con seguridad jurídica para el caso de demandarse su interpretación y/o cumplimiento ante los tribunales competentes.

En el ejercicio del derecho de asociación con el que cuentan los núcleos agrarios, debe considerarse el cumplimiento de los requisitos que establece la ley y cuya inobservancia da lugar a la nulidad del acto realizado.

Así, la asamblea del núcleo agrario no puede acordar la constitución de una sociedad que persiga un objeto ilícito, aportar el dominio de sus tierras de uso común a una sociedad sin contar previamente con la opinión de la Procuraduría Agraria, constituir o participar en sociedades que sean propietarias de tierras en excedencia a los límites de la pequeña propiedad o que no cumplan con los lineamientos aplicables en materia de asentamientos humanos y de protección al medio ambiente y entorno ecológico ni resolver la celebración de contratos que tengan por objeto la venta de las tierras ejidales o comunales.³²

3.2 Derechos Individuales.

La nueva legislación agraria promueve una mayor justicia y libertad en la toma de decisiones que son responsabilidad directa de los integrantes de los núcleos de población ejidales o comunales, otorgándoles el derecho de disponer de manera autónoma la forma de explotar y aprovechar sus derechos individuales, que les permitan elevar su bienestar social y económico, propiciando el

³² IBIDEM. Págs. 65,66.

establecimiento de formas asociativas estables y equitativas, fortaleciendo al ejidatario y al comunero.

El ejercicio de los derechos individuales corresponden exclusivamente a los hombres y mujeres que integran el núcleo ejidal o comunal y que son titulares de un derecho agrario. Estos derechos tienen nacimiento a partir de la existencia jurídica del ejido o comunidad como ente moral, en virtud que es a partir de la constitución del núcleo, cuando surge la capacidad agraria individual de los sujetos que lo integran que pueden ser ejidatarios, comuneros, avecindados y poseionarios.

Son ejidatarios y comuneros los hombres y mujeres titulares de un derecho ejidal o comunal.

Para poder ser ejidatario se necesita ser mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario o comunero y ser avecindado del ejido o comunidad correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido y cada comunidad en su reglamento interno o estatuto comunal.

La calidad de ejidatario o de comunero se comprueba con el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente; con certificado de derechos parcelarios o sobre tierras de uso común o con la sentencia o resolución del Tribunal Agrario.

Los avecindados son aquellas personas que han sido reconocidas con tal carácter por la asamblea ejidal o comunal o por sentencia de los tribunales agrarios, para poder ser avecindado se requiere ser mexicano y haber residido un año o más en las tierras del núcleo de población.

Los poseesionarios son aquellos mexicanos que han poseído tierras ejidales que no sean las de uso común o las destinadas al asentamiento humano, con la aprobación de la asamblea ejidal.³³

3.2.1 Derechos de los Ejidatarios.

Corresponde directamente a los ejidatarios y comuneros el derecho de usar y disfrutar de sus parcelas y los derechos que la Ley Agraria y el reglamento interno o estatuto comunal les otorgue sobre las tierras de uso común y las del asentamiento humano y las demás tierras propiedad del núcleo de población a que pertenecen.

Son derechos de propiedad de los ejidatarios:

- Enajenar sus derechos parcelarios.
- Derechos de preferencia por el tanto para el caso de enajenación de parcelas de dominio pleno.
- Derecho a suceder.
- Derecho a adquirir los derechos ejidales que venda el Tribunal Agrario cuando no haya sucesores.
- Derecho a que le sean asignadas tierras de pleno dominio, cuando la asamblea resuelva terminar el régimen ejidal.
- Derecho al uso y aprovechamiento de aguas ejidales.
- Derecho de uso y disfrute sobre su parcela.
- Derecho para dar en garantía el usufructo de sus parcelas.
- Derecho para enajenar excedentes de tierras ejidales.

³³ IBIDEM, Pág. 48.

- Derecho para asumir el dominio pleno.
- Derecho para recibir la indemnización en caso de expropiación de sus parcelas.
- Derecho de uso, disfrute y disposición de los solares.
- Derecho de uso y disfrute de las tierras de uso común.

El ejercicio de los derechos de propiedad señalados en párrafos precedentes corresponde de manera personal a los hombres y mujeres titulares de los mismos a partir del momento en que se les reconoce el carácter de ejidatario o comunero, por lo que en ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán disponer de esos derechos sin la autorización del sujeto titular.

En este sentido pueden disponer de manera libre y sin la autorización de la asamblea, la forma de explotarlos y aprovecharlos sin más limitación que las que señala la Ley Agraria y el reglamento interior o estatuto comunal.

Los comuneros gozan de los mismos derechos de propiedad que les corresponden a los ejidatarios, excepto adquirir el dominio pleno sobre sus parcelas.

Las únicas restricciones que la ley establece para el ejercicio de esos derechos son las siguientes:

- El ejidatario no puede comprometer la propiedad de su parcela, cuando no ha adquirido el dominio pleno sobre la misma.
- El ejidatario no puede celebrar convenios o contratos cuyo objeto sea contrario a las leyes.

- Para la enajenación de su derecho parcelario a otro ejidatario o avecindado del núcleo al que pertenece, deberá constar por escrito la conformidad de las partes, notificar el derecho del tanto a su cónyuge e hijos y notificar al Registro Agrario Nacional.
- El ejidatario no puede adquirir el dominio pleno sobre su parcela si la mayor parte de las parcelas no han sido delimitada y asignadas a los ejidatarios por la asamblea ejidal.
- Para la validez de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno se deberá notificar el derecho del tanto a los familiares del enajenante, personas que hayan trabajado la parcela por más de un año, a los ejidatarios y avecindados del núcleo de población.
- Una vez acordado por la asamblea la terminación del régimen ejidal al ejidatario no le pueden ser asignadas en pleno dominio las tierras destinadas al asentamiento humano o las que sean bosques o selvas, así como que la superficie asignada no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad.

3.2.2 Derechos de los Posesionarios.

Los posesionarios reconocidos por la asamblea o por resolución de los tribunales, poseen los mismos derechos sobre su parcela que cualquier ejidatario, es decir, podrán decidir libremente su mejor aprovechamiento; tienen derecho de voz y voto en las asambleas que se relacionen sus tierras; pueden adquirir

derechos sobre las tierras de uso común y designar herederos sobre sus derechos agrarios.

3.2.3 Derechos de los Vecindados.

Los vecindados son reconocidos por la Ley Agraria como sujetos de derechos, por lo que pueden participar en los proyectos que promuevan los núcleos agrarios para el aprovechamiento de sus recursos.

- Adquirir la calidad de ejidatario
- Puede ser titular de derechos sobre tierras de uso común.
- Formar parte de la constitución de las parcelas con destino específico.
- Puede adquirir derechos parcelarios.
- Tiene derecho de preferencia en la primera enajenación de parcelas sobre las cuales se hubiera adquirido el dominio pleno.

Para concluir este apartado de los derechos individuales, podemos señalar que los ejidatarios y los comuneros titulares de derechos agrarios tienen la libertad de decidir en la forma que consideren más conveniente el aprovechamiento de sus parcelas.

Así, pueden acordar que la titularidad de sus parcelas sea materia de libre aprovechamiento, de enajenación o de renta, sin la necesidad de contar con la autorización de la asamblea, siempre y cuando las tierras ejidales se encuentren regularizadas en los términos de la Ley Agraria o en su defecto, por acuerdo de la asamblea que así lo autorice.

En el aspecto de organización interna de ejidos y comunidades sus integrantes tienen derecho a participar con voz y voto en las asambleas, a elegir a los integrantes de los comisariados y consejos de vigilancia; a ser elegidos para conformar los órganos de representación y vigilancia, a participar en la formulación y modificación del reglamento interno o estatuto comunal y a participar y elegir a los integrantes de la junta de pobladores.

Por otro lado, los ejidatarios cuentan con la libertad de asociarse y adoptar los mecanismos que permitan el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales, por lo que pueden participar en sociedades civiles o mercantiles sin necesidad de transmitir la propiedad de la tierra.

En este sentido, ejidatarios pueden constituir sociedades que no sean propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales usufructuarias de las mismas, teniendo derecho a recibir las utilidades y los beneficios que dicha asociación les reporte.

3.3 Constitución de nuevos ejidos.

A partir de la vigencia de la actual Ley Agraria, la creación de un ejido es un acto voluntario que no requiere autorización de ninguna dependencia pública, por medio del cual los interesados en constituirlo aportan tierras de propiedad privada a efecto de crear un nuevo ejido.

Los supuestos básicos por los que los interesados procederían a constituir un nuevo ejido son; por una parte, la intención de crear una persona moral, con personalidad jurídica y patrimonio propios (Ley Agraria, artículo 9º), como instancia organizativa-económica que norme sus actividades productivas entre

ellos mismos, ante terceros y ante el propio Estado, y por otra, que a partir de dicha constitución las tierras que aporten se sujeten a las prerrogativas y limitaciones que la Ley Agraria establece para las ejidales, atendiendo al tipo y destino de las mismas, asumiendo los interesados los derechos y obligaciones que para los ejidatarios prevé la propia legislación.

La Ley Agraria en su artículo 90, establece los requisitos para la constitución de un ejido, a saber:

- a) Un número mínimo de 20 individuos (personas físicas)

La Ley Agraria no admite la posibilidad de que en su constitución participen personas morales (sociedades mercantiles, civiles o de cualquier otra naturaleza); sin embargo, no es restrictiva respecto al número máximo de individuos que pueden constituirlo.

En términos del artículo 15 fracción I de la propia Ley, los individuos que lo constituyan deben cumplir los siguientes requisitos: ser mexicanos, mayores de edad o de cualquier edad si tienen familia a su cargo, lo cual se acreditará con las respectivas actas de nacimiento o mediante las correspondientes cartas de naturalización, cuando en términos del inciso B) del Artículo 30 constitucional los extranjeros hayan adquirido la nacionalidad mexicana, y los que establezca el proyecto de reglamento interno.

- b) Cada individuo deberá aportar una superficie de tierra y presentar constancia de propiedad expedida por el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

La Ley no es restrictiva en cuanto a la clase o tipo de tierra de que se trate: puede ser agrícola (de temporal, de riego, de humedad), ganadera o forestal.

En consideración a que la Ley Agraria reglamenta el régimen jurídico de las tierras ejidales y comunales, la naturaleza jurídica de las tierras que se aporten debe ser de propiedad privada.

Por lo que se refiere a la superficie máxima que puede detentar cada individuo, el párrafo primero del artículo 47 de la Ley Agraria la determina en los siguientes términos:³⁴

"Artículo 47. Dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables."

Tomando en consideración que para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno (propiedad privada) son acumulables, se requerirá que el interesado presente constancia expedida por el Registro Público de la Propiedad (RPP) de la localidad de que se trate, en la que se certifique las propiedades particulares que posee, independientemente de la clase o tipo de tierras de que se trate. Asimismo, los interesados deberán declarar bajo protesta de decir verdad, en caso de que sean propietarios de otras tierras, que la suma de éstas y las que

³⁴ Ley Agraria. Marco Legal Agrario. Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000 México D.F. Págs. 57,58. Marco Legal Agrario.

se aportan para constituir el nuevo ejido no rebasan los límites de la pequeña propiedad.

- c) Acreditar la propiedad de la superficie que se aporte y comprobar la inexistencia de gravámenes en relación con la misma

De conformidad con las reglas del derecho civil, cada individuo deberá ser propietario de la tierra que aporte. La propiedad se acreditará por medio de la correspondiente escritura pública u otros documentos públicos que le reconozcan dicho carácter, como los expedidos originalmente por la Federación, los estados o los municipios. Sin embargo, corresponderá al notario público calificar y admitir los documentos que acrediten la propiedad de la superficie que pretende aportarse, ello independientemente de la calificación que efectúe el Registro Agrario Nacional (RAN) respecto de la solicitud del servicio registral.

En cualquier caso, una vez que el interesado haya acreditado que la tierra es de su propiedad y que no existe impedimento alguno para disponer de ella, se requerirá, además, que la misma no esté sujeta a limitaciones o gravámenes que impidan su aportación. Por ejemplo, que se encuentre hipotecada; que se haya otorgado en garantía en el cumplimiento de cierta obligación contractual; que adeude impuestos derivados, etcétera. Estas situaciones limitan al propietario a disponer libremente de la tierra, pues afectaría derechos de terceros. En este sentido, la Ley Agraria es categórica al establecer en el último párrafo del artículo 90 que: Será nula la aportación de tierras en fraude de acreedores.

Por lo tanto, este requisito deberá comprobarse mediante un certificado de inexistencia de gravámenes, expedido por el RPP y constancia de no adeudo de la oficina del Catastro Rural correspondiente.

El artículo 3016 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y sus correlativos de las legislaciones civiles de las entidades federativas, establece:³⁵

Artículo 3016. Cuando vaya a otorgarse una escritura en la que se declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga la propiedad o posesión de bienes raíces, o cualquier derecho real sobre los mismos, o que sin serlo sea inscribible, el notario o autoridad, ante quien se haga el otorgamiento, deberá solicitar al Registro Público de la Propiedad certificado sobre la existencia o inexistencia de gravámenes en relación con la misma (...)

d) Contar con un proyecto de reglamento interno

El grupo que pretenda constituir el ejido debe tener un proyecto de reglamento interno, el cual habrá de ajustarse a las disposiciones que en la materia establece la Ley Agraria.

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

³⁵ Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Editorial Porrúa 2ª Edición, México, Pág.123.

- Las bases generales para la organización económica y social que se adopte (régimen de explotación colectiva, parcelaria o mixta de las tierras que se aporten).
- Los requisitos para admitir y separar ejidatarios, así como las causas que motiven su separación.
- Las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común.
- Las reglas para el aprovechamiento de aguas ejidales de uso común, en su caso.
- Las facultades y obligaciones del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia.
- Las atribuciones de la Asamblea como órgano supremo.
- La periodicidad para la celebración de las asambleas.
- La conformación y atribuciones de comisiones de trabajo específicas y de los secretarios auxiliares que se designen, cuando sea el caso.
- Las normas para el uso de las parcelas con destino específico, cuando sea el caso.
- Los demás que se consideren pertinentes.

Conforme al artículo 90 fracción III de la Ley Agraria, al momento de formalizar la aportación de tierras ante el notario público, los interesados deberán

presentar el proyecto de reglamento interno, mismo que se transcribirá íntegramente en la escritura pública.

e) Contar con el plano general del ejido

Las tierras que los interesados aporten conformarán la unidad topográfica, a partir de la cual se habrán de derivar y ejercer los derechos individuales y colectivos establecidos en la Ley. Por consiguiente, los interesados en constituir un ejido necesariamente deben contar con un plano general que identifique la poligonal o poligonales topográficas de las tierras que se aportarán, así como su superficie.

De conformidad con la propia Ley, el plano general debe apegarse a las especificaciones técnicas que al respecto expida el RAN. En ese sentido, los interesados podrán solicitar la colaboración del RAN para su elaboración, o bien, solicitarlo a un profesional particular.

f) Que la aportación de las tierras y el reglamento interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el RAN y en el RPP de la localidad de que se trate.

Como requisito de formalidad jurídica, por disposición expresa de la Ley Agraria, los interesados habrán de expresar su voluntad de constituir el ejido mediante su protocolización en una escritura pública, la que será elaborada por el fedatario público correspondiente, quien verificará que su constitución se ajuste a las disposiciones establecidas en la Ley.

Dicha escritura contendrá, como mínimo, los siguientes elementos:

- La certificación de la aportación de las tierras de que se trate

- La identificación y relación de los individuos que tendrán el carácter de ejidatarios
- El plano general que identifique gráficamente la totalidad de las tierras aportadas
- Los derechos que en forma proporcional le correspondan a cada uno de los integrantes
- El reglamento interno con el cual operará el ejido y sus miembros
- La designación de los integrantes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia
- La denominación que los interesados le hayan otorgado al ejido por constituirse

La escritura deberá inscribirse en el RAN para que las tierras se tengan por incorporadas al régimen ejidal. De conformidad con el artículo 91 de la Ley Agraria, a partir de su inscripción el nuevo ejido quedará legalmente constituido y las tierras aportadas se registrarán por lo dispuesto en la Ley de la materia.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 3042 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y sus correlativos en los estados, los títulos por los cuales se cree, declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, posesión originaria y los demás derechos reales sobre los inmuebles, habrán de ser inscritos en el RPP, por lo tanto, la escritura también debe inscribirse en el RPP de la localidad de que se trate, con el fin de que surta sus efectos ante

terceros y se tengan por desincorporadas las tierras del régimen de propiedad privada.

Finalmente, cabe mencionar que la Ley Agraria, con objeto de asegurar el control estricto de las operaciones originales y modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal, determina en el artículo 156 que tanto los notarios como los registros públicos de la propiedad, cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al régimen ejidal, deberán dar aviso al RAN.

3.4 División de ejidos.

La Asamblea en ejercicio de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 23 fracción XI de la Ley Agraria, podrá determinar la división del ejido, a cuyo respecto se pueden considerar las siguientes hipótesis: a) que el núcleo esté formado por diversos grupos que poseen distintas fracciones; b) que esté conformado por diversos terrenos que no forman unidad topográfica; c) que por la extensión del ejido resulte conveniente la división, y d) por otras causas económicas, políticas y sociales que justifiquen que la Asamblea decida dividir el núcleo. Dicha división tendrá como efecto que los ejidos resultantes sean totalmente independientes, con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrados por los bienes y tierras que a cada uno corresponda legalmente, incorporando esas tierras a otro u otros ejidos ya constituidos o creando un nuevo núcleo.

La división de un ejido tiene como consecuencia:

1. Una afectación a su patrimonio.
2. La modificación en cuanto a superficie y número de ejidatarios.
3. La subdivisión de todo en diversas partes.
4. Que en cada núcleo resultante existan órganos internos (Asamblea, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia).
5. Para cada núcleo resultante, la elaboración, aprobación y registro de su reglamento interno.
6. La división de derechos y obligaciones, así como el cumplimiento de éstos por cada núcleo.
7. La definición de derechos y obligaciones para cada núcleo.³⁶

3.5 Fusión de ejidos.

La Ley Agraria otorga a la Asamblea, en el artículo 23 fracción XI, la facultad de acordar la fusión de ejidos; sin embargo, no contempla ningún procedimiento para llevar a cabo dicha acción, por ello se deberá atender a su reglamento interno y, en su caso, a la legislación civil o mercantil, de aplicación supletoria en materia agraria.

Considerando que la fusión de ejidos puede traer como consecuencia la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones, es necesario garantizar la legalidad de las acciones a realizar, así como el respeto de los derechos adquiridos por los integrantes de los núcleos involucrados y por terceros.³⁷

³⁶ Procuraduría Agraria. Consideraciones Legales del Ejido, Editorial Cromocolor. México D.F. Pág. 33,34.

³⁷ IDEM. Pág. 25,26.

CAPÍTULO CUARTO

EL DICTAMEN DE TERMINACIÓN DEL RÉGIMEN EJIDAL EMITIDO POR LA PROCURADURÍA AGRARIA.

4.1 Antecedentes de la Procuraduría Agraria.

La procuración de justicia para los hombres y mujeres del campo, tiene antecedentes diversos en la historia nacional, en la época colonial el Protector Fiscal era responsable de pedir la nulidad de composiciones de tierras que los españoles hubieren adquirido de indios en contravención de las cédulas reales y ordenanzas, o con algún otro título viciado.

En 1847, en el estado de San Luis Potosí, se creó por disposición del Congreso del Estado, la Procuraduría de los Pobres, que asistía a los campesinos y personas desvalidas, denunciando las irregularidades ante las autoridades competentes solicitando la inmediata reparación sobre algún exceso en cualquier orden.

Por decreto del 17 de abril de 1922, se constituyó la Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria, para patrocinar a los pueblos de manera gratuita en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos. En 1953 se constituyó la Procuraduría de Asuntos Agrarios con funciones de asesoramiento gratuito a petición de parte de los solicitantes de tierras, en los problemas jurídicos administrativos que se suscitaban con motivo de sus gestiones o la defensa de sus intereses.

El Reglamento de la Secretaría de la Reforma Agraria del 6 de abril de 1989, incluyó en su estructura la Dirección General de Procuración Social, con

atribuciones de asesoramiento, conciliación y vigilancia de los derechos de los campesinos.

Con la Reforma al artículo 27 Constitucional se dio un nuevo rumbo a la justicia agraria consecuente con la animación original de la revolución, el carácter de las reclamaciones agrarias y las nuevas necesidades y realidades: dar seguridad jurídica en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra, y proteger los derechos de los hombres del campo.

La reforma otorgó la solución definitiva de las relaciones de propiedad; dio por concluido el reparto agrario, estableció la base jurídica para la nueva institucionalidad agraria, motivando la transformación de la cultura agraria.

El actual derecho agrario mexicano sigue siendo un orden jurídico de orientación y preocupación social muy clara, a través del cual se devuelve a los campesinos una suma importante de facultades individuales y colectivas y se retira al Estado de diversos controles que tuvo sobre las relaciones en el campo.

La reforma requirió de instituciones que sustentaran la nueva cultura agraria, para ello se reintegró la justicia ordinaria a través de los Tribunales Agrarios; las facultades del Poder Ejecutivo y se constituyó la Procuraduría Agraria, como órgano encargado de representar y defender los legítimos intereses de los hombres y mujeres del campo.

La creación de la Procuraduría Agraria, por una parte responde a la necesidad de crear las instituciones y mecanismos necesarios para lograr el ejercicio efectivo del derecho de acción de los campesinos que se encuentran en desventaja de aquellos que cuentan con la asesoría y los medios económicos para

acceder en forma adecuada, a la protección jurisdiccional, equilibrando el acceso a la justicia de las partes, cumpliendo así con la naturaleza social del Estado mexicano. Por otra parte surge como una institución difusora del nuevo planteamiento de las relaciones entre el Estado y los actores sociales, protagonistas del quehacer agrario, fundamentalmente en etapa de transición.

4.2 Naturaleza Jurídica.

Formalmente la Procuraduría Agraria, conjuntamente con los Tribunales Agrarios es creada para dar sustento y llevar a la práctica el imperativo constitucional consagrado en el artículo 27 fracción XIX, de que el Estado dispondrá las medidas necesarias para la expedita y honesta impartición de justicia, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad, y apoyar la asesoría legal de los campesinos.

De conformidad con lo establecido por los artículos 134 y 135 de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con funciones de servicio social, encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, a solicitud de los interesados o de oficio, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley y su reglamento interior.³⁸

³⁸ Ley Agraria. Marco Legal Agrario. Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000 México D.F. Págs. 84,85.

4.3 Atribuciones.

Entre las atribuciones que el Estado a través del artículo 136 de la Ley Agraria otorga a la Procuraduría Agraria, destacan, las siguientes:

- a) **De asesoramiento**, a través de la atención de consultas jurídicas de sus asistidos en las relaciones de éstos con terceros, que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria (Fracción II), y acerca de trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de los derechos agrarios de sus asesorados, ante autoridades administrativas o jurisdiccionales (fracción IX).
- b) **De representación**, que se expresa en los deberes de asistencia jurídica y de representación en asuntos y ante autoridades agrarias (fracción I), así como su representación en trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de derechos agrarios, ante autoridades administrativas o jurisdiccionales (fracción IX).
- c) **De conciliación de intereses de los sujetos agrarios**, en casos de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario (fracción III). Esta tarea se traduce en una acción preventiva del juicio agrario, pues favorece la amigable composición. Dentro de esta facultad de conciliación de intereses, la Procuraduría puede desempeñar, si hay compromiso al respecto entre las partes, el papel de árbitro.
- d) **Prevención de violaciones a la legislación agraria** a través de diversas actividades de prevención (fracción IV).

- e) **De ombudsman agrario**, o defensor de los derechos de sus asistidos, mediante la facultad de expedir recomendaciones a las autoridades que incumplan las obligaciones a su cargo, obstaculicen los trámites realizados por ellos o desestimen sin fundamento sus peticiones, cuando con ello se contravenga la normatividad agraria (fracción IV).
- f) **De Instar a las autoridades agrarias** a la realización de las funciones a su cargo. (fracción IV)
- g) **De Inspección y vigilancia**, para la defensa de los derechos de sus asistidos (fracción VII), lo que implica una función indagatoria, y que eventualmente puede llegar a ser una tarea de representación ante instancias jurisdiccionales.
- h) **De denuncia ante diversas autoridades** por la violación de las leyes agrarias (fracción IV), el incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de funcionarios agrarios o empleados de la justicia agraria (fracción VI), y en general de aquellos hechos que puedan constituir delitos, infracciones o faltas administrativas (fracción X).
- i) **De política agraria**, que se expresa en el cometido de estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo (fracción V), lo cual incluye propuestas legislativas como las de carácter material y social.
- j) **De Investigación y Denuncia** (fracción VIII), cuando se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente.

4.4 Competencia.

Además de las atribuciones genéricas que otorga a la Procuraduría Agraria el artículo 136 de la Ley Agraria, diversas disposiciones del cuerpo normativo citado, los reglamentos de la ley en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y de Certificación de Derechos Ejidales, así como su Reglamento Interior, otorgan a la Procuraduría Agraria competencia para actuar en diversos asuntos.

La competencia generalmente se actualiza cuando existe violación, omisión o restricción de un derecho contemplado por la legislación agraria en favor de los sujetos agrarios, es decir cuando se hace necesaria la defensa de los derechos o se debe prestar un servicio solicitado por los sujetos agrarios.

Para el cumplimiento de sus atribuciones la Procuraduría Agraria puede actuar de oficio o a petición de parte.

4.4.1 Actuación de oficio

La Procuraduría Agraria actúa de oficio cuando no media queja o denuncia, y esta facultada para hacerlo por disposición expresa de la legislación agraria en los casos siguientes:

- Cuando se impugna la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, porque se presume que la misma se realizó con vicios o defectos graves o que con la misma se perturbe seriamente el orden público. (Artículo 61 de la Ley Agraria)

- Para prevenir y denunciar ante autoridades jurisdiccionales o del Ministerio Público la violación a la normatividad agraria en detrimento de los derechos de sus asistidos. (Artículo 136, fracciones IV y X de la Ley Agraria)
- También puede investigar y denunciar los casos en que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas por la ley. (Artículo 136, fracción VIII de la Ley Agraria)
- Vigilancia para que quede protegido el fundo legal del ejido con motivo del destino de tierras ejidales al asentamiento humano. (Artículo 64 de la Ley Agraria)
- Designación de comisario, si no lo hacen el ejido o los ejidatarios, cuando en una sociedad mercantil en que participan ejidatarios, también hay socios ajenos al ejido. (Artículo 75, fracción V de la Ley Agraria)
- Vigilancia de la preferencia que tiene el ejido y los ejidatarios para recibir tierra en pago, cuando ocurre la liquidación de la sociedad en que participaron aquellos. (Artículo 75, penúltimo párrafo de la Ley Agraria)
- Salvaguardar la integridad de las tierras de los grupos indígenas. (artículo 5°, fracción VIII del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria)
- Solicitar al Tribunal Superior Agrario el ejercicio de la facultad de atracción. (Artículo 10 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 16 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios)

- Formular ante el Tribunal Superior Agrario la existencia de tesis contradictorias.
(Artículo 20 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios)

4.4.2 Actuación a petición de parte:

Se requiere de una solicitud por escrito o por comparecencia de un sujeto agrario para iniciar la actividad administrativa.

- Opinión en caso de aportación de tierras ejidales de uso común a una sociedad. (Artículo 23, fracción IX y 75 fracción II de la Ley Agraria)
- *Dictamen para la terminación del régimen ejidal.* (Artículo 23, fracción XII de la Ley Agraria)
- Convocatoria a asamblea del ejido, a solicitud de veinte ejidatarios o del veinte por ciento del total de los ejidatarios que integran el núcleo de población. (Artículo 24 de la Ley Agraria)
- Presencia en asambleas en que se traten asuntos de especial importancia para el ejido. (Artículo 28 de la Ley Agraria en relación con el 23 fracciones VII a XIV)
- Suscripción del acta de asamblea de ejidatarios por el representante de la Procuraduría Agraria, en el caso a que hace referencia el párrafo anterior. (Artículo 31, tercer párrafo de la Ley Agraria)
- Convocatoria a asamblea del ejido, a solicitud del veinticinco por ciento de los ejidatarios, para remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia. (Artículo 40 de la Ley Agraria)

- Representación de los núcleos de población ante el tribunal, para solicitar la restitución de sus bienes. (Artículo 49 de la Ley Agraria)
- Asistencia a asambleas de ejidatarios en que se resuelva por sorteo la asignación de parcelas. El representante debe certificar el acta correspondiente (artículo 58 de la Ley Agraria), lo cual confiere a la Procuraduría una función de fe pública.
- Intervención en caso de que el ejido aporte tierras del asentamiento humano al municipio o a la entidad federativa que correspondan, para dedicarlas a servicios públicos. (Artículo 64 de la Ley Agraria)
- Asistencia al acto de asignación de solares a los ejidatarios. (Artículo 68 de la Ley Agraria)
- Conciliación de intereses entre ejidatarios indemnizados como consecuencia de una expropiación, para definir la proporción que a cada uno corresponde en el monto de la indemnización. (Artículo 96 de la Ley Agraria)
- Coadyuvancia en la formulación de la demanda, cuando el actor presenta ésta por comparecencia. (Artículo 170 de la Ley Agraria)
- Coadyuvancia en la formulación de la contestación de la demanda, cuando el demandado presenta aquélla por comparecencia. (artículos 178 y 179 de la Ley Agraria)

- **Intervenir en la suscripción de los convenios de ocupación previa e inscribirlos en el Registro Agrario Nacional. (Artículo 68 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural)**

4.5 Estructura Orgánica.

Para el cumplimiento de sus atribuciones la institución cuenta con una estructura central y una territorial, la primera se compone de un Procurador, un subprocurador general, un secretario general, dos coordinaciones generales y 9 direcciones generales que conforman el área normativa de la institución.

- I. Oficina del Procurador
- II. Subprocuraduría General
- III. Secretaría General
- IV. Coordinación General de Programas Interinstitucionales
- V. Coordinación General de Delegaciones
- VI. Dirección General Jurídica y de Representación Agraria
- VII. Dirección General de Quejas y Denuncias
- VIII. Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales
- IX. Dirección General de Organización Agraria
- X. Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural
- XI. Dirección General de Estudios y Publicaciones
- XII. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- XIII. Dirección General de Administración
- XIV. Dirección General de Comunicación Social

XV. Contraloría Interna

XVI. Delegaciones

XVII. Residencias

Visitadurías Especiales

La estructura territorial se compone de 32 delegaciones y 123 residencias, que son las unidades territoriales básicas en las que actúan los visitantes de la Institución como sus representantes integrales para dar respuesta a la demanda campesina y de sus organizaciones.

Adicionalmente, cuenta con abogados agrarios para ejercer las funciones de representación legal y con becarios campesinos que se capacitan en el conocimiento del marco jurídico agrario y actúan como apoyo de los visitantes.

4.6 Normatividad aplicable en materia de terminación del régimen ejidal.

La Ley Agraria, en su artículo 23 fracción XII, establece como competencia de la asamblea ejidal acordar la terminación del régimen ejidal como, previa solicitud a la Procuraduría Agraria de la emisión del dictamen que establezca que ya no existen las condiciones que garanticen la permanencia del núcleo de población.

Asimismo el Artículo 29 de la Ley anteriormente citada, prevé que cuando la asamblea decida terminar el régimen ejidal, deberá liquidar previamente las obligaciones que hayan quedado subsistentes para el ejido y la superficie que se asignará a cada ejidatario no deberá exceder de los límites de la pequeña propiedad y en los casos que hubiera excedentes de tierra, bosques o selvas estos pasarán a ser propiedad de la Nación.

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en sus artículos 76 al 81, contempla los lineamientos generales para la terminación del régimen ejidal:

Artículo 76. La Procuraduría emitirá el dictamen de terminación del régimen ejidal a que se refiere el artículo 23, fracción XII de la Ley, a solicitud de la asamblea en la que se observen las formalidades especiales señaladas en dicha Ley, con el objeto de que en su caso, se determine la inexistencia de las condiciones para su permanencia.

Artículo 77. La solicitud deberá presentarse a la Delegación de la Procuraduría que corresponda por el órgano de representación del núcleo de población agrario de que se trate. A la misma se anexarán los documentos que acrediten la existencia de las condiciones para la terminación del régimen ejidal.

Artículo 78. Dentro de los treinta días siguientes a su presentación, la Procuraduría determinará si la solicitud reúne los requisitos necesarios para la integración del expediente. De no ser así, se prevendrá a los interesados sobre las deficiencias, para que en un plazo de treinta días sean subsanadas.

Una vez subsanadas las deficiencias, el expediente relativo será remitido a la Dirección General de Organización Agraria para su opinión. Dicha Dirección podrá allegarse la información que estime conveniente para la emisión de la misma.

Artículo 79. El Subprocurador, en el término de treinta días contados a partir de la fecha de recepción del expediente, formulará el anteproyecto de dictamen, para determinar sobre su procedencia y factibilidad. Éste proyecto será sometido a consideración del Procurador para la emisión de la opinión correspondiente.

Artículo 80. El Procurador, previa presentación del proyecto, emitirá el dictamen respecto de la terminación del régimen ejidal y, ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico de mayor circulación de la localidad en que se ubique el ejido de que se trate.

Artículo 81. La Procuraduría promoverá el procedimiento correspondiente para efectuar las cancelaciones de las inscripciones de los núcleos de población agrarios, cuando de las inscripciones del Registro Agrario Nacional se determine que el núcleo de que se trate carezca de tierras.

4.7 Inconsistencias Jurídicas.

El procedimiento de terminación del régimen ejidal, previsto por el artículo 29, correlacionado con el artículo 23, fracción XII de la Ley Agraria, faculta a la asamblea ejidal para acordar la terminación del régimen, previo dictamen de la Procuraduría Agraria.

El artículo 23 en su fracción XII, da competencia a la asamblea ejidal para acordar la terminación del régimen ejidal, previa emisión del dictamen del Procurador Agrario de que ya no existen condiciones para su permanencia. De lo anterior se desprende que la observancia del dictamen de la Procuraduría Agraria, es obligatorio para los núcleos agrarios, es decir, la Asamblea no podrá acordar la conclusión del régimen ejidal, si el dictamen fue emitido en sentido negativo.

El artículo 29 del ordenamiento legal antes citado, determina los requisitos que deberá cubrir la asamblea que decida la terminación del régimen ejidal, al respecto el precepto señala:

- Liquidar las obligaciones subsistentes del ejido,

- Asignar a los ejidatarios, en dominio pleno las tierras ejidales de acuerdo a los derechos que les correspondan, con excepción de las que constituyen el área para el asentamiento humano, o cuando se trate de bosques o selvas tropicales.
- La superficie de tierra asignada por este concepto a cada ejidatario no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad.
- Los excedentes de tierra o los bosques o selvas tropicales, pasarán a propiedad de la nación.

La fase procedimental que regula el procedimiento interno que deberá seguir la Procuraduría Agraria para la emisión del dictamen se encuentra establecida en la sección V, de su Reglamento Interior. Esta fase procedimental presenta las siguientes inconsistencias jurídicas:

- a) La reglamentación es insuficiente en virtud de considerar solo los aspectos generales para la integración del expediente y términos para subsanar las deficiencias del mismo.
- b) El artículo 77 del ordenamiento citado, impone a los núcleos solicitantes la obligación de anexar a su petición la documentación necesaria para acreditar la existencia de condiciones para la terminación del régimen. Lo anterior es contradictorio con lo dispuesto por la Ley Agraria, toda vez que esta en ningún apartado regula cuáles son los requisitos que deben reunir los ejidos para solicitar la terminación.

De lo contrario, no tendría sentido la previsión del legislador al imponer a la Institución la emisión del dictamen de procedencia, en este actuar la tarea de la Institución debe ser la de valorar si permanecen las condiciones, aún cuando sean mínimas para la subsistencia del ejido, es decir corresponde a la Institución incoar el procedimiento y solicitar a las dependencias competentes los elementos que considere necesarios para valorar la emisión de su dictamen, mismo que deberá estar debidamente fundado y motivado, correspondiendo al núcleo agrario, sólo acreditar su personalidad jurídica, de lo contrario su función se limitaría a rectificar que la documentación aportada y los argumentos esgrimidos por los núcleos sean convincentes para la extinción del ejido.

c) El artículo 78 establece que dentro de los 30 días posteriores a la presentación de la solicitud, la Procuraduría Agraria, determinará si ésta, reúne los requisitos de procedencia, este precepto resulta ambiguo, toda vez que:

1. No establece los parámetros que deberá seguir la institución para la integración del expediente;
2. No determina cuáles son los documentos que se exigirán al promovente (basta con que acredite la personalidad jurídica y su patrimonio) y cuáles a otras dependencias;
3. No señala cuáles son los elementos que conducirán a conocer cuándo existen las condiciones necesarias para la permanencia del régimen ejidal;

4. Asimismo, no se prevé cuál será el destino que se dará al conjunto de derechos y obligaciones que conforman el patrimonio ejidal, como pueden ser:

- Las tierras dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título.
- La forma de la liquidación de las figuras asociativas constituidas.
- Los fondos de garantía o reserva económica, destinados a cubrir las obligaciones crediticias contraídas.
- Los fondos comunes o recursos obtenidos por diversos conceptos a favor del núcleo de población.
- El pago de indemnizaciones por concepto de expropiación.
- Las obligaciones contraídas con instituciones de crédito o socios comerciales.
- Las tierras que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo zonas de preservación ecológica de los centros de población.

En el mismo sentido, las etapas siguientes correspondientes a definir la procedencia y factibilidad, y finalmente la emisión del dictamen respectivo por parte del Procurador, siguen adoleciendo de una eficaz regulación jurídica, lo cual trae como consecuencia la discrecionalidad de criterios para emitir el dictamen, provocando que en casos similares, exista contradicción en la emisión del dictamen, amen de la falta de fundamentación y motivación que provoca la falta de un marco regulatorio claro y definido.

En virtud de lo anterior podemos concluir que es necesario, regular a través de un procedimiento interno, los requisitos y etapas que se deberán reunir para la emisión del dictamen de terminación del régimen ejidal.

4.8 Propuesta de Procedimiento para la Terminación del Régimen Ejidal.

El procedimiento para la emisión del dictamen de terminación del régimen ejidal comprenderá las siguientes etapas:

1. Etapa de recepción y calificación de la solicitud.
2. Etapa de investigación y diagnóstico.
3. Emisión del dictamen.
4. Aprobación del dictamen por la asamblea.
5. Liquidación de las obligaciones del ejido.
6. Publicación del Acuerdo de terminación del régimen ejidal en el Diario Oficial de la Federación.

4.8.1. Etapa de recepción y calificación de la solicitud.

La solicitud de emisión del dictamen de terminación del régimen ejidal podrá realizarse por escrito o por comparecencia ante la delegación o residencia de la Procuraduría, por los integrantes del órgano de representación del ejido o el representante del núcleo que al efecto se acredite, en cumplimiento al acuerdo de asamblea que para ese fin se hubiere celebrado.

El escrito de solicitud o el acta de comparecencia deberá contener los datos generales del núcleo de población y estar firmada por los tres integrantes del comisariado ejidal o por el representante legal del núcleo de población.

Para admitir a trámite la solicitud, ésta deberá acompañarse con la siguiente documentación:

- ⇒ Acreditación de la personalidad jurídica de los promoventes con el acta de elección de los órganos de representación del ejido, de la que se desprenda la vigencia del cargo para el cual fueron electos; en caso que sea presentada por quien se ostente como representante legal del núcleo en cuestión, la Procuraduría se cerciorará que acredite la representación por medio de poder notarial o mandato derivado de acuerdo de asamblea.
- ⇒ Carpeta básica del núcleo de población.
- ⇒ Acta de asamblea donde se acordó solicitar a la Procuraduría Agraria la emisión del dictamen respectivo.
- ⇒ Relación de ejidatarios con derechos vigentes de acuerdo con las inscripciones realizadas en el libro de registro.
- ⇒ Constancia de libertad de gravámenes de las tierras ejidales, expedida por el Registro Agrario Nacional y el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- ⇒ En su caso, reglamento interno del ejido.
- ⇒ En su caso, acta de asamblea de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales, en la que conste la asignación de solares en la zona de asentamiento humano o en la que se hubiere acordado la aportación de tierras al municipio.
- ⇒ En su caso, acta de asamblea en la que se haya autorizado a los ejidatarios la adopción del dominio pleno de sus parcelas.

- ⇒ En su caso, acta de asamblea por la que se haya transmitido una parte o la totalidad de las tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil y en la que se determine si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.
- ⇒ En su caso, decretos de expropiaciones parciales o resoluciones jurisdiccionales que hayan modificado la superficie originalmente dotada al núcleo agrario, posteriores a su certificación.
- ⇒ En su caso, constancias expedidas por instituciones crediticias que avalen la liquidación de las obligaciones pecuniarias a cargo del núcleo agrario y/o de sus integrantes.
- ⇒ Constancias expedidas por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y por la Coordinación Agraria Estatal dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, en las que se manifieste que dichas instituciones no tienen conocimiento de pagos de indemnizaciones pendientes de realizar en favor del núcleo.
- ⇒ En su caso, constancias expedidas por las autoridades estatales o municipales en las que se manifieste si las tierras del núcleo agrario están o no contempladas en sus planes o programas de desarrollo urbano.
- ⇒ Otras constancias de autoridad competente que aporten los elementos idóneos de los que se desprenda que no existen las condiciones que motivan la

permanencia del régimen ejidal, de acuerdo a las características particulares de cada ejido.

La Procuraduría contará con un término de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente de realizada la solicitud, para examinar si ésta reúne los requisitos necesarios para la integración del expediente.

Si del análisis de la solicitud y los documentos aportados se desprende que los solicitantes no acreditan el interés jurídico con el que promueven o existen deficiencias en la solicitud, el Delegado o Jefe de Residencia dictará acuerdo de prevención para que en un término de 30 días hábiles se subsanen las omisiones.

Si fenecido el término antes indicado no se ha desahogado la prevención, se desechará la solicitud y se dictará acuerdo de archivo, teniéndose el asunto como concluido, el cual deberá notificarse a los promoventes, sin perjuicio que éstos presenten de nueva cuenta su solicitud.

Con el escrito o acta de comparecencia, así como con la documentación requerida y, en su caso, con la aportada con motivo de la prevención, la Delegación o Residencia integrarán el expediente respectivo y procederán a emitir el acuerdo de admisión a trámite y ordenarán su remisión a la Dirección General de Organización Agraria.

4.8.2 Etapa de Investigación y Diagnóstico.

Investigación

Recepcionado el expediente por la Dirección General de Organización Agraria se procederá a su análisis y calificación, allegándose de los elementos necesarios para fundamentar y motivar la emisión del anteproyecto del dictamen

respectivo en un término de treinta días hábiles dentro de los cuales lo someterá a la consideración del Subprocurador General.

Para tal efecto, podrá solicitar la siguiente documentación:

a) Del Registro Agrario Nacional:

- Censo de ejidatarios.
- Plano general e interno del ejido, vigentes o en su caso plano definitivo.
- En su caso, superficie excedente inscrita en posesión del núcleo.
- En su caso, inscripción de convenios de ocupación previa.

b) De la Secretaría de la Reforma Agraria:

- En su caso, denuncia de excedentes de superficie ejidal.
- Solicitudes de expropiación en trámite y decretos de expropiación pendientes de ejecutar.
- En su caso, juicios de amparo en trámite o ejecutorias pendientes de cumplimentar, en relación con los derechos colectivos o individuales del núcleo.
- Indemnizaciones por concepto de expropiaciones pendientes de pago.

c) Del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal:

- Informes respecto del monto de los fondos comunes o depósitos que por concepto de expropiaciones existan pendientes de retirar en favor del núcleo agrario o sus miembros en lo individual.

d) De la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca:

- Informes respecto de la existencia de zonas naturales protegidas, reservas de la biosfera o de la existencia de bosques y selvas dentro del ejido, así como

superficies concesionadas al núcleo o a sus integrantes bajo el concepto de zona federal marítimo terrestre.

e) De la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

La documentación en la que se especifique la clase o coeficiente de agostadero de las tierras del ejido.

f) Del Instituto Nacional de Antropología e Historia:

Informes respecto de la existencia de zonas o monumentos arqueológicos comprendidos dentro de la superficie ejidal.

g) De los Tribunales Agrarios:

Constancias que acrediten que no existen juicios, acciones agrarias o recursos de revisión en trámite, en los que se involucren derechos colectivos o individuales al interior del ejido.

Es procedente la terminación del régimen ejidal, no sólo en aquellos núcleos agrarios que hayan sido certificados, también serán susceptibles de terminar el régimen los que no estén certificados.

Diagnóstico

Del análisis de los documentos que integran el expediente, se deberán desprender los elementos que determinen que no existen las condiciones necesarias para la permanencia del régimen ejidal, pudiendo considerar los siguientes supuestos:

- I. Que el ejido, no obstante mantenga tierras en su patrimonio, no sean susceptibles de aprovechamiento agropecuario o que siéndolo, no satisfagan las necesidades económicas de sus integrantes.
- II. Que el ejido carezca totalmente de tierras y existan a su favor otro tipo de bienes inmuebles, fondos comunes depositados en FIFONAFE o indemnizaciones por expropiaciones pendientes de pago.

4.8.3 Emisión del dictamen.

El anteproyecto que emita la Dirección General de Organización Agraria podrá tener dos efectos:

- a) **Procedente.**- Cuando del estudio de las constancias que integran el expediente se desprenda que efectivamente no existen las condiciones que motiven la permanencia del régimen ejidal.
- b) **Improcedente.**- Cuando del análisis de la documentación aportada se determine que existen los elementos que justifiquen la continuidad del régimen ejidal.

El anteproyecto de dictamen deberá contener:

- I. **Resultandos.**- En los que se hará la descripción del núcleo agrario, la fecha en la que presentó su solicitud, el procedimiento seguido de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley Agraria; así como las documentales aportadas por el núcleo agrario con los que se acrediten lo dispuesto por el artículo de referencia.
- II. **Considerandos.**- En los cuales se deberá fundamentar la competencia de la Procuraduría, establecer los razonamientos lógico jurídicos y sobre el caso

específico la fundamentación y motivación del sentido de la resolución emitida, de ser procedente, el sentido del dictamen indicará la existencia de las obligaciones y derechos al exterior como al interior del núcleo ejidal.

- III. **Resolutivos.-** En los que se asentará la procedencia o improcedencia de la terminación del régimen, así como la determinación de someter la resolución al acuerdo de la asamblea del núcleo de población ejidal y el mandamiento de publicar dicho acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación de la localidad en que se ubique el ejido.

El anteproyecto que elabore la Dirección General de Organización Agraria, deberá someterse a la consideración del Subprocurador General, quien después de realizar las adecuaciones procedentes, remitirá el proyecto al Procurador Agrario para la suscripción correspondiente.

4.8.4 Aprobación del dictamen por la Asamblea.

El dictamen emitido por la Procuraduría Agraria en términos de los artículos 76 a 80 de su Reglamento Interior, se hará del conocimiento del núcleo de población ejidal y es vinculatorio con el sentido en que deberá resolver la asamblea ejidal, por tanto, ésta solamente podrá acordar la terminación del régimen ejidal cuando del dictamen emitido por la Procuraduría Agraria se desprenda que no existen las condiciones para la permanencia del mismo.

La asamblea que conozca del dictamen de terminación del régimen ejidal, deberá celebrarse con las formalidades previstas en los artículos 23, fracción XII, 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria.

La celebración de la Asamblea debe ajustarse al contenido de la convocatoria respectiva, cuyos puntos a tratar serán la resolución para acordar la terminación del régimen ejidal; las reglas por las que el ejido cumplirá con las obligaciones pendientes a su cargo; los procesos de liquidación para culminar la vigencia de las figuras asociativas o contractuales que a su interior hayan sido creadas y los responsables de su ejecución; el destino que tendrán las tierras y los bienes ejidales; el mecanismo para efectuar su partición; la realización de los trabajos de medición; la expedición de productos cartográficos tendientes a la asignación individual de las tierras, atendiendo a sus diversas calidades o coeficientes y la definición de los instrumentos por los que se incorporarán, en su caso, al patrimonio nacional los bosques, selvas o los excedentes de tierras que resulten.

La asamblea que resuelva terminar con el régimen ejidal deberá acordar la disolución del ejido y la integración de un comité de liquidación de las obligaciones externas e internas del núcleo de población, encargo que podrá recaer, si así se determina, en el comisariado ejidal o consejo de vigilancia.

Los efectos que produce el acuerdo que determina la disolución del ejido será la cesación de la capacidad jurídica del núcleo y solo la conservará para los efectos de la liquidación; el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia quedarán impedidos para iniciar nuevas operaciones, salvo las de liquidación.

Respecto a las parcelas con destino específico, debe considerarse que de conformidad con lo previsto por el artículo 63 de la Ley Agraria, dichas superficies reciben la misma protección que las tierras del asentamiento humano, por lo que la superficie destinada a este tipo de parcelas, se sugiere sea aportada al Municipio en apego a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 64 del ordenamiento legal antes citado.

Por lo que corresponde a la reserva de crecimiento, que es la zona de propiedad ejidal delimitada y destinada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Agraria y el Título Cuarto del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, para satisfacer las demandas futuras de expansión del asentamiento humano del núcleo de población ejidal, podrá la asamblea acordar su adjudicación de reservas de solares en base a la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por último, la Asamblea deberá acordar el nombramiento de los responsables de efectuar la inscripción del acuerdo de terminación del régimen ejidal ante el Registro Agrario Nacional y ante el Registro Público de la Propiedad y de ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en donde se encuentre ubicado el ejido.

4.8.5 Liquidación de las obligaciones del ejido.

Acordada la terminación del régimen ejidal, se procederá a la liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido. La liquidación consistirá en el conjunto de actos jurídicos encauzados a concluir los vínculos y las obligaciones contraídas por el ejido con terceros y con sus miembros, o por éstos entre sí.

4.8.6. Publicación en el Diario Oficial de la Federación

El acuerdo de asamblea donde se acordó la terminación del régimen ejidal, deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional; ésta tendrá efectos definitivos hasta que haya concluido la liquidación correspondiente y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación de la localidad donde se ubique el ejido.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El ejido es producto de la evolución de las instituciones agrarias mexicanas y surge como reclamó de justicia y restitución de las tierras y resistencia al acaparamiento.

SEGUNDA.- Aunque su origen histórico lo podríamos ubicar desde épocas precoloniales, surge como institución jurídica a partir de la Ley del 6 de Enero de 1915.

TERCERA.- Su incorporación en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, lo eleva a rango de Institución Constitucional y lo encuadra dentro de los derechos sociales.

CUARTA.- Aún cuando existen instituciones similares en otros países el ejido mexicano tiene origen y características propias que lo ubican como una institución peculiar del Derecho Mexicano.

QUINTA.- El ejido como toda Institución jurídica ha evolucionado y con las reformas del 92 se le otorga plena personalidad jurídica y patrimonio, lo cual tiene como consecuencia una mayor libertad para disponer de sus bienes.

SEXTA.- La actual Legislación Agraria protege la propiedad del ejido y la comunidad y regula los derechos sobre sus tres tipos de tierras: Asentamiento Humano, Uso Común y Tierras Parceladas.

SEPTIMA.- El ejido y la comunidad como persona moral son susceptibles de tener derechos y obligaciones, los derechos se ejercen de manera colectiva e

individual, los derechos colectivos se ejercen a través de la asamblea y los individuales a través de sus titulares.

OCTAVA.- Como parte de la autonomía y libertad para decidir el destino de sus tierras, los núcleos agrarios pueden decidir a través de su Asamblea la Terminación del Régimen Ejidal.

NOVENA.- La Terminación del Régimen Ejidal implica liquidar las obligaciones y derechos del ejido, no sólo a nivel colectivo sino también de manera individual, así como la vigilancia del Estado para que no se originen derechos en bosques o selvas.

DÉCIMA.- Para explicar el derecho del ejido a su autodeterminación y la trascendencia social y productiva de su permanencia, es necesario que la Procuraduría Agraria al emitir su dictamen cuente con un procedimiento que evite la discrecionalidad de criterios de funcionarios y norme los supuestos que se pueden actualizar.

DECIMO PRIMERA.- Finalmente por lo que se refiere a la terminación del régimen ejidal como ha quedado señalado en la conclusión anterior, resulta necesario la existencia de un procedimiento sobre la terminación del régimen ejidal, mismo que es la base del presente trabajo, debiendo atravesar con la siguiente fase procedimental, etapa de recepción y calificación de la solicitud, etapa de investigación y diagnóstico, emisión del dictamen, aprobación del dictamen por la asamblea, liquidación de las obligaciones del ejido y la publicación del acuerdo de terminación del régimen ejidal en el Diario Oficial de la Federación.

DECIMO SEGUNDA.- El procedimiento propuesto subsana algunas de las inconsistencias que se presentan en el marco normativo actual para la terminación del régimen ejidal, la propuesta pretende apoyar el trabajo operativo institucional, sin embargo por la naturaleza y trascendencia que tiene como consecuencia, el procedimiento propuesto debería ser materia de un reglamento de la Ley Agraria.

BIBLIOGRAFÍA

- Chávez Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, 3ª Edición México, año 1974.
- De Ibarrola Antonio, Derecho Agrario, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, año 1983.
- Fablla, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, S.R.A. 2ª Edición, México, año 1990.
- Fernández, Fernández Ramón, Temas Agrarios, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, año 1974.
- Gutelman, Michel, Capitalismo y Reforma Agraria en México, Editorial Era, 10ª Edición, México, año 1984.
- Halperin Rodha, Administración Agraria, Editorial Sep/ Secretaría de Educación Pública, presentación rústica, México 1975.
- Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, 7ª Edición, México, año 1991.
- Luna Arroyo, Antonio, Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, 3ª Edición México, año 1975.
- Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla, Edición 6ª, México, año 1987.
- Mendieta y Núñez, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., 3a. Edición, México, año 1940.

- Rivera Rodríguez, Isaias, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, Editorial McGraw Hill, Edición México, año 1994.
- Toto Gutiérrez Mireya, El Amparo de la Pequeña Propiedad Agraria, Editorial, Grijalbo S. A., Presentación Rústica, México 1985.
- Secretaría de la Reforma Agraria, La Transformación Agraria: origen evolución retos y testimonios, 2ª Edición, México, año 1998.
- Secretaría de la Reforma Agraria, La Legislación Agraria en México, 2ª Edición, México, año 1914-1979.
- De Pina Vara (et-al) Diccionario Jurídico de Derecho, 18ª Edición, México, año 1992.
- Santos de Morales, Clodomir. Diccionario de la Reforma Agraria Latinoamericana, Editorial Universitaria Centroamericana, 2ª Edición. Costa Rica, año 1983.
- Procuraduría Agraria, Consideraciones legales sobre el ejido, Editorial Cromocolor, 3ª Edición. México, año 1993.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., 112ª Edición, México, 1999.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 2000.
- Ley Agraria, Marco Legal Agrario, Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000, México, 2000.
- Ley Federal de Reforma Agraria, Marco Legal Agrario, Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000, México, 2000.
- Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 1982.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2001.
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, Marco Legal Agrario, Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000, México, 2000.
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, Marco Legal Agrario, Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000, México, 2000.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, Marco Legal Agrario, Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000, México, 2000.

- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Marco Legal Agrario, Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000, México, 2000.
- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, Marco Legal Agrario, Edición Conmemorativa Reforma Agraria 1915-2000, México, 2000.