



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“INEFICACIA LEGAL QUE SE DA A LA PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS
EJIDALES EN MÉXICO”**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JACOB JASIEL ESPINOSA ESTRADA**

ASESOR: MTRA. MARÍA TERESA AVENDAÑO JUÁREZ



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

Con todo cariño a mis queridos padres:

Avelina Estrada Monsalvo
Crisóforo Juan Espinosa Rosas

Por darme la vida y por su total apoyo moral
y económico que me brindaron durante mis
estudios

A mi hermano:

César Josué Espinosa Estrada

Por ser el mejor amigo de mi vida, así como
también por su valioso apoyo

A la imborrable memoria de mi querido hermano:

Jonathan Christian Espinosa Estrada†

A mis abuelos:

Angela Monsalvo Reyes† y Policarpo Estrada López†
Lucina Rosas Morales y Leonardo Espinosa Viana

Por su gran ejemplo de trabajo y sencillez

A mi muy amada y querida esposa:

Laura Almendra Espejel Carrillo

Por su incondicional apoyo y compañera de
vida

A mi amada y querida hija:

Iyari Atenea Espinosa Espejel

Y mi querida y amada sobrina:

Alexia Galilea Espinosa Bedoya

Que les sirva de ejemplo y superación en su vida.

AGRADECIMIENTOS

A **Dios** que me dio la vida y la oportunidad de ser universitario.

A la máxima casa de estudios de nuestro país la **Universidad Nacional Autónoma de México** de la cual siempre a sido un orgullo pertenecer.

A la **Facultad de Estudios Superiores Aragón** por abrirme sus puertas y permitir mi desarrollo académico y profesional.

A la **Mtra. María Teresa Avendaño Juárez**, quien con tanta paciencia dirigió esta investigación.

A los profesores: **Lic. Noé González Figueroa, Mtra. Martha Leticia Ramírez Zamora, Mtra. Claudia Ivonne Peñafiel Guzmán** y al **Mtro. Juan Carlos Ugalde Guzmán**, por sus comentarios y sugerencias; además de ser jurado del mismo.

Y a **todos los profesores, amigos y compañeros** que con sus conocimientos y aportaciones contribuyeron en mi formación y desarrollo universitario.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO	3
1.1 Antecedentes revolucionarios	3
1.2 Disposiciones agrarias antes de la Codificación de 1934	9
1.3 Código Agrario del 22 de marzo de 1934	15
1.4 Código Agrario del 23 de septiembre de 1940	17
1.5 Código Agrario del 23 de septiembre de 1942	21
1.6 La Ley Federal de la Reforma Agraria	25
CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES	34
2.1 El ejido antes y después de 1992	34
2.2 Derechos Agrarios	39
2.3 Separación, privación o suspensión de derechos agrarios	42
2.4 El Reglamento interno del ejido	44
2.5 Autoridades Agrarias	47
2.5.1 Órgano de participación	52
2.5.2 Órganos de representación	55
2.6 Patrimonio ejidal	58
2.6.1 Tierras de asentamiento humano	59
2.6.2 Tierras parceladas	62
2.6.3 Tierras de uso común	63
2.6.4 Aguas del ejido	64
CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO	66
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 27	67
3.2 Ley Federal de la Reforma Agraria	70
3.3 Ley Agraria de 1992	74
3.4 Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación	79
3.5 Tribunales Agrarios	84
3.6 Procuraduría Agraria	88
3.7 SEDATU	91

CAPITULO 4. INEFICACIA LEGAL QUE SE DA A LA PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS EJIDALES EN MÉXICO.	98
4.1 Planteamiento del problema	98
4.2 La venta de tierras ejidales	100
4.2.1 Disminución de la producción agrícola	103
4.3 Propuesta para dotar de facultades sancionadoras a la Asamblea de Ejidatarios	105
4.3.1 Beneficiar la producción local	110
4.3.2 Disminuir la urbanización y el abuso excesivo de los recursos naturales	111
CONCLUSIONES	114
FUENTES CONSULTADAS	117

INTRODUCCIÓN

Una de las principales tareas y preocupaciones del hombre a lo largo de la historia es el problema de la subsistencia. La necesidad alimenticia, a sido parte de los grandes retos de la humanidad, a pesar de los enormes avances tecnológicos y científicos, hoy en día existen graves problemas de hambre, acentuándose más en los países en vías de desarrollo.

Para tratar dar solución a tan grave problema es fundamental emplear políticas productivas que propicien la mejora de los mercados internos del país y consecuentemente subsanar la demanda alimenticia, quien más que él campo. En el campo se a buscado parte de la respuesta a tal reto, implementado una serie de reformas encaminadas a la reconstrucción y eficaz producción ejidal.

En 1992 sobrevino una reforma estructural transformando radicalmente la forma de entender el ejido, entre muchos de los cambios habidos, desde mi muy particular punto de vista, resultaron tres los más sustanciales, los cuales son: la facultad de enajenar las tierras, la posibilidad de hacer un cambio de propiedad social a dominio pleno y la carencia de facultades sancionadoras de la asamblea ejidal. Tales cambios se realizaron con el objetivo de mejorar el desarrollo agrario en nuestro país, lo cual no ha sido así, sino por el contrario, a traído una serie de problemas sociales y sobre todo la paulatina desaparición del ejido.

Mediante nuestro trabajo de investigación, proponemos crear mecanismos eficaces para tutelar las tierras ejidales, se sugiere dotar a la asamblea ejidal para sancionar a los ejidatarios que dejen de trabajar sus tierras, dicha sanción consistiría en la suspensión o privación de derechos agrarios y por otra parte suprimir el cambio de propiedad social a dominio pleno.

Para ello nuestro trabajo se dividirá en cuatro apartados, el primero denominado marco histórico jurídico. Para su mejor comprensión y de acuerdo a mi criterio jurídico se subdividirá en dos etapas, en la precodificación con la Ley Agraria de 1915 hasta la creación del primer código agrario de 1934 a partir del cual inicia la etapa de la codificación agraria, a lo largo de todo el capitulado estudiaremos los orígenes de la asamblea ejidal así como sus diferentes facultades de las cuales a estado investida a los largo de la historia jurídica agraria.

El segundo capítulo de estudio será titulado como marco conceptual y generalidades, consistirá en estudiar los principales elementos, facultades, figuras jurídicas y disposiciones propias de la asamblea de ejidatarios, así como el análisis de diversas definiciones y conceptos para la mejor comprensión de nuestro trabajo.

El marco jurídico será nuestro tercer apartado, en él nos limitaremos al análisis legislativo donde interviene directamente la asamblea ejidal, estudiaremos cada uno de los ordenamientos vigentes incluyendo la abrogada Ley Federal de la Reforma Agraria.

Por último desarrollaremos nuestra propuesta de reforma al artículo 23 de la Ley Agraria, consiste en dotar a la asamblea de facultades de iniciar un procedimiento sancionador mediante la suspensión y privación de derechos, en el mismo tenor trataré de demostrar los efectos negativos de las reformas de 1992 en la producción y al entorno social y como nuestra propuesta pueda ayudar a revertir algunas problemáticas que se han venido gestando, siendo el más trascendente la desaparición del ejido.

CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO.

Uno de los elementos más importantes en un trabajo de investigación es sin duda alguna el mencionado marco histórico-legislativo. Para los estudiosos del derecho conocer los antecedentes de la ley que actualmente nos rige es de gran trascendencia, con ello se observa el proceso de creación de cierta figura jurídica, así como su sucesiva transformación a lo largo del tiempo, hasta tomar la forma que hoy en día la conocemos, considerando sus repercusiones sociales, políticas y económicas.

Para el caso de nuestro trabajo de investigación el análisis histórico-legislativo lo iniciaremos momentos antes del movimiento revolucionario, pues creemos que en ese periodo se gestaron los precursores ideológicos más trascendentes que darán origen a las diferentes disposiciones agrarias.

Nuestro apartado estará dividido en tres, el primero serán los antecedentes revolucionarios. En él esbozaré de manera general los principales y diferentes representantes de las ideologías revolucionarias, posteriormente nos situaremos en un periodo que llamaremos la precodificación, caracterizado por ser muy turbulento, plagado por un sin número de disposiciones, leyes, reglamentos, circulares, etc., en él, solamente mencionaremos las disposiciones más importantes, sobre todo aquellas en las que se haga mención a la Asamblea de Ejidatarios. Por último desarrollaremos el periodo que hemos mencionado como codificación agraria, es decir, desde 1934 al 1942 que es cuando surgen los tres códigos agrarios que rigieron la vida agrícola de México, pasando posteriormente a la Ley Federal de la Reforma Agraria terminando con la Ley Agraria en vigor.

1.1 Antecedentes revolucionarios.

El estudiar los antecedentes históricos del derecho agrario mexicano es posible hacerlo a partir de las diferentes figuras que concibieron los

jurisconsultos en la antigua Roma, trasladándonos posteriormente al derecho español y a la época colonial; o partiendo también desde el sistema jurídico prehispánico mesoamericano hacia las diferentes épocas históricas de nuestra historia patria, sin embargo ese no es el caso para definir nuestro estudio histórico.

Al analizar la asamblea de ejidatarios en el devenir histórico encuentra sus antecedentes más loables en el periodo revolucionario mexicano puesto que es donde se gestan las bases de las instituciones agrarias contemporáneas. Es en la etapa revolucionaria cuando estallan todas esas ideas de cambio social y reivindicación de las clases populares que se vieron reflejadas en los diversos movimientos insurgentes.

En un principio la Revolución Mexicana no tuvo un ideario agrarista bien definido, “no proponía medidas radicales sobre la estructura de la tenencia de la tierra, sino tan sólo pretendía hacer menos injusta la distribución de la riqueza, e incluso, otorgar al campesino un pedazo de tierra que permitiera su sustento físico y espiritual”¹ sin embargo paulatinamente con su avance éste se fue aglutinando mediante diversos ideólogos hasta existir una verdadera fuerza con bases agrarias quien encontró entre sus mejor representantes al zapatismo.

A lo largo de la Revolución surgieron diferentes corrientes ideológicas que pretendieron resolver el problema agrario, entre las que podemos destacar a los hermanos Flores Magón, el zapatismo, el villismo y la que posteriormente se viera conformada con el carrancismo, ideologías que trajeron constantes pugnas entre las diferentes facciones, “...así la reivindicación agraria que antecedió al estallamiento de la Revolución, obedeció a los intereses de clase o del grupo de quien movilizó o utilizó...”² a los diferentes núcleos de población.

¹ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El nuevo derecho agrario mexicano, Mc Graw Hill, México, 1994, p. 58.

² DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto, El derecho agrario y el problema agrario de México, Porrúa, México, 2009, p. 205.

Uno de los principales ideólogos de la Revolución fue Ricardo Flores Magón con fuertes tendencias socialista, en cuanto a su visión agraria se refiere, proponía la libertad y justicia, la cual solo se lograría alcanzar a través de la posesión de la tierra y que ésta fuera propiedad de todos. Fundó el Partido Liberal Mexicano en julio de 1906 un programa donde expone ciertos puntos que ayudarían a mejorar la condiciones de los trabajadores rurales, sin lugar a duda, una visión que buscaba resolver el problema agrario de forma muy radical el cual, era tomar las tierras al momento de ganar la lucha contra los patrones, pues así lo expresa la prensa magonista en enero de 1911, "...no hagamos aprecio a los que nos aconsejan que se deje la expropiación de la tierra para después del triunfo. Precisamente el triunfo debe consistir en la consumación del acto más grande que han visto las naciones desde que éstas comenzaron a vivir: la toma de posesión de la tierra por todos los habitantes de ella..."³. Sin embargo, el movimiento magonista no trascendió, lo que resulta innegable fue que sentó las bases del sentido reivindicatorio del movimiento agrario.

Por su parte el villismo representaba el movimiento revolucionario del norte a diferencia del magonismo y el zapatismo, reivindicaba plenamente la pequeña propiedad como unidad de producción agrícola. El siete de junio de 1915 expidió una ley cuyo fin primordial era consagrar la clase media rural teniendo como unidad fundamental la pequeña propiedad.

Por otra parte el movimiento zapatista también establecía una reivindicación de la tierra, constituido por un elemento que lo particularizaba desde sus orígenes, como lo es el sector campesino en su mayoría indígenas, en ellos sobrevivía esa pertenencia a la tierra, y en cuyo ideario se concibe la viabilidad de pervivencia de los pueblos indios, sería factible tan sólo, a partir de la reivindicación agraria, es decir la restitución comunal.

³ Ibidem., p. 226

Para 1910 el movimiento revolucionario empezaba a tomar forma y se materializó con el Plan de San Luis Potosí del cinco de octubre de 1910, encabezado por Francisco I. Madero, manifestaba el ideario político revolucionario que sobre todo buscaba la vida democrática nacional con su famosa frase “sufragio efectivo no reelección” incitando la salida de Porfirio Díaz del poder después de estar treinta y cuatro años en él.

Madero trató brevemente el problema agrario, su objetivo era captar el interés popular y contener la lucha agraria, incluyendo así en su artículo tercero de su proclama el derecho a la restitución de tierras que hubieren sido materia de despojo en violación en la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, ley que consistía en la posibilidad de enajenar propiedades religiosas y de corporaciones civiles entre las que se encontraban las tierras de los pueblos de indios, cuestión que propició un golpe más al despojo histórico que sufrieron los pueblos de México.

Madero al llegar a la presidencia incumple con los postulados agrarios, puesto que en el fondo ese no era su fin, su objetivo era construir la nueva legalidad, proyecto que años después continuaría Carranza, Obregón y Calles el llamado agrarismo burgués, causa por lo cual encontró oposición en varios sectores que anteriormente lo apoyaban, como es el caso de Andrés Molina Enríquez quien el seis de noviembre proclama el Plan de Texcoco, en él, expresa que el fin principal de la revolución es el económico y no tanto el político, implementando algunos puntos en la lucha revolucionaria como son: el fraccionamiento de las grandes propiedades, tratamiento de rancherías, pueblos y tribus, supresión de los jefes políticos entre otros puntos, su plan no tuvo tanta trascendencia política pero sí ideológica, sirviendo de ejemplo para la lucha agraria.

Emiliano Zapata fue otro personaje que lo desconoce como presidente y jefe de la revolución, propone el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911. De

sus 15 artículos, 4 tan sólo se consagran a la cuestión agraria, y en ellos encontramos inexactitudes históricas, ideas impracticables en lo económico y una redacción a menudo ininteligible, tal plan traduce de una manera concreta el pensamiento y los sentimientos de los hombres del campo.

Entre sus puntos relevantes e importantes que después se verán reflejados en futuros planes o legislaciones encontramos:

- a) Restitución de los ejidos a los pueblos.
- b) Restitución de las tierras a los individuos particulares despojados.
- c) Expropiación por causa de utilidad pública de latifundios, mediante indemnización equivalente a una tercera parte.

Un caudillo más que desconoce el gobierno maderista es Pascual Orozco quien el tres de marzo de 1912 firma el Pacto de la Empacadora en Chihuahua planteando soluciones a los problemas agrarios, creando la Comisión agraria Ejecutiva. En su plan se puede notar una mejor redacción, un amplio contenido, una exposición y un solo artículo, el numeral 35 de los 37 que lo componen, dedicado al problema agrario. Sin embargo el movimiento encabezado por Orozco aunque retoma algunos postulados magonistas es un tanto desacreditado, por el hecho de ser manipulado por los oligarcas chihuahuenses en respuesta a las políticas maderista. Para mediados de 1912 el orozquismo fue derrotado, pero resulta importante este movimiento para la Revolución por los postulados sociales que profesaba.

Para el 3 de diciembre de 1912 uno de los grandes juristas de la época previo a la presentación de la iniciativa de ley o proyecto de la Ley Agraria para la reconstitución y dotación de ejidos emitió su tan famoso discurso, donde enarbolaba la necesidad de afrontar seriamente el problema agrario, declaró: 1. De utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos. 2. Que se procediera a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos

a las poblaciones necesitadas, manifestó la desventaja de la pequeña propiedad frente al latifundismo practicado por las haciendas, desventaja que se visualizaba en un estado de marginación y de desigualdad frente a los impuestos, además de contar con grandes privilegios que llevaron a la desaparición o absorción de la pequeña propiedad agraria⁴.

Fue Luis Cabrera quien abanderó la figura de la restitución conocida como reconstitución, “por la intención de restablecer los ejidos de los pueblos indígenas, a la vez que ante la falta de personalidad de los pueblos para tener en propiedad tierras, sugería como alternativa la reserva del dominio por parte de la nación y la entrega de los pueblos de las tierras en usufructo; dicha propuesta tendría vigencia en el periodo posrevolucionario hasta la expedición del decreto de 1992”⁵, es importante rescatar la reivindicación de los pueblos originarios reconociéndoles personalidad jurídica dotándolos de ejidos, pero sobre todo la naturaleza en que deben de encontrarse las tierras ejidales en esa especie de usufructo.

Después de varias turbulencias políticas de las que no hablaremos pues distraería nuestra atención, otro antecedente de gran relevancia es el Plan de Guadalupe, proclamado el 26 de marzo de 1913 por Venustiano Carranza, estructurado en siete artículos en los que principalmente desconocía el gobierno de Victoriano Huerta, se proclamaba jefe del ejército constitucionalistas y encargado interino del poder ejecutivo.

Venustiano Carranza no dio soluciones sociales al problema agrario por considerarlas prematuras, sin embargo, los zapatistas insistían en la búsqueda de dichas soluciones, así entonces se convocó a una convención de jefes revolucionarios que se celebraría en Aguascalientes del primero de octubre hasta el mes de noviembre del mismo año adoptando los principios del Plan de

⁴ Ibidem., p.233.

⁵ GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo, Derecho Agrario, Oxford, México, 2009, p.56.

Ayala, sin embargo después de dicha convención traería la separación de las más fuertes facciones revolucionarias, por un lado Villa y Zapata y por el otro a Obregón y Carranza, empero, quedo clara la intención de atacar el problema agrario entonces se adicionó el Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, donde buscarían dictar Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras que fueron injustamente privada, mejorando la condición del peón rural.

De esta forma en los primeros años de la Revolución fue como se intentó dar una solución al problema agrario de acuerdo a las diferentes facciones revolucionarias, si bien eran muchas y diversas, son estas las más importantes por su impacto social, marcando los antecedentes prístinos de lo que sería la primer ley agraria en nuestro país es decir la Ley Agraria del 6 de enero de 1915⁶.

1.2 Disposiciones agrarias antes de la Codificación de 1934.

Resolver el problema agrario en México no ha sido nada fácil, desde el principio de la revolución existieron varios intentos por tratar de dar una buena solución, el principal problema a enfrentar fue, la diversidad de criterios y mala planeación, dirigidas a tratar la problemática de fondo, además de combinarse con las diferentes facciones políticas y militares que iban haciéndose del poder, lo que llevo aun sin numero de propuestas de leyes, circulares y normas tan diversas, las cuales muchas veces llegaron a caer en confusiones y contradicciones.

En el siguiente apartado estudiaremos las leyes más significativas e importantes que trataron de guiar la vida agraria mexicana, comenzando con la primera ley de gran importancia que fuese resultado de la revolución, hasta el momento previo de la codificación de dichas leyes agrarias.

⁶ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El derecho agrario en México, décima edición, Porrúa, México, 1991p.264.

La Ley Agraria del seis de enero de 1915 fue creada bajo un ordenamiento de carácter agrario, expedida por Carranza en la ciudad de Veracruz, propuesta por Luis Cabrera, fundada en una concepción jurídica de inspiración social progresista, además de estar imbuida “del pensamiento del ingeniero Pastor Rouaix y el licenciado José I. Novelo, que fungieron como responsables de la política agrícola/agraria del carrancismo”⁷, cuestión que nos explica los radicales cambios jurídicos trascendentales al tratarse de dos ideólogos profundamente agraristas. El ordenamiento consta de cincuenta y cuatro artículos contenidos en quince capítulos, conjuga aspectos sustantivos, administrativos y procedimentales. Su importancia radica en tres aspectos fundamentales:

1. Declara nula las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, todas aquellas violatorias de la Ley de Desamortización de 1856 y las que hubieren hecho ilegalmente las autoridades federales desde el 1 de diciembre de 1876.
2. Se crea la Comisión Nacional Agraria primer autoridad agraria, antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria, y las Comisiones Locales, antecedentes de las Comisiones Agrarias Mixtas.
3. Otorga el derecho a los pueblos de obtener tierras para crear ejidos, por medio de la restitución utilizando la expropiación, mientras se realiza la ley reglamentaria.

Para las cuestiones políticas, éste documento se convirtió en la base de la legitimación jurídica de la clase en ascenso, fue útil al carrancismo para contener el auge de la lucha campesina, aunque muchas de sus propuestas eran materialmente incumplibles al momento de su expedición. En cuanto al fondo jurídico se refiere, implicó la aparición de diferentes figura legales, en materia agraria, de la nulidad, de la restitución y la dotación, a la vez que

⁷ MEDINA CERVANTES, José Ramón, Derecho Agrario, Harla, México, 1987, p.134.

estableció los mecanismos y las autoridades encargadas de resolver tales cuestiones.

La entrega de tierras para los pueblos ya sea por dotación o por restitución es un elemento prescindible para nuestro estudio pues aunque todavía la ley no señalaba cómo estaría organizado interiormente el ejido, se puede suponer que para pedir la dotación o restitución se necesitaba quedar en común acuerdo entre los solicitantes de tierras, esto sería un antecedente de la ahora asamblea ejidales. Esta ley fue vigente hasta el decreto que la abrogó publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1933.

Desde su creación hasta el 11 de octubre de 1922 la Comisión Nacional Agraria emitió 51 circulares, la de mayor interés para nosotros es la circular número 22 de fecha del 18 de abril de 1917, dicha Comisión reglamentó que, “una vez dotadas las tierras, se debían establecer Comités Particulares Administrativos formados por tres personas electas por una asamblea de vecinos, de esta manera, se crearon dos nuevos órganos representativos y administrativos: la asamblea y el comité”⁸. Es la primera vez que se menciona la organización de la asamblea ejidal en la legislación nacional.

La Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920 fue creada bajo el régimen del presidente Álvaro Obregón, recapituló una serie de circulares expedidas desde 1915 a 1920, aglutinando varios lineamientos, dicha ley contenía 42 artículos y nueve transitorios, decretando el derecho de dotación y restitución en toda la república: los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población.

⁸ BAITENMANN Helga, “Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipios y reforma agraria en el México contemporáneo”, *Gestión regional y local*, Gestión y política publica, vol. X, núm. 1, enero-junio 2001, p. 106. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310104>.

Un aspecto a resaltar fue tomar en cuenta a las mujeres por igual que los hombres, siempre y cuando éstas tengan a su cargo familia, lo anterior resulta un brillante adelanto para el derecho social y de género.

El artículo 13 estableció que la tierra dotada a los pueblos se denominaría ejido, explicó su extensión, considerando que el mínimo de tierras de una dotación sería tal, que pudiera producir cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.

Provisionalmente se estableció la administración y disfrute de las tierras en comunidad mediante una Junta de aprovechamiento de ejidos compuesta por un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales que permanecían en su cargo durante un año. Las autoridades agrarias siguieron siendo las mismas de la anterior ley de 1915.

Para iniciar la sustanciación de la acción de restitución, era necesario que el núcleo de población solicitante presentara por escrito la petición de tierras ante el gobernador de la entidad. Para los procedimientos de dotación o restitución la sustanciación no cambia de la anterior legislación tampoco específica sobre los órganos ejidales, pero se puede presuponer la participación de la asamblea de ejidatarios al momento de acordar y solicitar la petición y restitución de tierras.

Una de las deficiencias de esta ley fueron los trámites, resultaban muy tardados, no respondía a la urgencia de resolver los problemas existentes en la nación razón de la cual Álvaro Obregón la derogó mediante un decreto el 22 de noviembre de 1921, se calcula que la media aritmética para resolver un expediente de un grupo solicitante de tierra fue de 20 años. En consecuencia, el 18 de abril de 1922 entró en vigor el Reglamento Agrario, en lo tocante a nuestro tema que son el antecedente de la asamblea de ejidatarios, el

reglamento no refiere algún punto específico sobre ello, versa solo sobre otras circunstancias de gran importancia para el desarrollo de la Reforma Agraria.

Por otra parte la Primera ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925 consistió en veinticinco artículos y cuatro transitorios, expedida durante el gobierno de Elías Calles, otorgó la propiedad comunal sobre los bosques, aguas y tierras, de aquellos pueblos a los cuales ya se les había restituido o dotado de tierras, además que los derechos de eso poblados serán inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Se establece la junta general, máximo órgano ejidal; también surgió el comisariado que sustituía a los comités particulares administrativos, su principal tarea fue representar como apoderado legal al núcleo agrario. Señaló los diversos destinos que tendrían los bienes ejidales y en consecuencia, el criterio de repartición de las tierras. Omitió señalar las facultades que tendría la junta general, el tipo de juntas o maneras de convocarla, lo que sí se puede interpretar que es un elemento esencial para la toma de decisiones del núcleo agrario. Surgieron a la postre algunas normas legales complementarias de ésta ley como la llamada “Reglamento del patrimonio ejidal del 4 de marzo de 1926”.

La cuarta disposición fue la Ley de dotación y restitución de tierras y aguas del 23 abril de 1927, también conocida como Ley Bassols, esto por el ilustre personaje que la creó llamado Narciso Bassols catedrático de la UNAM. Expedida por Plutarco Elías Calles, constó de 196 artículos y dos transitorios. Entre sus beneficios realizó el reparto de tierras y aguas con mayor prontitud, trató de configurar el juicio agrario lo que es un gran avance en materia jurídica agraria, señaló los requisitos para ser incluido en el censo agrario, donde los poblados debían tener por lo menos 25 individuos para solicitar tierra por dotación.

En cuanto a las autoridades agrarias, especifica quienes compondrían tal cuerpo, eran: el presidente de la República, la comisión nacional agraria, los gobiernos de los estados, las comisiones locales agrarias, las delegaciones de la comisión nacional en los estados y los comités particulares ejecutivos.

Omite mencionar los órganos internos del ejido, sin embargo no deja de ser importante señalar esta ley, pues como se mencionó, establece ante que autoridades se harán los pedimentos de parte de las juntas ejidales.

La Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 25 de agosto de 1927 expedida por Elías Calles cuatro meses después de la anterior ley, integrada por siete capítulos, contando con 33 artículos y 3 transitorios, dicho cuerpo normativo evoca al actual reglamento para la certificación de derechos ejidales individuales que dio origen al programa denominado Procede (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares).

Mantuvo inalienable, imprescriptible e inembargable los bienes ejidales, solo pagarían el derecho predial en las entidades, se reitero la norma que si no se cultivaba por más de un año se perdían los derechos sobre las parcelas, se conservó la protección de los bienes como un patrimonio familiar, es decir se protegía contra deudas, embargos y negligencias, además de crear al Registro Agrario Nacional.

Según la resolución presidencial, era la junta general quien determinaba el fraccionamiento de las tierras, realizando previamente un sorteo para ello, además se acordaba la forma y administración del ejido de acuerdo a las normas establecidas tal y como actualmente se realiza en la asamblea de ejidatarios, para la distribución del agua se contaba con un Reglamento Interior de aprovechamiento y distribución de aguas, de un juez de aguas y sus ayudantes, y de una asamblea general de adjudicatarios.

Aunque solo menciona la creación del comisariado ejidal y consejo de vigilancia, no así la junta general sin embargo en algunos artículos hace referencia de ella sobreentendiendo su existencia, es importante recalcar que la junta general es la que tiene la toma de decisiones dentro del complejo ejidal.

Otra legislación fue la Ley de restitución y dotación de tierras y aguas del 21 de marzo de 1929 promulgada por Emilio Portes Gil consta de 139 artículos y un transitorio, reitero diversas disposiciones consagradas en la Ley Bassols y de otras disposiciones pasadas, pretendió aumentar la dimensión de las tierras correspondientes a la calidad de la propiedad agrícola inafectable, introdujo la modalidad de reducción de la propia superficie cuando no se contaba con terreno bastante para satisfacer las necesidades de los núcleos.

Una de las funciones a desempeñar de la junta general era presentar la solicitud de dotación, restitución y ampliación de tierras y aguas, en caso de proceder cualquiera de las acciones anteriormente mencionadas era la junta general quien asignaba las parcelas de acuerdo al censo de los solicitantes.

La junta general desde entonces fungía como el órgano máximo dentro del ejido y quien materializaba sus decisiones era el comisariado ejidal, hasta este momento se sigue con la misma práctica.

1.3 Código agrario del 22 de marzo de 1934

Fue expedido por Abelardo L. Rodríguez el 28 de diciembre de 1933 y entró en vigor el 22 de marzo de 1934, aglutinó todas las leyes agrarias y agilizó los procedimientos, de tal manera buscar mejorar la justicia agraria.

Se desarrolló éste código tomando en cuenta todas las leyes agrarias dictadas anteriormente, se componía de 178 artículos y siete transitorios, divididos en 10 títulos. Su elaboración, no siguió los deficientes procedimientos de la mayor parte de las legislaciones anteriores, constituyó el resultado “de la

lucha campesina y de los principios del PNR de corte agrarista, la mayoría callista, tanto en el senado como en la Cámara de Diputados forjó un documento acorde al fortalecimiento del Estado y la burguesía terrateniente”⁹, intereses que se reflejaron en la comentada codificación.

Las autoridades agrarias competentes para la solución de los problemas agrarios eran las siguientes:

1. El Presidente de la Republica.
2. El Departamento Agrario.
3. Los Gobernadores de las Entidades Federativas.
4. Las Comisiones Agrarias Mixtas.
5. Los Comités Ejecutivos Agrarios.
6. Los Comisariados Ejidales.

La asamblea de ejidatarios, se denominaba junta general de ejidatarios, la cual fue retomada hasta el título octavo, relativo al régimen de la propiedad agraria, sustentando en su artículo 126, el procedimiento de como llevar a cabo la primera junta general de ejidatarios, para seleccionar al comisariado y miembros del consejo de vigilancia, será convocada por la comisión agraria mixta.

Para las siguientes elecciones, la junta se convocaba por el comisariado o el consejo de vigilancia de acuerdo a la artículo 122 fracción iv “...convocar a los ejidatarios a junta general cuando lo solicite: el consejo de vigilancia, el departamento agrario, o el veinticinco por ciento de los ejidatarios”¹⁰, debiendo estar representado en toda la elección el departamento agrario, si bien es quien calificara las decisiones tomadas.

⁹ DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto, *op.cit.*, p. 307

¹⁰ Código Agrario del 22 de marzo de 1934. http://www.ran.gob.mx/ran/dgaj/Normateca/Documentos/Leyes/Abrogadas/CODIGO_AGRARIO_1934.pdf.

La convocatoria se realizaba con 8 días de anticipación a la fecha señalada, mediante cédulas, colocadas en los lugares más vistos del núcleo ejidal.

Si en la primera convocatoria no se reúnen la mayoría de los ejidatarios, se lanzaba una segunda convocatoria, señalando que se llevará a cabo la junta, con el número de ejidatarios que se presenten, materializándose todas y cada una de las decisiones tomadas.

la junta tiene la facultad de remover según el número de votos (dos terceras partes de la junta) al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia y el departamento agrario aprobara dichos acuerdos.

De conformidad con el código se debe celebrar una junta general ordinaria cada mes, convocada por el comisariado para que en ella informe de todas sus actividades, sin embargo también puede que convoque a junta extraordinario si existe un tema muy importante o de gran trascendencia para el núcleo ejidal.

Como se observa en dicho código se hacen presentes algunas de las facultades que hoy en día tiene la asamblea de ejidatarios, pero sigue aun sin tener algún artículo u apartado que hable claramente sobre las facultades de la asamblea, en lo particular le da más importancia al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia, pero sobre todo al comisariado ejidal situándolo como una autoridad agraria, empero no deja de ser importante esta legislación puesto que sienta las bases de dicha figura jurídica.

1.4 Código Agrario del 23 de septiembre de 1940

Entre su contexto tiene el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, marco de trabajo del presidente Lázaro Cárdenas del Río, aunque ya en la etapa final de su sexenio, recogió las experiencias del primer

Código Agrario y propuso nuevos planteamientos para agilizar el reparto agrario, que invariablemente debe estar conjuntado con el apoyo para el desarrollo de las instituciones agrarias.

Constó de 334 artículos y seis transitorios, distribuido en siete libros, el primer libro estableció la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios; el segundo reafirmó la propiedad agraria; el tercero dictaba diferentes procedimientos como los de restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población y la propiedad inafectable; el cuarto rige el procedimiento de nulidad de fraccionamiento; el quinto el procedimiento de titulación, deslinde y conflictos de los bienes comunales; el sexto sobre el Registro Agrario Nacional y el séptimo sobre las sanciones agrarias.

De amplio interés para nuestro estudio es el Libro Primero, que distinguió de autoridades y órganos agrarios, las cuales las primeras ejecutaban y las segundas vigilaban o fungían como Tribunales. Fueron autoridades agrarias el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, el Jefe del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura y Fomento, el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, los ejecutores de resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos y los Comisariados de Bienes Ejidales y Comunales; eran órganos agrarios, el Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario General y Oficial Mayor, un Delegado cuando menos en cada entidad federativa, las dependencias que complementaron y complementaron el funcionamiento de las anteriores, las Comisiones Agrarias Mixtas, las Asambleas Generales de Ejidatarios¹¹.

Resulta imprescindible este documento normativo, se cambia la denominación de junta general a la de asamblea general de ejidatarios por

¹¹ CHÁVEZ PADRON, Martha, op.cit., p.330.

primera vez se especificó sobre la asamblea general de ejidatarios en su artículo 2º que versa de la siguiente manera:

“Artículo 2º. Son órganos agrarios:

I .El Departamento Agrario del que dependerán:

- a) Cuerpo Consultivo Agrario
- b) El Secretario General y Oficial Mayor
- c) Un Delegado, cuando menos en cada Entidad Federativa
- d) Las dependencias necesarias que complementen y completen el funcionamiento de las anteriores.

II. La Comisión Agraria Mixta

III. Las Asambleas Generales de Ejidatarios miembros de núcleos de población dueños de bienes ejidales...”¹²

Así entonces las asambleas quedan señaladas como órgano ejidal y es de observarse que cambia literalmente su denominación de juntas generales de ejidatarios a asamblea general de ejidatarios. Algo que llama mucho la atención es que nombra al comisariado ejidal como autoridad y deja a la asamblea como un órgano ejidal más, esto pudo ser por el hecho de que todas sus decisiones tenían que ser revisadas por otras autoridades agrarias, las que muchas veces no tomaban en cuenta dichos acuerdos, es decir su voluntad se dejaba de lado imponiéndose la de las autoridades.

En el artículo 25 manifiestan todos y cada uno de los requisitos para que este legalmente constituida la asamblea, los cuales son cuatro:

“I.- Cuando se reúnan con motivo de la primera convocatoria la mitad más uno de los miembros del núcleo de población beneficiado por la resolución presidencial;

II.- Con el número de ejidatarios que se reúnan, de haber sido necesario lanzar la segundo convocatoria para asamblea general;

¹² Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, http://www.ran.gob.mx/ran/dgaj/Normateca/Documentos/Leyes/Abrogadas/CODIGO_AGRARIO_1934.pdf.

III.- Que los asistentes tengan el carácter de ejidatarios de acuerdo con este Código

IV.- Que trabajen en el ejido; y

V.- Que no hayan sido condenados por delito alguno”¹³.

Por otra parte, para convocar la asamblea sigue con el mismo patrón del código pasado, se citará ocho días de antelación a la fecha designada y se publicara mediante cédulas en los lugares más visibles del ejido, dado el caso que en la primera convocatoria no concurra la mitad más uno de los ejidatarios con derechos, se convocará una segunda, apercibiendo que se llevara a cabo con los ejidatarios que hagan acto de presencia, es de notarse que ahora se especifica ya un número concreto para poder realizar la asamblea, cuestión que en el código anterior no lo hacía.

Si existiera algún problema por motivo de las convocatorias de las asambleas, será la Comisión Agraria Mixta, el Departamento Agrario o la Dirección de Organización Agraria Ejidal, los facultados para resolver cualquier percance.

Las votaciones en asamblea eran nominales, si existía empate en la elección del comisariado ejidal o del consejo de vigilancia, se repetía la votación y si se volvía a empatar era la Comisión Agraria Mixta, el Departamento Agrario o la Dirección de Organización Agraria Ejidal quienes creaban una planilla mixta de los que resulten empatados.

De acuerdo al Artículo 48 de esta ley, las asambleas ordinarias se llevaban a cabo mensualmente, convocadas por el Comisariado, además de los asuntos ordinarios se trataban los asuntos extraordinarios, se rendía información ampliamente del movimiento de fondos y se ponían a discusión y resolución de la asamblea todas las iniciativas de los ejidatarios.

¹³ Ídem.

Es de notar que en esta ley concretamente trata las atribuciones de la asamblea, las cuales se encuentran enmarcadas en el Artículo 47.

“Artículo 47.- Son atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios:

- I. Elegir y remover de entre sus miembros al Comisariado y al Consejo de Vigilancia en los términos que fija este Código.
- II. Autorizar y modificar o rectificar, cuando esto proceda legalmente, las determinaciones del comisariado Ejidal;
- III. Ordenar que los estados de cuentas que aprueben, se fijen en lugar visible de las oficinas municipales del lugar:
- IV. Reelegir a los miembros del Comisariado Ejidal por voto cuando menos de las dos terceras partes de la Asamblea; y...”¹⁴

Para el caso de la elección del comisariado y del consejo de vigilancia la convocatoria la realizaba un representante de la Comisión Agraria Mixta o también por un representante del Departamento Agrario si el poblado no estaba en posesión provisional y tenía que ejecutarse alguna resolución presidencial. En los siguientes casos será el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia en turno quien convoqué. Debía estar presente un representante de la Dirección de Organización Agraria Ejidal o del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Para el caso de la privación del uso de los derechos agrarios, solamente la asamblea general de ejidatarios era la facultada para hacerlo siempre y cuando cumpliera con la aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal. La privación podría haber sido temporal o definitiva además de no ser de inmediata ejecución.

1.5 Código Agrario del 30 de septiembre de 1942

Fue expedido en el sexenio del entonces presidente de la Republica Manuel Ávila Camacho, constaba de 362 artículos y 5 transitorios, dividido en 5 libros, distribuido de la siguiente manera: el libro primero de las autoridades y órganos agrarios; el segundo libro de la distribución de la propiedad agraria; el

¹⁴ Ídem.

libro tercero del régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales; el libro cuarto de los diferentes procedimientos agrarios y el quinto de las sanciones en materia agraria.

Como se mencionó anteriormente fue el libro primero donde se establecían las autoridades y órganos agrarios, a diferencia de los dos anteriores códigos, éste último los sistematizó de mejor forma, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 1º: Son autoridades agrarias:

I.- El Presidente de la República;

II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

III.- El Jefe del Departamento Agrario;

IV.- El Secretario de Agricultura y Fomento; y

V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

Artículo 2º: Son órganos agrarios:

I.- El Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integran, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario;

II.- Las Comisiones Agrarias Mixtas;

III.- La Secretaría de Agricultura y Fomento, que ejercerá las funciones por conducto de la Dirección General de Organización Agraria Ejidal, y

IV.- El Departamento de Asuntos Indígenas.

Artículo 4º.- Son autoridades de los núcleos de población ejidal y de las comunidades que poseen tierras:

I.-Las Asambleas Generales;

II.- Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, y

III.- Los Consejos de Vigilancia”¹⁵.

Es de observar que hace mención de dos tipo de autoridades, las agrarias y las propias del núcleo de población ejidal que se encargaban de su

¹⁵ Código Agrario de Los Estados Unidos Mexicanos 1942.

administración interna, por lo regular las primeras se encargaban de observar la legalidad y aplicar la ley en las decisiones y controversias que fueron surgiendo.

Se conformaba exclusivamente por los ejidatarios que no hayan perdido sus derechos ejidales constituyéndose legalmente con la asistencia de la mitad más uno, excepto en el caso de una segunda convocatoria. Debían estar presentes representantes de la Secretaría de Agricultura y Fomento, o el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

De no reunirse el quórum legal, no se llevaba a cabo la asamblea y se expedía inmediatamente una segunda convocatoria apercibiendo a los ejidatarios que se celebraría la asamblea con el número de ejidatarios que estén presentes y todos los acuerdos a los que se llegue serán obligatorios aun para los ausentes.

Para la realización de la asamblea se expedía una convocatoria, la cual se publicaba mediante cédulas que se colocaban en los lugares más vistos del núcleo ejidal, ésta se exhibía con ocho días de antelación a la celebración. La asamblea se convocaba por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, cuando éstos se negaban a convocar quien firmaba las convocatorias necesarias era el Representante del Departamento Agrario, de la Secretaría de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal. También podía convocar los Comités Ejecutivos Agrarios, estos con el fin de dar a conocer el resultado de su gestión y ejecutar fielmente los acuerdos que se tomen en dichas Asambleas.

En el caso de las asambleas que tengan como fin la elección del comisariado ejidal y el consejo de vigilancia quien convocaba era un representante de la Comisión Agraria Mixta, únicamente cuando se trataba de la ejecución de los mandamientos del Ejecutivo Local y también podía convocar

un representante del Departamento Agrario en caso de que el poblado no esté en posesión provisional y tenga que ejecutarse una resolución presidencial.

Si existía una irregularidad o controversia en la convocatoria, el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, respecto a su competencia, fuesen los que redimían la controversia.

Una de las cuestiones más importante que trataban, fue la elección de comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, en caso de ser la primera vez en realizarse la elección, intervenía un Representante del Departamento Agrario quien determinaba, cuantos y cuales eran los individuos que podían formar parte de la asamblea.

Para la toma de decisiones y acuerdos, las votaciones se formulaban nominalmente, la elección del Comisariado Ejidal o del Consejo de Vigilancia si existía empate, se repetía la votación y si se volvía a empatar entonces el Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura y Fomento o el Banco Nacional de Crédito Ejidal en su caso, formaban una plantilla mixta asignando los puestos por sorteo entre los individuos que hayan empatado.

Las atribuciones de la asamblea general de ejidatarios se encontraban integradas en el numeral 42 de dicho Código el cual versa de la siguiente manera:

“Artículo 42.- Son atribuciones de la Asamblea General de Ejidatarios:

I.- Elegir y remover a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto en este Código;

II.-Autorizar, modificar o rectificar, cuando proceda legalmente, las determinaciones del Comisariado ejidal;

III.-Discutir y aprobar en su caso los informes que rinda el Comisariado y ordenar que los estados de cuenta que se aprueben sean fijados en el lugar visibles del poblado;

IV.- Pedir la intervención de las autoridades agrarias a solicitud fundada y oyendo a los interesados, para que resuelvan sobre suspensión o privación de derechos de miembros del ejido;

V.- Dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los terrenos comunales del ejido, acuerdos que deberán ser aprobados reglamentados en su caso por la Secretaría de Agricultura o por el Banco Nacional de Crédito Ejidal; y

VII.- Las que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen”¹⁶.

Si bien es cierto la asamblea general de ejidatarios fue señalada como una autoridad del núcleo de ejidal, sin embargo siempre todas sus decisiones se vieron supeditadas a otras autoridades agrarias, cuestión que siempre permio un sentido de control y paternalismo a la vez, cuestión que tanto daño a ocasionado para el desarrollo del campo mexicano.

1.6 Ley Federal de la Reforma Agraria

Ley que constó de 480 artículos y ocho transitorios y fue expedida por el entonces presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, conformada por siete libros en donde se trato de dar un nuevo orden a la justicia agraria, en ella se versaban los siguientes temas: libro primero autoridades agrarias y cuerpo consultivo, libro segundo del ejido, libro tercero la organización económica del ejido, el libro cuarto redistribución de la propiedad agraria, el libro quinto procedimientos agrarios, el libro sexto del Registro Agrario y planeaciones, el séptimo y último título de la responsabilidad en materia agraria.

Ésta nueva ley borró la antigua diferencia entre autoridades y órganos agrarios para solo ocuparse de autoridades, las cuales se encuentran en el artículo segundo y son las siguientes:

¹⁶ *Ídem.*

- El presidente de la República
- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal
- La Secretaria de la Reforma Agraria
- La Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- El Cuerpo Consultivo Agrario
- Las Comisiones Agrarias Mixtas

Es claro observar que existe una diferencia de los códigos pasados donde se enmarcaba tanto a las autoridades impartidoras de la justicia agraria, conjuntamente con las autoridades y órganos internos del núcleo ejidal, cuestión que muchas veces llevaba a confundir las autoridades u órganos internos como verdaderos entes decisorios e impartidores de la justicia.

Así entonces establece como autoridades internas del ejido a:

- Las Asambleas Generales
- Los Comisariados Ejidales y de bienes Comunales y
- Los Consejos de Vigilancia

La asamblea general era y sigue siendo la máxima autoridad interna y se integraba con todos los ejidatarios que gozan plenamente de sus derechos, esto quiere decir que quienes se encontraban suspendidos o bajo juicio privativo de derechos no podían formar parte de la misma.

Había tres tipos de asambleas generales de ejidatarios: la ordinaria que se realizaba cada mes, la extraordinaria y las de balance y programación mismas que se encuentran dispuestas en su artículo 27.

Las asambleas generales ordinarias se celebraban el último domingo de mes y quedaba legalmente constituida con la asistencia de la mitad más uno, en caso de que no se hubiera reunido la mayoría señalada, la asamblea del

mes siguiente se celebraba con los ejidatarios asistentes y los acuerdos y decisiones serían obligatorios aun para los ausentes, siempre y cuando no sean asuntos que se tenían que resolver en asambleas extraordinarias, para lo cual podía estar presente un representante de la delegación agraria.

Las asamblea general extraordinaria se encontraba regulada en los artículos 29 y 31, en la que exigía para su composición expedir una convocatoria con las formalidades establecidas por dicha ley. Se llevaban a cabo en los casos que la propia ley establecía y cuando así lo requería la atención de asuntos urgentes para el ejido.

Uno de los problemas que tuvo esta ley fue el no establecer concretamente los supuestos en que se llevarían a cabo la asamblea extraordinaria solo hace hiso mención de casos urgentes.

La asamblea de balance y programación de acuerdo al artículo 30 era convocada al término de cada ciclo de producción o anualmente, tenían por objeto informar a la comunidad los resultados de la organización, trabajo y producción del periodo anterior, así como programar los plazas y financiamientos de los trabajos individuales, de grupos y colectivos, propiciaban el mejor e inmediato aprovechamiento de los recursos naturales y humanos del núcleo agrario. Estas asamblea debía asistir un representante de la Delegación Agraria, también podían asistir asesores técnicos de las dependencias oficiales relacionadas con la producción y comercialización de los productos del campo.

Aunque la ley no lo mencione, se puede decir que existía una cuarta asamblea general de ejidatarios, es aquella conformada con el fin de ejecutar una resolución provisional o definitiva, estaba regulada por los artículos 24 y 25 y la convocaban los Comités Particulares Ejecutivos, su conformación se sometía a los lineamientos de la asamblea ordinaria.

Entre los requisitos primordiales para formar la asamblea general de ejidatarios fue mediante una convocatoria, se publicaba una cedula que se fijaba en los lugares más visibles del poblado cuando menos con ocho días de anticipación ni más de quince. En la convocatoria se expresaba con toda claridad los asuntos a tratar, el lugar y fecha de la reunión además se enviaba una copia a la Delegación Agraria o a las dependencias que figurarían el día de la asamblea.

El quórum necesario era la mitad más uno de los ejidatarios, todos los miembros del ejido debían de asistir a la asamblea, se podían fijar sanciones económicas dentro del reglamento interno para que por causa injustificada no cumplan con esta obligación. Si no se reunía la asistencia necesaria de ejidatarios, se expedía inmediatamente una segunda convocatoria, con el apercibimiento de que la asamblea se celebraría con el número de ejidatarios presentes y todos los acuerdos a que se lleguen serán obligatorios para todos.

Comúnmente convocaba el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia, también la asamblea extraordinaria podía ser convocada por la Delegación Agraria. Tanto el comisariado ejidal como el consejo de vigilancia podían convocar a iniciativa propia o a solicitud de al menos veinticinco por ciento de los ejidatarios, también podían convocar algunas organizaciones o instituciones oficiales que tengan interés y lo hacían por conducto de la misma delegación o comisariado. Toda controversia sobre la legalidad de las convocatorias sería resuelta por las Comisiones Agrarias Mixtas.

Las votaciones en la asamblea general de balance y programación y en la extraordinaria eran nominales, los acuerdos se tomaban por mayoría de votos, salvo algunas excepciones. En el caso de las asambleas ordinarias las votaciones eran económicas, a menos que la propia asamblea decida sean nominales, si hubiese empate, el voto de calidad lo daba el presidente del Comisariado Ejidal.

De toda asamblea general se levantaba el acta correspondiente, la cual debía ser firmada por las autoridades del ejido y los ejidatarios siendo requisito indispensable colocar su nombre y huella digital, también la firmaba el representante de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria en los casos que llegaran a participar¹⁷.

Las facultades de la asamblea general de ejidatarios se encontraban sustanciadas en el artículo 47, son las siguiente:

I.- Formular y aprobar el reglamento interior de ejido el que deberá regular el aprovechamiento de los bienes comunes, las tareas de beneficio colectivo que deben emprender los ejidatarios independientemente del régimen de explotación adoptado, y los demás asuntos que señala esta ley;

II.- Elegir y remover los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, y acordar en favor de los mismos un estímulo o recompensa cuando lo considere conveniente, con aprobación del Delegado Agrario;

III.- Formular los programas y dictar las normas necesarias para organizar el trabajo en el ejido, con el objeto de intensificar la producción individual o colectiva del mismo, mejorar los sistemas de comercialización y allegarse los medios económicos adecuados, a través de las instituciones que correspondan con la asistencia técnica y aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria;

IV.- Dictar los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los bienes ejidal y de las comunidades, los que deberán ser aprobados y reglamentados, en su caso, por la Secretaría de la Reforma Agraria;

V.- Promover el establecimiento dentro del ejido, de industrias destinadas a transformar su producción agropecuaria y forestal, así como la participación del mismo en aquéllas que se establezcan en otros ejidos y

¹⁷CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El proceso social agrario y sus procedimientos, quinta edición, Porrúa, México, 1985, p.78.

aprobar las bases de dicha participación;

VI.- Autorizar, modificar o rectificar, cuando proceda legalmente, las determinaciones del comisariado;

VII.- Discutir y aprobar, en su caso, los informes y estados de cuenta que rinda el comisariado, y ordenar que sean fijados en lugar visible del poblado;

VIII.- Aprobar todos los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido;

IX.- Conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido, oyendo a los interesados, y someterlas a la Comisión Agraria Mixta, si las encuentra procedentes;

X.- Acordar, con sujeción a esta ley, la asignación individual de las unidades de dotación y solares, conforme a las reglas establecidas en el artículo 72;

XI.- Opinar ante el Delegado Agrario sobre permutas de parcelas entre ejidatarios y en las disputas respecto de derechos hereditarios ejidales;

XII.- Determinar, entre los campesinos que por disposición de esta ley tienen preferencia para prestar trabajo asalariado en el ejido, aquéllos que deban contratarse para las labores del ciclo agrícola; y

XIII.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Entre varias de sus facultades, la que más nos interesa por ser uno de nuestros ejes de investigación es la que se refiere a las sanciones que podían consistir en la suspensión y privación de los derechos agrarios, se encontraban reguladas en los artículos 420 y 426 respectivamente.

La asamblea general era competente para iniciar procedimientos de

privación y suspensión de derechos ejidales, también podía imponer sanciones económicas dentro de los límites señalados en el reglamento interno del ejido, a sus miembros que durante dos años consecutivos o más sin causa justificada:

“I.- No inviertan el crédito precisamente en las labores para las que se solicitó y concedió si se obtuvo por conducto del ejido:

II.- No trabajen la unidad de dotación con los cultivos establecidos en el plan general de trabajos aprobados por la asamblea general si a ello se hubieren obligado en lo personal; y

III.- No comercialicen su producción agropecuaria por conducto del ejido, si a través de éste obtuvieron el crédito”¹⁸.

De tal forma que cuando un ejidatario incurría en alguna de las causales de suspensión de derechos agrarios prevista en la ley en comento, la Asamblea General podía solicitarla. Cualquier ejidatario tenía la posibilidad de denunciar los hechos que ameritaban la suspensión ante el Comisariado Ejidal o ante la misma Asamblea General; pero en todo caso la asamblea es quien tenía que resolver sobre el asunto objeto de la denuncia. El pedimento de suspensión debía ser citado expresando en el orden del día, expresando los nombres de los afectados y del denunciante, para ello se solicitaba la presencia de un representante de la Delegación Agraria quien verificaba el quórum legal, la votación mayoritaria que en su caso, acordaba pedir la suspensión y el debido cumplimiento de todas las formalidades que la ley establecía. Se le daba oportunidad a los afectados para defenderse de las acusaciones, sin la presencia del representante de la delegación el acuerdo no surtía efecto legal.

La suspensión de los derechos de un ejidatario se decretaba:

- Cuando durante un año deje de cultivar la tierra o
- Cuando un año deje de ejecutar los trabajos de índole comunal o

¹⁸ Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

- Aquéllos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado;
- Contra quien se haya dictado auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquiera otro estupefaciente.

La sanción se aplicaba previa comprobación plena de las causas antes indicadas por la Comisión Agraria Mixta, y abarcaba, según el caso, un ciclo agrícola o un año. En estos casos, la unidad de dotación se adjudicaba provisionalmente, por el tiempo que debe durar la sanción, al heredero legítimo del ejidatario.

Por otra parte, la privación de derechos agrarios solamente la podía solicitar la Asamblea General de Ejidatarios o el Delegado Agrario. Cuando el pedimento era solicitado por la Asamblea se debían llenar los requisitos del artículo 420 que a la vez invocaba la presunciones de suspensión mencionadas en la ley.

Cuando la solicitud de privación tenía su origen en el Delegado Agrario, éste debía señalar las causas de procedencia legal y acompañar a su escrito las pruebas en que sustentaba su pedimento.

Las causales para la pérdida de los derechos agrarios se encontraban establecidos en el artículo 85 el cual transcribimos a continuación:

“El ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando:

I.- No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la ley;

II.- Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedo comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapacidad total permanente que dependían del ejidatario fallecido. En estos casos, la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular, autor de la herencia.

III.- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

IV.- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficies de uso común, en ejidos y comunidades ya constituidos;

V.- Enajenen, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76; y

VI.- Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente¹⁹.

La suspensión solo podía decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. La privación definitiva de estos derechos la resolvía el Presidente de la República.

Es de suma importancia analizar lo que estipulaban las fracciones I y V del anterior artículo transcrito, siendo una de las mejor formas de proteger al ejido, en la que obligaba al ejidatario a trabajar la tierra y no enajenarla, cuestión primordial para lo que fue constituido la figura del ejido.

¹⁹ Ídem.

CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL

Nuestro siguiente apartado tendrá como finalidad primordial esclarecer ciertos elementos que a lo largo de nuestro estudio utilizaremos como son: las diferentes facultades, figuras jurídicas y disposiciones en las que interviene la asamblea de ejidatarios, además se analizarán algunas nociones o definiciones básicas para la mejor comprensión de nuestro tema de investigación. No solo se hará un análisis de la legislación vigente, sino también nos ayudaremos de algunos comentarios hechos por doctrinarios y especialistas en el derecho agrario.

Comenzaremos con el estudio del ejido, tomando en cuenta su definición gramatical así como su concepción en los primeros momentos, hasta su paulatina transformación que se ha ido gestado a lo largo de la historia, consecuentemente por el destino a que lo han sujetado nuestros legisladores.

Parte fundamental de nuestra investigación es comprender el alcance y magnitudes que conlleva el establecer como medida sancionadora la separación, privación o suspensión de derechos agrarios, cuestión que causa conflictos a la hora de tratar estos temas.

Para concluir con nuestro apartado esbozaremos el fundamento sustantivo en que se encuentra establecido jurídicamente la Asamblea de Ejidatarios tomando en cuenta todo aquello que le compete.

2.1 El ejido antes y después de 1992

La palabra ejido a tenido diferentes concepciones a lo largo de la historia, de acuerdo a la definición emitida en el diccionario de la Lengua Española proviene del latín *exitus* que significa salida, es decir “el campo común de un pueblo, lindante con él, que no se labra y donde suelen reunirse los ganados o establecer las eras”. En la época colonial al ser renombrados los pueblos de

indios los antiguos *altepeme* se les dotó de ejidos, tierras que posteriormente fueron perdiendo por disposiciones como la Ley de Desamortización que exigía el fraccionamiento de dichas tierras. Ésta concepción hace alusión a los campos que se encontraban a las afueras de los pueblos y que poco tienen que ver con lo que hoy conocemos como el ejido.

Sería a principios del siglo XX cuando resurgió el ejido, con una connotación más cercana a la figura que actualmente existe, Luis Cabrera sería quien propondría esta forma de constitución de la tierra, planteando el tres de diciembre de 1912 la reconstitución de ejidos.

Ahora bien, a lo largo del siglo XX, conforme fueron surgiendo las diferentes disposiciones legislativas que le daban sustento jurídico, el ejido tuvo una serie de transformaciones llegando a tener un cambio significativo con la reforma salinista de 1992.

Mario Ruiz Massieu es quien mejor expone como se definía el ejido en México, antes de la reforma de 1992, mediante un documento presentado en la Segunda Conferencia Mundial de la Reforma Agraria Rural celebrada en Italia donde se señala 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, inembargable e imprescriptible; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto 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...”²⁰

Existe varios elementos a destacar en esta definición, los cuales son: un

²⁰ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, op.cit., p. 131.

patrimonio social constituido por tierras...que el Estado entrega gratuitamente, es decir la existencia del ejido por acción directa del Estado a través de cuatro procedimientos o acciones como lo eran la restitución, la dotación, la ampliación y la creación de nuevos centros de población agrícola; otro elemento a resaltar es la condición de las tierras que deberían de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, con ello se protege este tipo de propiedad para que no salgan del régimen ejidal, cuestión muy útil pues con ello se evitaba la desaparición de la producción y permitía la supervivencia de la clase agraria.

Además el carácter de propietario de los ejidos sobre las tierras, aguas dotadas o restituidas que se encuentra fundado en el artículo 51 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y sobre todo la protección que otorga en el subsecuente artículo 52 en donde estipula que

“...las tierras cultivables que de acuerdo con la ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine...”²¹

De tal forma se entiende que las tierras son propiedad del ejido y de las personas que lo integran pero existen ciertas limitaciones de derechos en lo que se refiere a la propiedad, puesto que se establecen dichos límites en el usufructo individual y la propiedad colectiva, además las tierras siempre serán propiedad del núcleo ejidal. La propiedad del ejidatario sobre su parcela no está revestida de las características de la propiedad privada considerándose como una especie de usufructo vitalicio condicionado que se puede transmitir por herencias.

Para el año de 1992 se propusieron una serie de reformas al artículo 27

²¹ Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

constitucional que afectarían considerablemente el sistema de propiedad ejidal, por lo tanto daba un giro sustancial a la forma de definir al ejido. Si bien es cierto, conservó parte de sus elementos que lo constituían, en otros aspectos lo hizo cambiar radicalmente.

Entonces el ejido sería entendido como:

En la fracción VII del artículo 27 constitucional, “se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas”, además faculta a los ejidatarios para transmitir sus derechos parcelarios, “...tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará el ejidatario el dominio sobre su parcela...”

El artículo 9 de la Ley Agraria, señala: “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título”. Al decir que cuentan con personalidad jurídica, es porque cuentan con la capacidad para realizar cualquier acto jurídico que no contravenga la ley agraria y las supletorias a ésta. Al especificar que tienen patrimonio propio, nos asevera que es legítimo propietario de los bienes que posee por lo tanto puede realizar cualquier trámite o diligencias ante cualquier institución gubernamental o entidad privada.

Como se puede observar, sobrevino un cambio significativo en el cual las tierras parceladas podían pasar a dominio del ejidatario y por lo consiguiente serán susceptibles de enajenación, por lo tanto el sentido inalienable de las tierras se perdía cuestión que cambió la estructura ejidal que en un principio se tenía y a la postre traería serias repercusiones al campo y la sociedad en

México.

Entre los diferentes doctrinarios que han definido el ejido y que a nuestro parecer se acerca más a su realidad y desarrollo histórico es la definición que nos entrega Carlos Humberto Durand que dice de la siguiente manera:

“es una unidad de producción rural, ya sea parcelada o colectiva, cuyo fin es desarrollar la producción rural diversa, según sea su vocación agrícola, ganadera, forestal, acuícola, avícola, porcícola, etcétera. Y su naturaleza jurídica fue, (entre 1915 – 1992) la de un patrimonio familiar –campesino-, de carácter inalienable, inembargable e imprescriptible; y a partir de 1992 sus bienes parcelarios, áreas en común y sus solares urbanos para casa-habitación, guardan la probabilidad de ser enajenados o transmitidos. Así el ejido crea a una nueva persona jurídica, con personalidad y patrimonio propios”²².

Así entonces cambio de forma sustancial la forma de régimen social que la tierra tenía hasta antes de la reforma de 1992, modificando su tradicional naturaleza ya que le otorgan a su estatus jurídico características de la propiedad privada, como el derecho de disponer de ellas (*ius abutendi*), asumiendo así la propiedad ejidal la posibilidad de ser enajenable además de que sus características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables en sobredicho dejándolas a la voluntad del ejidatario.

La nueva forma de concebir la propiedad en el artículo 27 rompe con la antigua razón de ser en la que reivindicaba la lucha por la tierra y la supervivencia de la clase campesina que inmemorialmente han permanecido en la miseria y subdesarrollo, con la reforma de 1992 comenzó el fin de la propiedad social y con ello “el trabajo permanente de la tierra, conforme al cual existe la obligación de sus titulares de mantener la tierra en explotación, este principio al que la doctrina denomina de la función social del derecho de propiedad, constituía una garantía de producción como deber solidario para con

²² DURAND ALCANTARA, Humberto *op.cit.*, p.360.

la sociedad”²³. Es por este principio el que la tierra debe estar en constante trabajo y mantener su tutela por parte de la ley y jamás olvidar su tarea originaria.

Por otra parte y para concluir el presente apartado solo nos falta decir que existen diferentes tipos de ejidos, los cuales son: por su producción encontramos ejidos de tipo agrícola, ganaderos y forestales, mientras que por su forma de explotación serán colectivos e individuales. Son colectivos aquellos que por resolución de asamblea así se determinan, cuya explotación y aprovechamiento se efectúa mediante la participación colectiva de los integrantes del núcleo, correspondiéndole a cada ejidatario su proporcionalidad en la producción. Mientras tanto el régimen individual es aquel que se realiza mediante la parcelación de las tierras, es decir existe una dotación interna de unidades individuales.

2.2 Derechos agrarios

Para efectos del derecho agrario los núcleos de población y los individuos que los conforman tendrán dos clases de derechos: derechos colectivos y derechos individuales.

Los derechos colectivos son aquellos que surgen con la resolución presidencial que da fin a la acción agraria promovida por el núcleo de población interesado en constituirse como ejido ya sea a través de una restitución o dotación de tierras, así en el artículo noveno de la Ley Agraria se encuentra sustentado tal derecho.

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

²³ CRUZ SILVA, Eduardo, “Aceptación y separación de ejidatarios en la nueva Ley Agraria, México, su ineficacia sustantiva y procesal”, (Tesis de Licenciatura, en Derecho, UNAM-FES Aragón, 1995), p.135.

Además el núcleo de población ejidal es propietario de las aguas, pastos montes, bosques, bienes, zonas de urbanización, parcela escolar y la unidad agrícola industrial para la mujer.

Los núcleos de población ejidal no solo tienen derechos colectivos sobre su patrimonio antes mencionado sino también de la producción colectiva que éstos tengan, si así se lo resuelve la asamblea.

Artículo 11.- La explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deberán establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.

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

Por otra parte los derechos individuales son aquellos que cada individuo investido con la calidad de ejidatario tendrá sobre su parcela, derecho común y solar. Para poder adquirir la calidad de ejidatario se requiere:

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

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

Estos derechos individuales se acreditarán con el certificado de derechos agrarios, certificado de derechos parcelario, certificado de derecho común o sentencia o resolución emitida por Tribunal Agrario.

Tales derechos agrarios pueden ser transmitidos, la Ley Agraria menciona los siguientes supuestos: por sucesión, por prescripción negativa, enajenación y cesión de derechos.

Por sucesión existen dos formas, la que se encuentra en el diverso 17 que consiste en una especie de sucesión testamentaria en la cual por medio de una lista de sucesores, el ejidatario tiene la facultad de designar a quien debe sucederle creando una lista de preferencia en la que podrá designar a cualquier persona.

Mientras que el artículo 18 fundamenta una especie de sucesión intestamentaria o también conocida como legítima, en este caso el ejidatario no crea una lista de sucesores por lo cual no existe algún individuo designado para su sucesión, entonces se seguirá el siguiente orden de preferencia: al cónyuge, la concubina o concubinario, uno de los hijos del ejidatario, uno de sus ascendientes y a cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

En el caso de existir dos o más personas con igual derecho a heredar, se dará un plazo de tres meses para que se pongan de acuerdo quien conservara los derechos ejidales de no llegar a un acuerdo el Tribunal Agrario pondrá a la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública, y repartirá proporcionalmente la cantidad obtenida a cada uno de los individuos que tenían derecho a heredar.

La prescripción se encuentra sustentada en el artículo 48 de la Ley Agraria que es una forma de adquirir o librarse de un bien o derecho mediante

el transcurso del tiempo. La adquisición de bienes se le llama prescripción positiva y la liberación de un derecho se le llama prescripción negativa, los requisitos sustentados en el mencionado artículo indica una serie de requisitos como los son: la posesión de las tierras ejidales y que esta posesión sea continua y pública durante un periodo de cinco años si la posesión es de buena fe o diez si fuera de mala fe, solo cubriendo dichos requisitos y a través de un juicio o mediante jurisdicción voluntaria el Tribunal Agrario emita la resolución sobre la adquisición de los derechos sobre las tierras que se trate. Esta prescripción consiste en adquirir solo los derechos sobre la tierra y no por ello implica la desincorporación de las tierras al régimen ejidal²⁴.

Por su parte el artículo 80 de Ley agraria señala la posibilidad de enajenar sus derechos parcelarios a otro ejidatario o vecindado del mismo núcleo ejidal cumpliendo ciertas formalidades como los son: la manifestación por escrito entre las partes interesadas y dos testigos ratificada ante fedatario público, dar aviso al comisariado ejidal. Se notificara por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante quienes en ese orden gozaran del derecho del tanto el cual debe ser ejercido en un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho.

2.3 Separación, privación o suspensión de derechos agrarios

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española se entiende por separación, privación y suspensión respectivamente lo siguiente:

- Separación: Privar de un empleo, cargo o condición a quien lo servía u ostentaba.
- Privación: Acción de despojar, impedir o privar. Pena con que se desposee a alguien del empleo, derecho o dignidad que tenía.
- Suspensión: Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.

²⁴ GONZÁLES NAVARRO, Gerardo, *op.cit.*, p. 218.

Mientras que el diccionario razonado de legislación y jurisprudencia las define de la siguiente manera:

- Suspensión: Cierta pena política o censura eclesiástica que en todo o en parte priva del uso del oficio o beneficio, o de sus goces y emolumentos. La suspensión no recae sino sobre el ejercicio, y por consiguiente nada quita del rango ni del carácter del oficial o beneficiado.
- Privación: La pena con que se desposee a alguno del empleo, cargo o dignidad que tenía, por algún delito que ha cometido.

En el lenguaje común tanto la palabra separación como privación se usan como sinónimos, también así en el aspecto jurídico sobre todo en el derecho agrario el utilizar los términos suspensión, privación y separación de manera indiferente sin embargo existen diferencias sustanciales en la Ley.

En el artículo 23 de la actual Ley se establecen las competencias exclusivas de la asamblea, es la fracción II la que se encarga sobre las aceptación y separación de ejidatarios sin embargo la propia Ley Agraria no indica cuales son las hipótesis posibles por las cuales se puede dar la separación de ejidatarios. Por otra parte el artículo 20 motiva las causales para que exista la pérdida de la calidad de ejidatario.

Artículo 20.- La calidad de ejidatario se pierde:

- I. Por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes;
- II. Por renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderán cedidos en favor del núcleo de población;
- III. Por prescripción negativa, en su caso, cuando otra persona adquiriera sus derechos en los términos del artículo 48 de esta ley.

Como se observa las causales ahí señaladas, tanto la fracción I como de

la II fracción son formas voluntarias de la pérdida de la calidad de ejidatario, mientras que la fracción III es consecuencia del ejercicio del derecho posesorio que tiene algún individuo o del núcleo ejidal por el paso del tiempo.

Por otra parte, al revisar la abrogada Ley Federal de la Reforma Agraria podemos observar que no se utiliza el término separación como la forma de pérdida de la calidad de derechos o solo una simple suspensión temporal de ellos, dicha ley solamente contemplan dos procedimientos, en los cuales se refieren: la privación de derechos ejidales artículo 85 y a la suspensión de derechos artículo 87, más no funda una causal de separación, por lo que podemos discernir que la separación a la que se refiere la Ley Agraria es un termino y procedimiento diferente a los que se encontraban a la Ley Federal de la Reforma Agraria. Entenderemos entonces que cuando se hable de suspensión se refiere a la privación temporal de goce y ejercicio sobre los derechos que se tienen al ser considerado ejidatario, mientras que cuando se habla de pérdida se refiere a la privación absoluta y definitiva de los derechos de los cuales esta investido un sujeto considerado como ejidatario.

Retomando las causales del artículo 20 de la Ley Agraria previamente transcrito consideramos que las hipótesis ahí estipuladas solo procederán por la voluntad del ejidatario, no sería posible que la asamblea sea quien acuerde su posterior separación, lo único que si sería posible formalizar la voluntad del ejidatario para que el Registro Agrario Nacional proceda a la cancelación de los certificados de lo consiguiente afirmamos que la separación de ejidatarios que se encuentra en el artículo 23 no obedece a ninguna de las figuras jurídicas que se encontraban en la anterior Ley Federal de la Reforma Agraria y que dicha separación de ejidatarios no se puede utilizar como medida protectora de las tierras ejidales.

2.4 El Reglamento interno del ejido

Por reglamento se entiende “la colección ordenada de reglas o preceptos

que una autoridad competente (o una persona moral) da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio, o para cualquier actividad”²⁵.

Es el Reglamento del Ejido, el conjunto de reglas escritas establecidas para mantener la organización, trabajo, producción, participación y convivencia interna del núcleo de población ejidal, en el cual se especificarán los derechos y obligaciones a que se sujetan los miembros de dicho ejido así como a los órganos de decisión, de representación y de vigilancia.

De acuerdo al artículo 10 de la Ley Agraria el reglamento contendrá:

1. Las bases generales para la organización económica y social del ejido.
2. Los requisitos para admitir nuevos ejidatarios.
3. Las reglas para el aprovechamiento de tierras de uso común.
4. Y las que los ejidatarios consideren pertinentes.

Además de estos requisitos se tomará en cuenta:

1. Los usos y costumbres propios del núcleo ejidal en cuestión, (mientras estos no contravengan la Ley).
2. Tomar en cuenta el punto de vista de cada individuo.

Entre las facultades otorgadas en el artículo 23 de la Ley Agraria la asamblea será la indicada en crear y modificar dicho reglamento. Con el fin de surtir efectos ante terceros y otorgar certeza jurídica, deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

En cuanto a su estructura, se propone el siguiente orden:

1. Introducción
2. Índice
3. Capitulo

²⁵ Ibidem, p.167.

El capitulado estará dividido en diferentes secciones, por ejemplo:

Primero: Disposiciones generales.

Segundo: A. Ejidatarios

B. Derechos y obligaciones

C. Cómo se adquiere la calidad de ejidatario

D. Suspensión y privación de derechos

Tercero: De la Asamblea

A. De las Formalidades

B. Del Comisariado Ejidal

C. Del Consejo de Vigilancia

D. De la elección de los órganos de representación y vigilancia

E. De la remoción de los órganos de representación y vigilancia

Cuarto: Vecindados

A. Requisitos para obtener la calidad de vecindado.

B. Definición de sus derechos y obligaciones

C. Forma de participación en la Asamblea

D. Reglas para su integración en la Junta de Pobladores

Quinto: Tierras Ejidales

A. De las tierras de asentamiento humano

B. De las tierras de uso común

C. De las tierras parceladas

D. De las tierras con destino específico

D.a. La Parcela Escolar

D.b. La Unidad Agrícola Industrial de la Mujer

D.c. La Unidad Productiva para el desarrollo integral de la juventud.

Sexto: Uso y Aprovechamiento de las Aguas ejidales.

Séptimo: Fondo común (fondo económico para realizar obras o inversión)

Octavo: Sanciones

Para el caso de nuestra investigación cabe resaltar dos elementos importantes, la primera sería en la sección dos, correspondiente a los derechos y obligaciones de los ejidatarios, se establecerán con claridad los derechos y obligaciones que tienen los ejidatarios en relación con su ejido; el trabajo, la producción, las áreas productivas, las prestaciones, la incapacidad en el desempeño de labores, el derecho a participar en las tierras de uso común, designación de sucesores, derecho a votar y ser votado, etc.

Entonces se entiende que el trabajar la tierra y producir es una de las obligaciones primordiales del ejidatario, sin embargo en los últimos años es algo que se ha venido dejando de lado.

Otro aspecto a resaltar de la sección dos, es la suspensión y privación de derechos, en el cual deberá establecerse el procedimiento y las causas para la suspensión (temporal) o privación (definitiva) de uno o algunos derechos de los ejidatarios. Es decir el ejidatario puede incurrir en una falta grave, o pueden establecerse ciertas cuestiones que causarían dicho castigo.

Y por último el apartado octavo, dedicado a las sanciones, tendrán que ser claras y precisas, explicando que tipo de sanciones se aplicarán a quienes realice actos u omisiones que lesionen los intereses del núcleo de población, se considerarán sanciones para los ejidatarios que violen las disposiciones del propio reglamento, las sanciones que correspondan al Comisariado Ejidal y al Consejo de Vigilancia. Las sanciones podrán ser de orden económico o separación temporal o total de alguno o algunos de sus derechos²⁶.

2.5 Autoridades Agrarias

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española la palabra

²⁶ Procuraduría Agraria, "Requisitos para la elaboración del Reglamento Interno del ejido", Guía Agraria, único, volumen 1, número 7, 1994, p.21.

autoridad puede significar:

1. f. Poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho.
2. f. Potestad, facultad, legitimidad.
3. f. Prestigio y crédito que se reconoce a una persona o institución por su legitimidad o por su calidad y competencia en alguna materia.

La palabra autoridad es muy amplia y puede tener diferentes connotaciones, muchas veces se puede utilizar de forma genérica.

En el marco del derecho público, por autoridad se entiende, jurídicamente aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo dicha tesitura, el concepto de autoridad ya no implica una determinada potestad sino que se trata de un órgano del Estado, constituido por una persona, funcionario, una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder. Es el Estado el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en el que se sustenta su formación, organización y funcionamiento. En este orden de ideas, autoridad se entiende como un órgano estatal, pero en realidad solo se señala su rasgo general, de tal forma que existen ciertos elementos que permite distinguir la autoridad de los órganos estatales que no tienen tal carácter y que se traducen de la actividad que desempeñan, dicha función primordial se puede distinguir por las actividades que ellas realizan²⁷.

Las autoridades son aquellos órganos de gobierno de Estado que tienen facultades de decisión y ejecución es decir son aquellas que son “susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o

²⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de Amparo, Cuadragésima segunda edición, Porrúa, México, 2008, p.184.

privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o por ambas conjunta o separadamente”²⁸.

Así puede ser, que una autoridad se encuentren ambas facultades, tanto la de decisión, como de ejecución, serán entonces conocidos como órganos ejecutivos, o puede ser que un órgano este investido solo con las facultades de decisión, será conocida como autoridad u órgano ordenador y que otro órgano o autoridad este facultado solo para la ejecución entonces será conocido como órgano o autoridad ejecutora.

Además de los órganos autoritarios mencionados anteriormente existen unos terceros llamados auxiliares, los cuales carecen de las facultades de decisión, ejecución y de la potestad de imponer sus determinaciones, pues su actividad estriba en coadyuvar, en diversas y variadas formas, con las autoridades. “Los órganos auxiliares, dice don Andrés Serra Rojas, se concretan a preparar las determinaciones administrativas, sin que puedan tomar ninguna determinación, salvo los casos en que la ley estima”²⁹. Podría ser el caso de la asamblea ejidal cuando lo concebían como autoridad, sobre todo las decisiones de gran trascendencia, si bien las decisiones de la asamblea no tenían que ser obligatorias para el Tribunal Agrario, verdadera autoridad jurisdiccional.

En general podremos decir que existen órganos autoritarios, del tipo ordenadores o ejecutores y por otra parte órganos auxiliares que carecen de las características anteriormente nombradas.

Para el caso de nuestro estudio, en el derecho agrario, en el Código Agrario de 1942 hacía diferencia entre autoridades agrarias y órganos agrarios

²⁸ Ídem.

²⁹ Ídem.

asentando como autoridades: al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados y territorios, al Jefe del Departamento Agrario, al Secretario de Agricultura y Fomento ya los Jefes de los Departamentos de Asuntos Indígenas y del Distrito Federal. Mientras que reconocía a las autoridades del núcleo ejidal a: Las Asambleas Generales, los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales y los Consejos de Vigilancia.

Mientras que la Ley Federal de la Reforma Agraria no especifica quienes son las autoridades, se limita a la organización y facultades de las cuales quedaban investidas, “la nueva Ley borró la anterior diferencia que se hacía entre autoridades y órganos agrarios, para ocuparse solamente de autoridades”³⁰.

En el caso de la Ley Agraria, los legisladores mencionan a los órganos ejidales, los cuales fungirán como instrumentos de voluntad de los ejidatarios, constan de la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia. Así entonces les da el carácter de órganos del ejido y a nuestra percepción se entenderán como una especie de órganos auxiliares, la asamblea será el órgano supremo, sin embargo la ley no es clara en las limitaciones y alcances de sus determinaciones, en algunos casos sus decisiones se verán supeditadas a lo que resuelva el Tribunal Agrario como es el caso de la fracción II del artículo 23 que consiste en la aceptación y separación de ejidatarios, pues puede ser que en la acta de Asamblea se acepte a un individuo como ejidatario, pero si éste no es reconocido por la autoridad competente, simplemente lo que haya designado la Asamblea quedara sin efecto, tal y como lo demuestra la siguientes tesis aisladas.

“ACTA DE ASAMBLEA. RESULTA INSUFICIENTE PARA ACREDITAR LA CALIDAD DE EJIDATARIO. Si bien conforme a lo dispuesto por el artículo 23, fracción II, de la Ley Agraria, es competencia exclusiva de la asamblea la aceptación de ejidatarios,

³⁰ CHÁVEZ PADRÓN, Martha, op.cit., p. 363.

no debe soslayarse que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 16 de la citada legislación, la calidad de ejidatario se acredita con el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente, con el certificado parcelario o de derechos comunes, o con la sentencia o resolución relativa del tribunal agrario; lo que pone de manifiesto que para demostrar el carácter de ejidataria, resulta insuficiente el acta de asamblea en la cual se señaló que la quejosa había sido admitida como tal.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 117/2007-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 143/2007, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 537, con el rubro: "EJIDATARIOS. PARA ACREDITAR ESE CARÁCTER CON EL ACTA DE ASAMBLEA DE DELIMITACIÓN, DESTINO Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS EJIDALES, ÉSTA DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS QUE ESTABLECEN LOS ARTÍCULOS DEL 24 AL 28 Y 31 DE LA LEY AGRARIA."³¹

"ASAMBLEA EJIDAL. SUS ACUERDOS NO SON OBLIGATORIOS PARA LAS AUTORIDADES AGRARIAS. Es incorrecto estimar que los acuerdos emitidos por una Asamblea Ejidal, por ser ésta el órgano supremo del ejido, tienen el carácter de obligatorios tanto para los ejidatarios como para las autoridades agrarias, pues además de que no existe disposición legal que así lo establezca, de admitir dicho criterio implicaría desconocer la jurisdicción de los tribunales agrarios para resolver las controversias suscitadas por cuestiones que corresponde decidir a cada uno de los ejidatarios, como sucede en tratándose del aprovechamiento, uso y usufructo de sus respectivas parcelas, conforme lo establecen los artículos 76 y 77 de la Ley Agraria"³².

"DERECHOS INDIVIDUALES AGRARIOS, NO DEBE PEDIRSE LA OPINION DE LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS PARA QUE EL TRIBUNAL DECIDA SOBRE. Es incorrecto poner a consideración de la Asamblea General de Ejidatarios un conflicto de derechos individuales agrarios porque conforme a las disposiciones

³¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tesis Aislada, página: 669. ACTA DE ASAMBLEA. RESULTA INSUFICIENTE PARA ACREDITAR LA CALIDAD DE EJIDATARIO. Amparo directo 186/2005. Lidia Girón González. 12 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Gregorio Vázquez González.

³² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis Aislada, Página: 669, ASAMBLEA EJIDAL. SUS ACUERDOS NO SON OBLIGATORIOS PARA LAS AUTORIDADES AGRARIAS, Amparo directo 362/97. Eustaquia Francisca Reyes Rosas. 11 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Héctor Enrique Hernández Torres.

de la Ley Agraria actualmente en vigor, no es a tal organismo al que compete decidir a quién corresponde el derecho al usufructo parcelario; y si bien es verdad que en el artículo 23, fracción II del ordenamiento legal citado, se confiere a la Asamblea la facultad de tratar los asuntos relacionados con la aceptación y separación de ejidatarios; estas atribuciones no fueron otorgadas de un modo absoluto; puesto que de estimar lo contrario, se llegaría al extremo de establecer que no producirían ningún efecto jurídico las sentencias que llegaran a dictarse en los juicios tramitados ante el Tribunal Agrario, sin el consenso previo de la Asamblea, cuando se diluciden conflictos sobre derechos individuales; dicho en otras palabras, las resoluciones jurisdiccionales en materia agraria no pueden quedar supeditadas a la opinión de la Asamblea porque no es eso lo que la ley establece³³.

2.5.1 Órgano de Participación la Asamblea

La Asamblea es el órgano supremo del núcleo de población ejidal, en ella participan todos los ejidatarios, cuyos nombres y datos básicos están asentados en el libro de registro. Se reúne por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia, si así lo determina el reglamento interno o la costumbre del núcleo agrario.

En la Asamblea, los ejidatarios podrán tratar cualquier asunto mientras no contravengan la ley, el artículo 23 de la Ley Agraria establece su competencia:

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;
- III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o

³³ Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada Página: 338. DERECHOS INDIVIDUALES AGRARIOS, NO DEBE PEDIRSE LA OPINION DE LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS PARA QUE EL TRIBUNAL DECIDA SOBRE. Amparo directo 650/93. Tomasa Sánchez Martínez. 1 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Joel A. Sierra Palacios.

- disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;
 - VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;
 - VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;
 - IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad;
 - X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación
 - XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;
 - XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;
 - XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;
 - XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y
 - XV. Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.

La legislación no establece una tipología de la asamblea como tal, sin embargo advierte una serie de formalidades en las que se distinguen dos formas diferentes de asamblea, la Procuraduría Agraria las clasifica en:

Asamblea sin formalidades específica: también llamada “blanda”, en la que se tratan asuntos usuales, referidos de la fracción I a la VI del artículo 23 de la Ley Agraria. Asamblea de formalidades especiales: también conocida como “dura”, se llevan asuntos de mayor trascendencia e importancia, son los designados en las fracciones VII a la XIV del artículo 23 de la Ley Agraria. En ella deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Para asegurar la validez de las decisiones tomadas por la asamblea la Ley Agraria establece una serie de requisitos para que estos

sean llevados acabo entre ellos tenemos:

La convocatoria puede ser primera, segunda o ulterior, según el número de asistentes y los asuntos que se vayan a discutir. El quórum será quien determinará la instalación válida de la asamblea, cuando se trate de la primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, excepto en el caso de los asuntos de las asambleas duras, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios. Cuando se reúnan por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea será válida con el número de ejidatarios que asistan, excepto en las asambleas duras, la cual quedará instalada legalmente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios.

Para la toma de decisiones se hará por mayoría de votos excepto en las asambleas duras donde se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes.

La convocatoria se expedirá con no menos de 8 días de anticipación ni más de 15 días. Cuando se trate de cualesquiera de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, deberá ser expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de celebración de la asamblea. Dicha convocatoria puede ser emitida por el Comisariado Ejidal o por el Consejo de vigilancia y pueden hacerlo por iniciativa propia o por que se lo soliciten 20 ejidatario o el 20 por ciento del total de ejidatarios. Si en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud no realizan la convocatoria entonces la Procuraduría Agraria la podrá realizar.

La cédula de convocatoria debe incluir la fecha, hora y lugar de realización de la Asamblea, así como los asuntos que se van a tratar, de modo que se enteren con antelación los integrantes del núcleo ejidal.

El Acta de Asamblea constituye un documento donde se asientan los acuerdos tomados por los ejidatarios, para ser levantada de manera correcta deberán incluirse:

- Lugar, día y hora de la celebración
- Lista de asistentes
- Verificación del quórum legal.
- Los acuerdos tomados en Asamblea
- Hora en que terminó la Asamblea
- Firma del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia
- Los ejidatarios que deseen hacerlo.

Si existe inconformidad sobre alguno de los asuntos en el acta, cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta, haciendo constar de tal hecho. Cuando se trate de los asuntos establecidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, se tomarán los requisitos del Registro Agrario Nacional, pasada ante la fedatario publico y firmado por el representante de la Procuraduría Agraria e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

2.5.2 Órganos de representación

Dichos órganos se encuentran integrados por el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia. El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de asamblea, es decir es quien materializa las decisiones del núcleo ejidal además, de ser el representante, gestor de la administración del ejido. Se constituye por un presidente, secretario y tesorero, con sus respectivos suplentes, podrán contar con sus secretarios auxiliares según lo permita su reglamento interno. Este habrá de constar su forma y extensión de las funciones de cada miembro; si nada dispone se entenderá que

sus integrantes funcionarán conjuntamente³⁴.

En el artículo 33 de la Ley Agraria señala cual son las facultades y obligaciones:

- I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas, (que es un apoderado general) .
- II. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios;
- III. Convocar a la asamblea en los términos de la Ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas;
- IV. Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a éstas sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que éstas se encuentren; y
- V. Las demás que señalan la Ley y el reglamento interno del ejido.

El Consejo de Vigilancia, tiene la función de vigilar que los actos del Comisariado estén sujetos a la Ley y al reglamento interno, su integración esta constituido por un Presidente, dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes.

Sus funciones se encuentran dispuestas en el artículo 36 de la Ley Agraria:

- I. Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la Ley a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea;
- II. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya

³⁴ Procuraduría Agraria, "Organos Ejidales y Comunales", Guía Agraria, único, volumen1, número 10, 1994, p. 9-17.

- incurrido el comisariado;
- III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado; y
- V. Las demás que señalen la Ley y el reglamento interno del ejido.

* Además firmar las actas de asamblea.

Los siguientes requisitos son aplicables tanto para el comisariado ejidal como para el consejo de vigilancia:

1. Ser ejidatario del núcleo de población.
2. Haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses.
3. Estar en pleno goce de sus derechos.
4. No haber sido sentenciado por delito que amerite pena privativa de la libertad.
5. Deberá trabajar en el ejido mientras dure su cargo.

La elección de sus integrantes, como de sus suplentes, serán electos en asamblea, el voto será secreto, el escrutinio público e inmediato, en caso de empate se volverá a votar y si vuelve a quedar empate se hará un sorteo entre los individuos que hayan quedado empatados. Durarán tres años en sus funciones, no podrán ser reelectos si no hasta que haya transcurrido un lapso igual al periodo que estuvo en funciones, si al terminar su periodo de gestión no han realizado la nueva elección, serán los sustituidos por los suplentes, entonces el consejo de vigilancia convocará a elecciones en un plazo no mayor de 60 días contado a partir de la fecha en que concluyan las funciones.

Podrán ser removidos con antelación a la conclusión de su periodo, en cualquier momento, mediante voto secreto por la asamblea que se reúna o que sea convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios del núcleo.

La junta de pobladores es mencionada como un órgano de participación integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, podrá realizar propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios

públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano. Su integración y funcionamiento se determinará en el reglamento que al efecto elaboren los miembros de la misma y podrá incluir las comisiones que se juzguen necesarias para gestionar los intereses de los pobladores.

Sus atribuciones y obligaciones están en el artículo 42 de la Ley Agraria, son: Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas; informar en conjunto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales y clínicas y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea interés de los pobladores; opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vida y la sanidad; dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización; y las demás que señala el reglamento de la junta de pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la ley ni a las facultades previstas por esta Ley para los órganos del ejido.

2.6 Patrimonio Ejidal

Las tierras ejidales están conformadas por su destino en: tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas, pueden ser objeto de contratos y darse en garantía.

De acuerdo al artículo 45 las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población o por los ejidatarios titulares según se trate de uso común o parceladas, se pueden dar en arrendamiento, aparcería, asociación en participación, usufructo, cualquier otro cuya finalidad única sea el uso, los contratos que impliquen el uso de tierras por terceros tendrán una duración

acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años.

Tanto el núcleo de población ejidal como los ejidatarios en lo individual, por resolución de asamblea podrán dar en garantía el uso y disfrute de sus tierras, lo que quiere decir que solo los derechos son los que se dan en garantía no así la propiedad como tal. En caso de solicitar un crédito y se entreguen los derechos de uso y disfrute en garantía y exista un incumplimiento, la institución crediticia puede hacerla efectiva solo por el plazo pactado recurriendo ésta al Tribunal Agrario y que dicho órgano lo resuelva favorable a la persona crediticia, cuando llegase el vencimiento del plazo, el uso y disfruto regresarán al ejidatario o núcleo de población ejidal. Para que la garantía surta sus efectos debe de constituirse ante fedatario público y registrarse ante el RAN.

2.6.1 Tierras de asentamiento humano

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

Dichas tierras del asentamiento humano serán el área irreductible del ejido, es decir no puede disminuir su superficie, además de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables excepto cuando el núcleo de población aporte tierras al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin.

El Fundo legal y zona de urbanización, corresponde a las tierras destinadas a los caseríos de los habitantes, es el área específica del poblado,

tiene una particularidad por su origen histórico, se realizó su constitución mediante cédulas y ordenanzas especialmente para las comunidades indígenas de forma que ya muchas comunidades contaban con su fundo antes de constituir los ejidos, es una institución “de origen colonial y que tiene su fundamento en ordenamientos ajenos a la legislación agraria”³⁵.

La zona de urbanización como anteriormente se mencionó es la reservada para el crecimiento urbano, solo que ésta se destina y surge con las nuevas creaciones de centros de población, por lo tanto al ser nuevos centros, lógicamente no cuentan con un fundo legal.

El fundo legal tiene un carácter más amplio puesto que cuenta con un área mayor comprendida por las reservas del crecimiento urbano y las zonas reservadas a los servicios públicos que requieran superficies externas tales como caminos, sistemas de riego, mientras que la zona de urbanización solo consiste en los solares y la superficie necesaria para los servicios públicos concentrados únicamente en inmuebles especiales como escuelas y edificios.

La parcela escolar será un espacio establecido con por la asamblea el cual será destinado para la investigación, enseñanza y divulgación de practicas agrícolas que tendrán como objetivo hacer eficientes los recursos humanos y materiales, el reglamento interno será quien normará su uso. La última reforma elimino la obligatoriedad de éste espacio dejándolo al arbitrio y capacidades de cada núcleo y alas disposiciones de su reglamento interno.

La unidad agrícola industrial de la mujer es otro espacio que destinará la asamblea, se localizará preferentemente en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales aprovechadas por las mujeres mayores de dieciséis años del núcleo de población. En esta unidad se podrán integrar

³⁵ VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo Gabino, op.cit. p.314.

instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina, resulta el mismo caso que la parcela escolar, no existe una obligatoriedad de la misma.

La unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud es el área que la asamblea destina a las actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para los hijos de los ejidatarios y vecindados mayores de 16 años y menores de 24 años, dicha unidad será administrada por un comité especial designada por los integrantes de la misma. Éste es un medio para encauzar las actividades e inquietudes de todo tipo de la juventud del poblado. Su creación es una respuesta al abandono de la juventud campesina y a la reducción de sus expectativas de obtener su propio medio de subsistencia.

La superficie necesaria para los servicios públicos de la comunidad, son todos aquellos espacios destinados para establecer los servicios públicos de la comunidad, se diferencian dos tipos de superficies para asignar: la necesaria para los edificios en donde se presenten servicios públicos que sólo requieran un área reducida para la atención al particular, tales como oficinas, escuelas, edificios públicos y la superficie necesaria para aquellos servicios que requieren áreas más amplias o espacios abiertos, tales como corrales de inspección fito y zoonosanitaria, rastros y otros³⁶.

Ahora bien los solares son “terrenos destinados a la edificación de casas, superficie lotificada ubicada en la zona de urbanización dentro de las tierras del asentamiento humano”³⁷, serán de propiedad plena de sus titulares. Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización. La extensión del solar se determinará por la asamblea, con la participación del municipio correspondiente, de

³⁶ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, op.cit., p. 161-172.

³⁷ Glosario de términos jurídicos agrarios, http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/d_atastore/homestore/index/enciclopedia/Terminos_Agrarios.pdf.

conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.

La asamblea hará la asignación de solares a los ejidatarios, determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada uno de ellos. Esta asignación se hará en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con los solares que resulten del plano aprobado por la misma asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional. El acta respectiva se inscribirá en dicho Registro y los certificados que éste expida de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes, los cuales posteriormente serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad y serán regidos por el derecho común, es decir se da una desincorporación del régimen de propiedad social a un régimen de propiedad privada.

2.6.2 Tierras parceladas

Son las superficies definidas que han sido adjudicadas en forma individual a miembros del núcleo ejidal, también se pueden definir como aquellas “tierras que han sido delimitadas por la asamblea con el objeto de constituir una porción terrenal de aprovechamiento individual”³⁸ y respecto de los cuales los ejidatarios ejercerán su aprovechamiento, uso y usufructo.

A partir del plano general del ejido, la asamblea podrá efectuar el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho, o regularizar la tenencia de los poseesionarios.

El artículo 29 y 30 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y títulos solares es quien funda y motiva el reconocimiento parcelario, así como la regularización posesionaria los cuales transcribimos:

³⁸ GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo, op.cit. p.180.

Artículo 29.- La Asamblea al destinar tierras al parcelamiento, podrá:

- I. Reconocer el parcelamiento económico o de hecho, o
- II. Parcelar las tierras en las que no exista ningún tipo de parcelamiento.

Artículo 30.- Cuando el Asamblea reconozca el parcelamiento económico o de hecho, procederá a regularizar la tenencia de los ejidatarios. Así mismo, podrá reconocer a los poseedores y regularizar su tenencia en los términos del Capítulo Tercero del presente Título.

Si resultaren tierras vacantes, podrá asignar los derechos ejidales a individuos o grupos de individuos.

El parcelamiento formal es aquel basado en el derecho, por medio de una resolución agraria administrativa, resolución jurisdiccional o resolución de asamblea, en este caso se sujetara a lo dispuesto del artículo 29 al 40 del antes mencionado reglamento.

El parcelamiento económico es el que se realiza de hecho sin mediar ninguna de las resoluciones mencionadas y que sólo puede realizarse sobre tierras que no estén formalmente parceladas, siempre que no se trate de tierras destinadas para el asentamiento humano. En cuanto a la acreditación de derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas, se acreditarán con sus certificados de derechos agrarios o certificado parcelario.

2.6.3 Tierras de uso común

La Asamblea de cada núcleo ejidal conforme al artículo 56 de la Ley Agraria tiene el derecho y la facultad de determinar el destino de las tierras que le pertenecen, reconocer el parcelamiento económico o de hecho y regular la tenencia de los poseedores, así podrán designarlas al asentamiento humano, a la parcela y uso común.

De acuerdo al artículo 73, las tierras de uso común son las que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieran sido especialmente reservada por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean parceladas. La Ley Agraria no es muy clara en definir cuales son esas tierras, sin embargo son parte de los derechos al que pueden acceder los ejidatarios. Dichas tierras serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, mediante el reglamento interno se regulará su uso incluyendo los derechos y obligaciones.

Con motivo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), se expiden los certificados de derechos de uso común que ampara un porcentaje de dichas tierras que se obtiene al dividir el número de hectáreas de uso común entre el número de ejidatarios legalmente reconocidos.

Existe una excepción en el caso de la condición inalienable de la cual se caracteriza a éste tipo de tierras, el cual obedecerá a una manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido, se sujetaran a lo estipulado en el artículo 75 de la Ley Agraria.

2.6.4 Aguas del Ejido

El uso y aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios según se trate tierras comunes o parceladas. Actualmente el artículo 53 de la Ley Agraria precisa que la distribución, servidumbre de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidos por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia es decir la Ley de Aguas Nacionales. Los agujeros comprendidos dentro de las tierras ejidales, siempre que no hayan sido legalmente asignadas individualmente, serán de uso común y su aprovechamiento se hará conforme

al reglamento interno del ejido, los núcleos de población ejidal beneficiados con aguas correspondientes a distritos de riego u otros sistemas de abastecimiento están obligados a cubrir las tarifas aplicables³⁹.

³⁹ Íbidem., p. 199.

CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO

Nuestro siguiente apartado tiene como objetivo estudiar todas y cada una de las fuentes legislativas de las cuales emanan los derechos, obligaciones y facultades de los cuales se encuentra conformada la asamblea de ejidatarios, así como el estudio de algunas instituciones que intervienen en el que hacer jurídico del derecho agrario.

Comenzaremos analizando la importancia del artículo 27 constitucional única y exclusivamente lo que tenga que ver con el ejido y las instituciones que surgieron posterior a la reforma de 1992 así como la forma de comprender los nuevos cambios sustanciales que con ello conlleva, entrando así a una nueva etapa a lo que algunos doctrinarios llaman “el ejido voluntario”.

Posteriormente analizaremos la Ley Federal de la Reforma Agraria, en la que se encuentran dos figuras jurídicas imprescindibles, como son la privación y suspensión de derechos agrarios, procedimientos que de forma directa o indirecta permitían la sobrevivencia del ejido, cuestión que la Ley Agraria no toma en cuenta razón por lo que centraremos nuestra atención dedicándole un pequeño apartado en el presente trabajo.

Por último dirigiremos nuestra atención al que hacer de la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y la Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, en el cual nuestro objetivo es limitarse al tenor de nuestra investigación y no profundizaremos en un estudio minucioso de cada institución cuestión que nos llevaría mucho tiempo y nos desviaría de nuestro tema a desarrollar.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27

Es de amplia importancia el estudio del artículo 27 constitucional, en éste se constituye el derecho del individuo para gozar de los beneficios del reparto agrario. El origen de éste artículo fue la respuesta que las autoridades y las facciones revolucionarias triunfantes dieron para resolver el problema agrario, dando como origen no solo a la propiedad social sino también al derecho social. En México se encuentran establecidas tres diferentes tipos de propiedades: la propiedad pública o de bienes nacionales, la propiedad privada y la propiedad social.

Se regula la propiedad pública o de bienes nacionales, en los párrafos 4º a 8º y en las fracciones I y VI, constituyen los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional, el cual se integra con los patrimonios de la Federación, de las entidades federativas y de las entidades paraestatales; mientras que los bienes de dominio público entre los que se incluyen los señalados en los párrafos 4º, 5º, y 8º del artículo 27 constitucional, están sujetos a un régimen excepcional establecido por el ya mencionado precepto constitucional así como a diversas leyes como la Ley de Bienes Nacionales, Ley Federal de Aguas, Ley Forestal entre otros ordenamientos. Tales bienes son inalienables, imprescriptibles, inalienables, no son objeto de gravámenes o derechos reales y están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los tribunales federales, para su uso y explotación se requiere concesión otorgada por el Ejecutivo Federal.

En cuanto a la propiedad privada de tierras y aguas son los párrafos 2º y 3º y las fracciones I, II, III, IV, V, VI y XV del artículo 27, su régimen legal ordinario está contenido en el Código Civil de las diversas Entidades Federativas, así como en diversas Leyes y ordenamientos como lo son: la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio, Ley del Desarrollo Urbano, entre otros, su protección contra actos arbitrarios de la autoridad la tiene en el artículo 14 y 16 constitucional.

Mientras que la propiedad social que es la que nos interesa se regula en el párrafo 3º y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XI y XX así como la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial del 26 de febrero de 1992 que abrogó la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, entre otras disposiciones legales. Dicha propiedad se encuentran formada por ejidos y comunidades; constituyendo así una de las garantías y derechos constitucionales permitiendo así la tutela a los sectores más desprotegidos como lo es el campesinado mexicano⁴⁰.

De esta forma trataron de poner fin a una serie de problemáticas y necesidades de la población mexicana agraria que para ese entonces constituía más del 70% de los individuos, sin embargo el problema no estaba resuelto cuestión que provoco una serie de reformas desde su expedición en 1917 hasta nuestros días.

Son 15 las reformas y diversos los cambios que se han hecho a lo largo de la historia, en la exposición de motivos de los primeros decretos enumera diferentes problemas como son: minifundismo, restricciones a los ejidatarios, estancamiento, deterioro técnico, producción ejidal insuficiente, pocos alicientes para la inversión de capital en actividades agropecuarias debido a la falta de certeza para todas las formas de tenencia de la tierra, derivada del reparto abierto y permanente, debido a que los minifundistas no cumplen las condiciones para obtener los créditos; prácticas al margen de la Ley, como la renta, usufructo y venta de tierras ejidales que traen como consecuencia bajos ingresos para los campesinos y la imposibilidad para hacer la defensa legal de sus intereses, en consecuencia se a reformado dicho precepto constitucional, sin embargo no todas las reformas han resuelto el problema agrario, sino que al contrario han acarreado un sin número de problemas propiciando la

⁴⁰ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por Diego Valadés. Tercera Edición. IJ-UNAM. México 1992.

desaparición del ejido, sobre todo la última reforma de 1992 que trajo un cambio sustancial en la tutela y protección del campo⁴¹.

De acuerdo a la exposición de motivos para reformar el artículo 27 constitucional, las modificaciones girarían sobre tres directrices principales, las cuales son:

- a) Dar certidumbre jurídica en el campo
- b) Capitalizar el campo
- c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal

En cuanto a dar certidumbre jurídica se refiere, se tuvo como primer paso el poner fin al reparto agrario por el hecho de no haber más tierras para satisfacer la demanda incrementada por la dinámica demográfica por lo tanto tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración dando por consecuencia la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente fracciones donde se reglamentaba el reparto agrario. Para garantizar la justicia agraria se establecen en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción, mientras que la fracción XIX contempla la creación de la Procuraduría Agraria. También se le da más certeza jurídica a la pequeña propiedad al quedar derogada la fracción XIV, se elimina el requisito del certificado de inafectabilidad para promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de tierras o aguas, esto implica que además de contar con los recursos ordinarios, se cuenta ahora con el juicio de amparo. La fracción XV se fue modificada para confirmar la prohibición de los latifundios regulando de manera más precisa en la fracción XVII el fraccionamiento de la pequeña propiedad concordante con los límites señalados en las fracciones IV y XV.

⁴¹ *Ibíd.*

Para capitalizar el campo con el objetivo de reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión para lograrlo se reforma la fracciones IV y VI⁴², eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer, se suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces.

Para proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal el primer párrafo de la fracción VII se modifica reconociendo la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal confirmándolos como forma de propiedad, proclama la integridad de las tierras de los grupos indígenas, reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y los faculta para decidir sobre las condiciones que más les convengan dándoles la posibilidad de ceder los derechos de uso sobre las parcelas ejidales buscando también el relevo del ejidatario titular por otro sujeto con mejores posibilidades productivas y de esta forma dinamizar la actividad rural.

Con dicha reforma dio pie a la posibilidad de enajenar las tierras ejidales y cambiar el destino de la tierra, retirando los candados jurídicos se abrió la posibilidad del mercado de tierras y que elementos nuevos se introdujeran a los núcleos ejidales que en algunos casos terminaría por afectar al ejido, por otra parte se derogó la Ley Federal de la Reforma Agraria para así dar vigencia a la nueva Ley Agraria donde se encontraría el sustento jurídico secundario de cómo hacer posible la nueva reforma salinista.

3.2 Ley Federal de la Reforma Agraria

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971 y fue abrogada el 23 de febrero de 1992 dando paso a la Nueva Ley Agraria. Sin embargo el artículo tercero transitorio de la nueva ley le da vigencia para conocer de los procedimientos de ampliación o dotación de tierras, bosques y

⁴² <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/001.html>, 15 de noviembre 2015.

aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales

Aun que hoy en día se encuentra abrogada la Ley Federal de la Reforma Agraria, es de suma importancia su estudio, es el antecedente más próximo donde se encontraban contenidos los mecanismos con los cuales se podía suspender o perder los derechos de los ejidatarios, procedimientos que permitían la sobrevivencia y propiciaban la producción ejidal.

En el artículo 47 se encontraban consagradas las facultades y obligaciones de la Asamblea General, entre ellas, en la fracción IX la de conocer de las solicitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido.

La Ley Federal de la Reforma Agraria contemplaba en el artículo 45 la privación y en el artículo 87 la suspensión de derechos ejidales.

Artículo 85.- El ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando:

I.- No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la ley;

II.- Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedo comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapacidad total permanente que dependían del ejidatario fallecido. En estos casos, la

nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular, autor de la herencia.

III.- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

IV.- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficies de uso común, en ejidos y comunidades ya constituidos;

V.- Enajenen, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76; y

VI.- Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Las fracciones I y VI son de llamar la atención, impulsaba a la productividad y prohíben tajantemente la venta de las tierras, imprescindible para la sobrevivencia del ejido.

De acuerdo al artículo 86 del comentado ordenamiento, al decretarse la pérdida de una unidad de dotación, ésta deberá adjudicarse a quien legalmente aparezca como su heredero, quedando destinada dicha unidad al sostenimiento del grupo familiar que económicamente dependía del campesino sancionado; salvo lo dispuesto en la fracción II del artículo anterior.

Artículo 87.- La suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquéllos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado. También procede la suspensión respecto del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, marihuana, amapola o cualquiera otro estupefaciente. La sanción será aplicada previa comprobación plena de las causas antes indicadas por la Comisión Agraria

Mixta, y abarcará, según el caso, un ciclo agrícola o un año. En estos casos, la unidad de dotación se adjudicará provisionalmente, por el tiempo que debe durar la sanción, al heredero legítimo del ejidatario.

Sustanciación de la suspensión. El procedimiento para llevar a cabo la suspensión de derechos se encontraba establecido en los artículos del 421 al 425, el cual se desarrollaba en dos momentos, primero internamente y posteriormente ante la Comisión Agraria Mixta y se sustanciaba de la siguiente manera:

Procedimiento interno. En el caso que un ejidatario incurra en alguna de las causales previstas en el artículo 87 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, podrá pedir la suspensión, cualquier ejidatario, denunciando los hechos ante la Asamblea General o el Comisariado Ejidal.

En la Asamblea deberá estar algún representante de la Delegación Agraria quien se cerciorará de la asistencia del quórum legal, de las votaciones y demás formalidades para el levantamiento del acta, es por ello necesaria su presencia, pues sin ella no surtirá efecto alguno, por otro lado la denuncia debe estar incluida en el orden del día, además de estar citados tanto el denunciante como el afectado.

Procedimiento ante la Comisión Agraria Mixta. Se presentará un escrito solicitando la suspensión de derechos acompañado de la acta de asamblea levantada ante el representante de la Delegación Agraria dirigido a la Comisión Agraria Mixta, la cual girará una copia a la parte afectada y se señalará día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos no antes de quince ni después de treinta días. El día señalado para su realización se le dará lectura al escrito, se dará cuenta de las pruebas recabadas y se oirán los alegatos. La Comisión Agraria Mixta tendrá ocho días para dictar la resolución y notificara a las partes para su posterior ejecución, dicha resolución será irrecurrible.

Sustanciación de la privación de derechos. Mientras tanto la sustanciación de la privación de derechos es muy parecida a la de la suspensión, su fundamento legal es del artículo 426 al artículo 433 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Solamente la asamblea general y el Delegado Agrario podrá realizar la petición, la Asamblea deberá cumplir las formalidades del artículo 420 señalando la causa legal de la privación, acompañándola de las pruebas en que se funde su petición. La Comisión Agraria Mixta revisara y estudiara la petición, en el cual si resulta alguna presunción fundada en que proceda la privación, mandará a citar al Comisariado Ejidal, al Consejo de Vigilancia y al o los ejidatarios afectados. En el desahogo de la audiencia, escucharan a los interesados y se recibirán pruebas y alegatos, posterior a la audiencia la Comisión tendrá diez días para resolver si procedía o no la privación de derechos, en caso de proceder el ejidatario afectado contaría con treinta días para recurrir dicha resolución ante el Cuerpo Consultivo Agrario quien tendría otros treinta días para dictar su resolución, cabe resaltar que de la revisión de la resolución tenía la facultad de modificar, confirmar o desechar la resolución de la Comisión Agraria, en caso que fuera confirmada, tenía que dar vista al Registro Agrario Nacional, para realizar las inscripción, certificación o cancelaciones pertinentes. Como se puede ver ambos procedimientos eran dirimidos por la Comisión Agraria Mixta y en ambas la Asamblea General de Ejidatarios tenía la facultad para accionar dicho mecanismos sancionadores.

3.3 Ley Agraria de 1992

Ya en el marco anterior de este trabajo nos hemos referido a esta legislación estudiando lo concerniente al ejido y sobre todo a la asamblea de ejidatarios que es nuestro principal tema en estudio. Bajo este tenor continuaremos nuestra investigación limitándolo a reflexionar sobre la facultad de la asamblea en cuanto a lo que se refiere a la separación del ejidatario,

estipulada en la fracción II del artículo 23 de la Ley Agraria la cual se encuentra de la siguiente manera:

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

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

Sin embargo la Ley Agraria no establece cuando, de que forma, en que consiste o bajo que procedimiento se dará la separación de ejidatarios; la única mención que hace es cuando el ejidatario pierde su calidad de ejidatario ya sea por renuncia o cesión de sus derechos parcelarios y comunes, en la cual de acuerdo al artículo 83 de dicho ordenamiento el comisariado ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional, el cual efectuará las cancelaciones correspondientes.

Por otra parte el artículo 20 especifica la forma en que la calidad de ejidatarios se pierde, como lo son:

- I. Por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes;
- II. Por renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderán cedidos en favor del núcleo de población;
- III. Por prescripción negativa, en su caso, cuando otra persona adquiera sus derechos en los términos del artículo 48 de esta ley.

Por lo tanto podemos inferir que la figura y procedimiento de separación o privación de ejidatarios o de derechos ejidales no fue tomada en cuenta en este nuevo ordenamiento, por una parte el cambio de denominación de autoridad agraria a órgano agrario pudo ser con la intención de restarle

potestad y facultades a la Asamblea de Ejidatarios y por lo tanto la separación o privación de ejidatarios o de derechos ejidales no tendría razón de ser como facultad de la propia Asamblea por carecer de legitimación e investidura jurídica.

Recordemos que en la anterior Ley Federal de la Reforma Agraria contempla la suspensión y privación de derechos, en la Nueva Ley Agraria solo hace referencia a la suspensión cuestión en la que inferimos que se trata de una figura nueva la cual no tiene precedente en las anteriores legislaciones agrarias, por lo tanto la suspensión que contempla la fracción II del artículo 23 es solo consecuencia de un acto voluntario tal y como lo afirmamos anteriormente ⁴³, más sin embargo el legislador no fue claro y deja la incertidumbre a la libre interpretación de entender la suspensión como un acto sancionador siendo esta una equivocada aseveración pues no existe causal expresa en la Ley que así lo permita.

Sin embargo esta reglamentación puede estar supeditada en el reglamento interno de cada ejido y no solo tomar en cuenta los supuestos enumerados en el artículo 20 de la Ley Agraria tal y como se puede percibir en la siguiente tesis aislada.

“ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS. LA FACULTAD PARA SEPARAR DEL NÚCLEO A SUS INTEGRANTES, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY AGRARIA, NO SE LIMITA A LAS CAUSAS QUE AL RESPECTO CONTEMPLA SU PRECEPTO 20, SINO QUE TAMBIÉN COMPRENDE LAS CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL EJIDO. Lo dispuesto por los artículos 10 y 20 de la Ley Agraria en el sentido de que los ejidos operan conforme a su reglamento interno, sin más limitaciones que las previstas en la ley, y que la calidad de ejidatario se pierde por cesión legal, renuncia o por prescripción negativa de sus derechos parcelarios y comunes, no implica que la facultad de la asamblea

⁴³ CORZO RÍOS, Félix Ignacio, “La Facultad de separar ejidatarios por parte de la asamblea general de ejidatarios no es una sanción, sino únicamente consecuencia directa de un acto voluntario”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, número 37, año II, México, septiembre-diciembre 2005, pp. 29.

general de ejidatarios contenida en el artículo 23, fracción II, de la referida ley, de separar del núcleo a sus integrantes, se limite a las mencionadas hipótesis, sino que, al otorgar el artículo 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria, plena autonomía y respeto a los ejidos y comunidades para decidir, además del destino y delimitación de las tierras parceladas, su organización interna, se concede a la asamblea de ejidatarios la facultad de establecer en el reglamento interno que la comunidad agraria apruebe, la separación de sus miembros por incumplimiento de las obligaciones establecidas en él; por tal razón, las causas de separación contenidas en el mencionado reglamento son independientes de las que contempla el invocado artículo 20, sin que ello signifique exceder lo previsto en la ley de la materia”⁴⁴.

Pero aun así podría suscitar dos supuestos tanto de hecho como de derecho considerándose algunos como ilegales pues como repetimos la privación y suspensión quedaron eliminados de la nueva ley y las causales que podrían proponer el reglamento interno quedarían sin efecto, por lo tanto podría ser una limitante jurídica, de lo cual la siguiente jurisprudencia.

“PRIVACIÓN DE DERECHOS AGRARIOS DE EJIDATARIO O COMUNERO. LA ACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA ABROGADA, EJERCIDA CON POSTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY AGRARIA, ES IMPROCEDENTE, SIN PERJUICIO DE LAS FACULTADES QUE ESTA ÚLTIMA CONCEDE A LA ASAMBLEA GENERAL EN LA MATERIA. El artículo tercero transitorio de la Ley Agraria, vigente a partir del 27 de febrero de 1992, estableció que únicamente se seguiría aplicando la Ley Federal de Reforma Agraria en los asuntos que se encontraran en trámite "en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales". En ese sentido, se concluye que la acción contenida en la fracción I del artículo 85 de la

⁴⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis: Aislada, Página: 3104, ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS. LA FACULTAD PARA SEPARAR DEL NÚCLEO A SUS INTEGRANTES, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY AGRARIA, NO SE LIMITA A LAS CAUSAS QUE AL RESPECTO CONTEMPLA SU PRECEPTO 20, SINO QUE TAMBIÉN COMPRENDE LAS CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL EJIDO, Amparo directo 516/2005. Asamblea General de Ejidatarios del poblado El Bernal, Municipio de González, Tamaulipas. 7 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Hernández Huízar. Secretaria: Gabriela Margarita Maldonado Esquivel.

Ley Federal de Reforma Agraria abrogada es improcedente cuando se hubiere ejercido con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Agraria, pues la regulación del ejercicio de dicha acción no se contiene en los supuestos expresamente contemplados en la mencionada disposición transitoria, para seguir rigiéndose bajo la Ley abrogada; además, en la Ley Agraria en vigor se eliminó como causa de pérdida de derechos agrarios de comunero o ejidatario el hecho de que no trabajen la tierra personalmente o con su familia por un periodo consecutivo de dos años o más, lo que es acorde con el cambio en el sistema agrario nacional derivado de las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1992, que permiten a los citados sujetos de derecho el aprovechamiento de sus parcelas en forma personal o por medio de terceras personas con el propósito de obtener su bienestar a través de la capitalización del campo, sin que lo anterior implique desconocer las facultades que la Ley Agraria concede a la asamblea general, como órgano supremo del ejido o comunidad, para determinar la separación de los ejidatarios o comuneros en los casos previstos en el correspondiente reglamento interno”⁴⁵.

Así entonces la privación y suspensión no se puede equiparar a la separación de ejidatarios pues como se comento anteriormente no existe causales para que así se decrete algún procedimiento sancionador. Por otra parte podemos inferir que la única forma no voluntaria en que un ejidatario pueda perder su derecho a su parcela es mediante la prescripción negativa estipulada en el artículo 48 de la Ley Agraria, la cual la podríamos equiparar a la fracción I del artículo 85 de la Ley Federal de la Reforma Agraria en la cual un ejidatario perdía sus derechos si sus tierras permanecían ociosas por más de dos años consecutivos.

⁴⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis: Jurisprudencia, Página: 297, PRIVACIÓN DE DERECHOS AGRARIOS DE EJIDATARIO O COMUNERO. LA ACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA ABROGADA, EJERCIDA CON POSTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY AGRARIA, ES IMPROCEDENTE, SIN PERJUICIO DE LAS FACULTADES QUE ESTA ÚLTIMA CONCEDE A LA ASAMBLEA GENERAL EN LA MATERIA, Cuarto y Quinto Tribunales Colegiados del Quinto Circuito, actualmente Segundo y Tercero en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, respectivamente, y el entonces Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, actualmente Primero en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. 28 de abril de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

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

Fundamental es el estudio del presente reglamento, fue expedido el 5 de enero de 1993, cuenta con cinco títulos y siete capítulos, tiene sus sustento jurídico en el artículo 27 constitucional en su fracción VII, en los artículos 23 y 56 de la Ley Agraria en la que faculta a las Asambleas Ejidales elegir el destino que le van a dar a sus tierras y posteriormente reconocer derechos a los miembros del núcleo ejidal que se encuentran en incertidumbre ya sea por haber realizado algunas acciones no formalmente parceladas las cuales de acuerdo al artículo 19 del reglamento en comento son las siguientes: destinarlas al asentamiento humano, al uso común o al parcelamiento, reconocer el parcelamiento económico o de hecho, regularizar la tenencia de los ejidatarios que por cualquier causa carezcan del certificado correspondiente, regularizar la tenencia de los posesionarios, o efectuar su parcelamiento.

Una de las principales funciones es dar certidumbre y certeza jurídica a través de la regularización y certificación de la tenencia de la tierra, para ello se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), quien en colaboración de la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se dieron la tarea de apoyar a los núcleos agrarios donde no era claro o irregular la tenencia de la tierra, llevando a cabo lo estipulado en el artículo 56 de la Ley Agraria en el cual la Ley le otorga la libertad al núcleo ejidal la facultad para decidir del destino de sus tierras así como su delimitación. Así entonces esta asamblea es conocida como Asamblea del PROCEDE o Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras Ejidales ADDATE⁴⁶. Es importante decir en lo tocante al PROCEDE como programa, se a dejado de aplicar desde el 2006 sustituyéndolo otro programa creado por el RAN llamado Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) actuando

⁴⁶ <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070609.htm>, 25 de diciembre 2015.

solamente la PA y el RAN sin embargo en cuanto a su procedencia y sustento jurídico es el mismo que el del PROCEDE.

En lo tocante a la Asamblea, tiene que cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria, así como de los artículos del 8 al 18 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; por tratarse de asuntos de amplia relevancia es necesario un representante de la Procuraduría Agraria así como un fedatario público además tendrá que cubrir todos los requisitos de las Asambleas especiales los cuales son:

Convocatoria: Pueden convocar el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia ya sea por iniciativa propia o por solicitud de por lo menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios integrantes del núcleo ejidal. En caso de hacerlo por la solicitud de los ejidatarios tendrán el Comisariado Ejidal o el Consejo de Vigilancia un plazo de cinco días hábiles para hacerlo, sino el mismo número de ejidatarios podrá realizar su petición a la Procuraduría Agraria.

Deberá expedirse la convocatoria por lo menos con un mes de anticipación, en caso de segunda o ulterior convocatoria, la Asamblea deberá celebrarse en un plazo no menor a ocho ni mayor a treinta días, contado a partir de la expedición de la segunda convocatoria, por medio de cédulas fijadas en los lugares más visibles del ejido, la cédula deberá contener los asuntos a tratar, el lugar fecha de la reunión, firma de los convocantes y fecha de expedición.

Quorum: La Asamblea que se realice en virtud de primera convocatoria requerirá de la asistencia de, cuando menos, tres cuartas partes de los ejidatarios. Para la determinación del número mínimo de asistentes que se requiere para instalar válidamente la Asamblea, se deberá dividir el número total de ejidatarios que integran el ejido entre cuatro y multiplicar el resultado

por tres. Si el número resultante fuere fraccionario, se considerará al número entero siguiente como el resultado final. La Asamblea que se derive de segunda o ulteriores convocatorias, requerirá de asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios. Para determinar la mitad más uno, cuando se esté ante un número impar de ejidatarios, se deberá dividir dicho número entre dos y sumarle una unidad. Se considerará como resultado el número entero siguiente al fraccionario resultante de la operación anterior.

Toma de decisiones: La Asamblea reunida tanto en primera como en segunda o ulterior convocatoria, requerirá del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los ejidatarios asistentes. Para la determinación del número mínimo de votos requeridos para tomar resoluciones válidas, se deberá dividir entre tres el número total de ejidatarios asistentes y multiplicar el resultado por dos. Si el número resultante fuere fraccionario, se considerará al número entero siguiente como el resultado final. En caso de empate, el Presidente del Comisariado tendrá voto de calidad.

Libro de Registro: Es el instrumento que tiene como objetivo ayudar al desarrollo de la regularización y certificación, que lleve el Comisariado y debe contener por lo menos las siguientes secciones:

I. De Ejidatarios, en el que se anotarán sus nombres, fecha y lugar de nacimiento,

II. De Derechos, que contendrá:

a) La ubicación y colindancia de las parcelas o solares, así como el número, registro y fecha de expedición de los certificados o títulos correspondientes;

b) Los derechos que les corresponden a los ejidatarios sobre las tierras de uso común, la proporcionalidad de los mismos, así como el número, registro y fecha de expedición del certificado respectivo, y

c) Las enajenaciones y actos jurídicos que se realicen sobre derechos ejidales, la fecha de las mismas y, en su caso, las constancias de la notificación correspondiente a quiénes gozan del derecho del tanto.

Acta de Asamblea: Deberá ser firmada por el representante de la Procuraduría que hubiese estado presente, por los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia que asistan, por el Presidente y Secretario de la Asamblea, así como por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. Cuando exista inconformidad sobre de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho, Deberá ser pasada ante la fe del fedatario público asistente a la Asamblea, posteriormente se inscribire en el Registro Agrario Nacional acompañada del plano del ejido.

El fedatario público que haya asistido a la Asamblea, asentará en el acta su nombre y el cargo o función que desempeña, dando fe de los hechos que tuvieron lugar en el desarrollo de la misma. Al efecto, en el acta anotará que la misma fue pasada ante su fe.

Irregularidad de la Asamblea: En caso de que el fedatario público considere que existe alguna irregularidad en la realización de la Asamblea, deberá asentar en el acta el motivo específico de tal circunstancia; de igual manera, deberá proceder el representante de la Procuraduría acudiendo a los Tribunales Agrarios solicitando la nulidad de Asamblea.

Comisión auxiliar: La Procuraduría y el Registro solicitaran a la Asamblea que constituya una Comisión Auxiliar, para el adecuado desarrollo de las acciones de delimitación y destino de las tierras ejidales, coadyuvando en:

I. Recibir, ordenar y clasificar la documentación para integrar los expedientes de ejidatarios con certificados, ejidatarios sin certificados, posesionarios y terceros;

II. Recibir, ordenar y clasificar la documentación sobre los posibles conflictos de derechos individuales, de límites ejidales o interparcelarios que hubiere;

III. Elaborar con el Registro la calendarización de los trabajos de delimitación de las tierras;

IV. Levantar el acta de deslinde correspondiente y recabar la conformidad de los colindantes, y

V. Realizar las demás actividades que le encomiende la Asamblea, que estén relacionadas con las mencionadas acciones de delimitación.

La Comisión Auxiliar presentará los informes y recomendaciones correspondientes, en la forma y plazos que determine la Asamblea. Estas actividades se realizarán sin perjuicio de las facultades y obligaciones que le corresponden al Comisariado, de conformidad con lo establecido en la Ley y el reglamento interno del ejido.

Uno de los puntos trascendentes del reglamento es lo tocante al parcelamiento, regularización y asignación de derechos parcelarios, es de interés para nuestra investigación por el hecho de regularizar y asignar derechos agrarios que de acuerdo a su artículo 36 deben ser a favor de los ejidatarios, hijos de ejidatarios, avecindados y otros individuos, para tal efecto, la Asamblea tomará en cuenta la dedicación y esmero de los sujetos de que se trate hayan sido notoriamente beneficiosa al ejido, cuestión que no solo le trae un bien, sino también permite la sobrevivencia del mismo, sin embargo no por eso se asegura la continuidad de mantener las tierras como instrumento productivo y muchas veces cambie su uso.

Para una mejor protección de la propiedad agraria el artículo 36 del Reglamento no solo debe considerar los actos previos a la certificación sino también considerar el actuar futuro de los individuos que se les está a punto de asignar y regularizar derechos, exigiéndoles como requisito no cambiar el uso

de suelo o en su caso que las tierras no permanezcan ociosas y en caso contrario cancelar los certificados expedidos en dicha Asamblea.

Sería incongruente para la organización del núcleo ejidal que una vez que se han delimitado, regularizado y destinado las tierras para un uso específico el ejidatario las ocupe para lo que no fueron designadas, es por eso que desde un principio la Asamblea tiene la libertad de delimitar, asignar y destinar las tierras de acuerdo a las necesidades de los ejidatarios y si posteriormente algún miembro del ejido le da un uso diferente al que la Asamblea lo a destinado estará atentando contra las decisión del órgano supremo del ejido y por consiguiente la Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras Ejidales (ADDATE) no tendría razón de ser en su totalidad, es por ello importante precisar su uso y enfatizar en que no cambien el destino para lo que fueron constituidas.

3.5 Los Tribunales Agrarios

La Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios son las principales legislaciones que fundaran el accionar de los Tribunales Agrarios. Los Tribunales Agrarios nacen a la postre de la reforma del artículo 27 constitucional, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, son parte de la organización política de la administración pública federal, pero con plena autonomía, entendida ésta como la facultad de gobernarse por sus propias normas, respecto del Ejecutivo y las secretarías de Estado. Nacen como entes facultados para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, si bien recordemos que antes de la tan mencionada reforma, el desahogo de la justicia agraria estaba a cargo en gran parte de la Comisión Agraria Mixta.

Cuando se ventile algún asunto ante dicho tribunal se sujetara a lo dispuesto a la Ley agraria tal y como se establece en el artículo 164.

Artículo 164. En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley....

Sin embargo en el caso de ser necesario se podrá hacer uso del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 167.- El Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en esta ley, en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de este Título y que no se opongan directa o indirectamente.

De acuerdo a su Ley Orgánica, los Tribunales se compondrán de el Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios. El Tribunal Superior Agrario se integrara de cinco magistrados y un de ellos se erigirá par ser presidente. Sus resoluciones las tomara por unanimidad o mayoría de votos, como requisito de valides es necesario la presencia de por lo menos tres magistrados de los cuales debe estar el presidente, este tendrá el voto de calidad en caso de empates.

Sus atribuciones se encuentran en el artículos 8, en general son de tipo administrativa, a continuación mencionamos las mas significativas: fijarán el número y limite de los distritos así como las sedes de los Tribunales Unitarios Agrarios, resolverán sobre la renuncia, sueldos, licencias, suplencias, responsabilidades de los magistrados; de la elección, denuncias, quejas del personal del Tribunal nombramientos de los secretarios, actuarios y peritos, entre otras que las ley confiere.

Por otro lado sus competencias se encuentran en el articulo noveno de la Ley Orgánica, principalmente conocerá del recurso de revisión en contra de

sentencias dictadas por los tribunales unitarios en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras, restitución de tierras y nulidad, entre otras.

Su ámbito territorial se circunscribe por toda la nación, podrá resolver en primera instancia mediante sus facultades de atracción cuando en asuntos por sus características y gran relevancia así se consideren necesario y en segunda instancia conocerán de los recursos interpuestos por resoluciones dictadas por los Tribunales Unitarios. En lo que se refiere a la cuantía, no es tomada en cuenta puesto que no hay distinción como la tienen los juzgados civiles.

Lo que es importante resaltar para nuestra investigación es su competencia transitoria que surgen con la reforma de 1992 y le suprime facultades a la Secretaria de la Reforma Agraria y al Cuerpo Consultivo, encuentra su sustento jurídico en el artículo tercero transitorio del decreto del seis de enero de 1992.

Artículo tercero. La secretaria de la reforma agraria, el cuerpo consultivo agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuaran desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en tramite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto.

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

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnaran a estos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Entonces todos los asuntos referentes a la ampliación, dotación de tierras y creación de nuevos centros de población ejidal o comunal serán conocidos por el Tribunal Superior Agrario. También cabe la posibilidad de que asuntos ya concluidos mediante resoluciones definitivas de anteriores autoridades agrarias puedan ser reabiertos de proceder un amparo en contra de dichas resoluciones, sin embargo como dichas autoridades ya no existen o carecen actualmente de facultades en sus atribuciones corresponde a los tribunales agrarios conocer y resolver de la reposición del procedimiento y en su caso ejecutar con el carácter de autoridad sustituta⁴⁷.

Los Tribunales Unitarios Agrarios para su funcionamiento será por todo el territorio nacional, se dividirá en distritos cuyos límites serán determinados por el Tribunal Superior, en el artículo 18 de la Ley Orgánica se encuentran cada una de sus facultades y competencias las cuales son:

Los tribunales unitarios conocerán, por controversias de límites de terrenos, restitución de tierras, bosques y aguas, reconocimiento del régimen comunal, de los juicios de nulidad contra resoluciones que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación, por controversias entre sujetos agrarios, sucesiones de derechos, contra omisiones de la Procuraduría agraria que resulten perjudiciosos a los sujetos agrarios, de la jurisdicción voluntaria y demás asuntos que determinen las leyes.

⁴⁷ GONZALEZ NAVARRO, Gerardo, op. cit., p. 350.

Al igual que en el caso del Tribunal Superior Agrario, los Tribunales Unitarios Agrarios también tienen competencias transitorias y se encuentran fundadas tanto en el artículo tercero transitorio del antes comentado decreto de 1992 como en el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria y el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que a continuación transcribimos:

QUINTO.- Los expedientes de los procedimientos de suspensión, privación de derechos agrarios o de controversias parcelarias u otras acciones agrarias instauradas que se encuentren actualmente en trámite, se remitirán debidamente integrados al Tribunal Superior Agrario una vez que éste entre en funciones, para que en su oportunidad se turnen para su resolución a los tribunales unitarios, de acuerdo con su competencia territorial.

Por ese lado la Ley Federal de la Reforma Agraria es aplicable, en los asuntos que se han quedado inconclusos en el momento de entrar en vigor la nueva Ley Agraria de ahí que no se debe considerar una Ley totalmente abrogada.

3.6 Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria es la institución creada para velar por los derechos del grupo agrario del país, la institución que hoy en día conocemos surge de la reforma hecha en 1992 al artículo 27 constitucional quedando la fracción XIX de la siguiente manera:

...Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos...

La Procuraduría Agraria es definida por la Ley Agraria en su artículo 134 como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria ahora Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano SEDATU.

Tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su reglamento correspondiente.

De acuerdo al artículo cuarto del reglamento la Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendiente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural.

Así mismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran.

Sus funciones se realizarán bajo los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia en la deficiencia de la queja e igualdad formal de las partes.

Sus atribuciones son referidas en el artículo 136 de la Ley Agraria, en las que principalmente coadyuvará y asesorará a los sujetos agrarios, promoverá la

conciliación, denunciara las violaciones a la Ley agraria y en su caso al MP por algún delito a perseguir y sobre todo estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

Mientras que sus facultades se encuentran en el artículo quinto del reglamento interno de la Procuraduría Agraria de las 18 que se encuentran enmarcadas, las siguientes son las que nos llaman la atención:

I. Proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria;

VIII. Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas;

XI. Ejercer, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia, con el objeto de defender los derechos de los sujetos agrarios;

De lo anterior es importante resaltar lo relacionado con la Asamblea Ejidal y sobre todo con la protección de la tierra. En lo referente a su participación con la Asamblea Ejidal en la mayoría de la veces solo se limita a auxiliar en tramites y en seguir las políticas publicas y sociales de la Secretaria o de grupos políticos con diversos intereses, en los cuales no tengan que ver con el desarrollo y mejoramiento del ejido sino por lo contrario son facilitadores para llevar a cabo los intereses de terceros, esto puede ser por la propia naturaleza de la Procuraduría Agraria pues al estar sectorizado a la SEDATU no tiene esa libertad, autonomía e independencia con la que debería de manejarse para ser un verdadero procurador de justicia.

En cuanto a la protección de las tierras se refiere es ineficaz su participación, en primer lugar por no tomar en cuenta tanto en la Ley Agraria como en el Reglamento Interno de la Procuraduría alguna atribución en la cual

pueda existir un procedimiento para prevenir o denunciar el cambio de uso agrario del suelo o la falta de trabajo en las parcelas, cuestión que es imprescindible para un organismo que pretende tutelar y ayudar a mejorar el desarrollo del ejido.

Por otra parte si estudiamos a fondo el funcionamiento de la Procuraduría Agraria dista mucho de ser lo que jurídicamente se propone ya que en la mayoría de las veces su papel como ombudsman del campo se ve minimizada pues no lleva a cabo muchas de sus atribuciones y facultades que debería de realizar, al parecer su que hacer se limita a la asesoría, representación, garante de legalidad y sobre todo gestora de tramites olvidando una de sus tareas primordiales la protección y subsistencia del campo.

3.7 Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU)

Realizar un estudio sobre cualquier Secretaria de Estado resulta un trabajo arduo y bastante extenso, por el gran número de facultades y tareas a desempeñar cuestión que nos llevaría un sin número de hojas y tiempo, para el caso concreto de nuestro estudio solo aremos referencia a los principales asuntos de orden agrario que le competen y que se encuentran en su reglamento interno.

Parte fundamental de la vida agraria del país es la Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) que vino a sustituir con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero del 2013 a la Secretaria de la Reforma Agraria consecuencia o resultado de la anterior reforma del 6 de enero de 1992, en donde como primer punto trascendental a tratar fue poner fin al reparto agrario.

De acuerdo a la exposición de motivos presentada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el fin de garantizar la aplicación de las políticas públicas propias del gabinete en turno, se considero la creación de la

SEDATU integrándole facultades tanto de la Secretaría de la Reforma Agraria como de la Secretaría de Desarrollo Social con el fin de obtener...

“el bienestar general de la población en el óptimo aprovechamiento del territorio nacional y de su debido ordenamiento en términos de propiedad y expansión de los diversos asentamientos colectivos.

La Secretaría tendría como principal tarea impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos; la regularización de la propiedad agraria y sus diversas figuras que la ley respectiva reconoce en los ejidos, las tierras ejidales, las comunidades, la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, y los terrenos baldíos y nacionales....cooperará con las autoridades competentes a consolidar la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos”⁴⁸.

En la SEDATU se encuentra la principal tarea de organizar y proponer el desarrollo del asentamiento humano como de la propiedad agraria en el país, en ella está el principal eje rector como cabeza de sector, es decir dirigir las políticas o por lo menos proponer el rumbo que el campo debe de llevar por lo tanto debe velar por lo intereses de los campesinos y confrontar aquellas políticas que según su estudio no sean congruentes para el desarrollo del agro.

Para el despacho de sus asuntos se auxiliara de varias unidades administrativas, para realizar sus objetivos en materia agraria contará con la Dirección General de Desarrollo Agrario adscrita a la Subsecretaria de Desarrollo agrario.

Las facultades de la Subsecretaria de Desarrollo Agrario se encuentran establecidas en el artículo decimo son muchas y variadas sus funciones, algunas resultan mas importantes que otras, para efectos de nuestro estudio es

⁴⁸ http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/015_DOF_02ene13.pdf, 15 de diciembre 2014.

la fracción octava la que consideramos más importante, por su que hacer político e ideológico

VIII. Proponer políticas en materia de desarrollo agrario para:

a) Fomentar y propiciar la consolidación de la propiedad rural, mediante la compactación de predios y parcelas;

b) Promover la constitución de fideicomisos, asociaciones, cooperativas y sociedades propietarias de tierra y asesorar a los núcleos agrarios y a los propietarios rurales, para la realización de las acciones correspondientes;

c) Promover la aportación de tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil y la adopción del dominio pleno de la propiedad ejidal y comunal, cuando así lo decidan los núcleos agrarios;

d) Definir y defender la vocación de la tierra para permitir la orientación racional y sostenible del desarrollo, eliminando la especulación y generando beneficios para los propietarios de la misma;

e) Promover y propiciar la regulación de los procedimientos agrarios necesarios para el mejor aprovechamiento de las tierras, coordinándose para tales efectos con las autoridades competentes;

f) Coordinar, controlar y evaluar la ejecución de los procedimientos para la integración de reservas de crecimiento para la realización de infraestructura;

g) Diseñar en coordinación con los sectores público, social y privado, programas y acciones de capacitación y desarrollo de habilidades organizacionales y empresariales de los sujetos agrarios, atendiendo a la vocación y aprovechamiento de la tierra de la región donde habiten;

h) Promover, orientar y apoyar las acciones de emprendimiento productivo de los propietarios rurales, con especial énfasis en los de los jóvenes y las mujeres del campo;

i) Analizar los impactos que generan los movimientos migratorios y las restricciones legales en la disposición de la propiedad ejidal y comunal, así como los fenómenos sociales propios de los ejidos y comunidades y proponer

las medidas y programas que coadyuven a la superación y solución de los mismos, y

j) Instrumentar mecanismos para fortalecer las capacidades de las organizaciones y núcleos agrarios y desarrollo de la vivienda rural sustentable;

Para realizar sus tareas de regularización de la tenencia de la tierra se coordinara con la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial:

Artículo 8:

...VIII. Coadyuvar en materia de regularización de la propiedad de los núcleos agrarios, con las entidades del sector para:

a) Resolver sobre la enajenación de los excedentes de tierra ejidal y, en su caso, fraccionar y enajenar los derechos correspondientes, en los términos del artículo 47 de la Ley Agraria;

b) Formular los lineamientos para la ejecución de programas, así como para la realización de trabajos técnicos y jurídicos para la regularización y certeza de la propiedad ejidal, comunal y de colonias agrícolas y ganaderas;

c) Coadyuvar en la ejecución de las resoluciones que emitan los Tribunales Agrarios, en los términos que éstos lo requieran;

d) Establecer los mecanismos necesarios para la ejecución de programas y acciones de delimitación, deslinde, regularización, registro y certificación de la propiedad ejidal y comunal, así como la titulación de derechos, y

e) Promover la regularización de los predios adquiridos por cualquier título, propiedad de los núcleos agrarios;

Artículo 26.- La Dirección General de Desarrollo Agrario estará adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Proponer y operar las políticas y programas que contribuyan al desarrollo agrario;

II. Formular los planes, programas y lineamientos que contribuyan a:

a) Incrementar la rentabilidad de la propiedad ejidal, comunal, así como promover la conservación y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, y

b) Capacitar a los sujetos agrarios en la construcción de capital social, así como en el desarrollo de sus capacidades productivas;

III. Realizar y difundir las investigaciones y estudios sobre la organización de los núcleos agrarios y las acciones y programas que inciden en el desarrollo agrario;

IV. Diseñar, normar y promover programas que propicien el desarrollo agrario, considerando las vocaciones específicas de las regiones, así como la cultura y tradiciones de la localidad o grupo de que se trate;

V. Coordinar con autoridades de los tres órdenes de gobierno, con los sectores social y privado, así como con las instituciones educativas, la planeación, ejecución y evaluación de acciones tendentes a la creación de capital de trabajo y capital social en los núcleos agrarios;

VI. Instrumentar programas de desarrollo agrario que incrementen las capacidades organizativas, sociales y productivas de los grupos y comunidades de ejidatarios, comuneros, colonos, posesionarios, avecindados de los núcleos de población, de los jóvenes y mujeres campesinas, así como de los jornaleros agrícolas;

VII. Ejecutar los programas y acciones para la constitución de asociaciones, fideicomisos, sociedades, contratos, convenios y demás figuras jurídicas, para la compactación de la propiedad rural, la circulación de la tierra, así como para la generación de mercados de tierra, que permitan su mejor inserción en la cadena productiva;

VIII. Establecer los lineamientos y programas de consolidación y desarrollo de las parcelas con destino específico de los núcleos de población;

IX. Coadyuvar con los núcleos agrarios en la realización de los procedimientos agrarios que requieran para el mejor aprovechamiento de sus tierras;

- X. Proponer y propiciar la generación de ventanillas únicas para la atención de los propietarios rurales, en los trámites que realicen para la regularización de la tenencia de la tierra, así como para el mejor aprovechamiento de la misma;
- XI. Captar y gestionar las demandas de servicios relacionados con el desarrollo agrario, ante las instancias competentes, de los tres órdenes de gobierno;
- XII. Difundir ante la población rural los proyectos, programas y acciones que realicen los sectores público y privado que tengan como propósito el desarrollo agrario y, en su caso, coadyuvar para el acceso a los mismos;
- XIII. Fomentar la participación de los tres órdenes de gobierno, de los sectores social, privado y de las instituciones académicas, así como la cooperación técnica internacional, en acciones de desarrollo agrario, derivadas de los planes y programas correspondientes;
- XIV. Desarrollar y promover esquemas y alternativas de financiamiento con organismos financieros, así como con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, para el desarrollo agrario;
- XV. Coadyuvar en el establecimiento de indicadores que permitan evaluar, cuantitativa y cualitativamente, las acciones de desarrollo y fortalecimiento agrario, así como en la difusión de los resultados y formular recomendaciones en caso de desviaciones;
- XVI. Coadyuvar y participar en los foros, talleres, seminarios e intercambios de experiencias para la mejor planeación, ejecución y evaluación de los programas en materia de desarrollo agrario, y
- XVII. Proponer el perfeccionamiento de la normativa de los procesos de regularización de la propiedad rural, en coordinación con las instancias competentes, para la certificación de derechos de los titulares de la tierra, así como para la incorporación de la propiedad rural a proyectos productivos

Así entonces como podemos observar, es la SEDATU el organismo encargado de proponer y llevar cabo las políticas y programas que beneficien el desarrollo del campo a través de sus diferentes dependencias y es a ella a quien le compete marcar las nuevas directrices a seguir si es que las últimas

reformas tanto políticas como jurídicas no han dado resultado, sin embargo parece que solo obedece lo que dictan los intereses de los que se encuentran en la cúpula de poder o de los grandes empresarios, a nuestro particular punto de vista no solo debe encargarse de crear programas sino que de implementar cambios jurídicos que traigan verdaderos beneficios para quien más los necesita y no seguir obedeciendo a los intereses de las grandes empresas.

Sobra decir que de ella se desprenden como organismos descentralizados el Registro Agrario Nacional, institución clave para el desarrollo de la justicia en el campo mexicano, otorga seguridad jurídica documental además del control eficiente de la tenencia de la tierra.

CAPÍTULO 4. INEFICACIA LEGAL QUE SE DA A LA PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS EJIDALES EN MÉXICO

Uno de los principales motivos que propiciaron la lucha revolucionaria de 1910 fue la falta de tierras para el campesinado mexicano, la mayoría de estas estaban en posición de los grandes latifundios congregadas en grandes haciendas, rancherías y otras unidades productivas que de cierta forma monopolizaban el campo y por lo tanto la producción y distribución de la riqueza, solo hace falta leer algún pasaje de la obra de Jhon K. Turner para conocer la forma de vida que tenia en promedio el pueblo en esos entonces. Ya en nuestro marco histórico-jurídico analizamos de manera sucinta el desarrollo paulatino que ha tenido la legislación agraria a lo largo de nuestra historia patria, con la Ley de 1915 y posteriormente con el establecimiento de la constitución de 1917 la lucha agraria se vio reflejada principalmente en dos elementos significativos, los cuales fueron: el reparto agrario y la reivindicación de los pueblos originarios a través de la restitución de tierras, siendo entonces la tierra misma el principal eje de la lucha revolucionaria.

4.1 Planteamiento del problema

Como se puede estudiar hasta antes de 1992 las tierras ejidales eran consideradas como en especie de usufructo que entregaba el Estado a los campesinos además que de acuerdo a la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 52 eran consideradas como inalienables, imprescriptibles e inembargables y siempre pertenecían al núcleo de población ejidal. Posteriormente a 1992 de acuerdo a la reforma al artículo 27 constitucional en su fracción VII, los ejidatarios pasan a ser propietarios de sus tierras, en el mismo tenor lo viene a reafirmar la Ley Agraria quien en su artículo 9 reafirma que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título. Con dichos cambios, el legislador entregó el derecho a cada ejidatario de hacer con sus tierras lo que

su voluntad le dicte, pues lo revistió de las características con las que se conforma la propiedad privada, entrando así a una nueva etapa de la propiedad agraria, llamada por algunos doctrinarios como ejido voluntario. Así entonces el legislador le dio a la propiedad ejidal, las características de la propiedad privada al permitir la posibilidad de hacerlas alienables como lo estipula el artículo 80 de la Ley Agraria.

Por otro lado el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural en sus artículos del 56 al 86 prevé el procedimiento de la expropiación de bienes ejidales y comunales, esta a grandes rasgos podrá invocarse siempre y cuando exista causa de utilidad pública, sin embargo dichas causales pueden ser mal empleadas o utilizadas para que un reducido sector sea beneficiado tal y como lo comenta el maestro Carlos Humberto Durand Alcantara “¿En que medida se podría justificar como una causa de utilidad pública, una mayor centralización de plusvalía, interés, renta y ganancia de capital a favor de los oligopolios nacionales y extranjeros, en ello al pago inicuo?”⁴⁹, de tal forma dicho reglamento atenta claramente contra el patrimonio ejidal a causa de los intereses de unos cuantos.

Hasta aquí hemos llegado a tal punto de preguntarnos ¿en verdad existe alguna legislación que proteja los intereses de los campesinos? o ¿de que forma el Estado ha creado mecanismos para la subsistencia y protección de las tierras ejidales?, a más de cien años del inicio de la lucha de la revolución ¿que a pasado con el verdadero objetivo de la reforma agraria? o los actuales gobiernos que se sienten legítimos herederos de la lucha armada ¿han traicionado los verdaderos ideales por los que el pueblo luchó que fue el obtener un pedazo de tierra en donde subsistir?. A nuestro particular punto de vista consideramos que sí a esta última interrogante, desde la reforma salinista de 1992 se nota claramente el desinterés del Estado por tutelar las tierras ejidales y propiciar la producción esto al parecer obedeciendo a los intereses y

⁴⁹ DURAND ALCÁNTARA, Humberto, op.cit., p. 492.

políticas surgidas a partir del Tratado del Libre Comercio (TLCAN).

“En el fondo el TLCAN, han representado una pérdida fundamental en la soberanía alimentaria, toda vez que para el Estado mexicano en la actual coyuntura y por supuesto con sus antecesores priístas, estableció una economía agrícola basada en el intercambio desigual, en el exterior más baratos, impulsando de manera muy importante la agro importación. En los hechos productores rurales han dejado en múltiples casos de producir alimentos y materias primas fundamentales para el desarrollo nacional y se ha fomentado la dependencia alimentaria”⁵⁰.

De lo anterior podemos concluir que la realidad del sector agrario mexicano obedece a interés oligárquicos y para poder consumir sus intereses fue necesario quitar los candados de la ley, que impedían la adquisición de las tierras por lo que las “nuevas legislaciones Agrarias” fueron hechas para propiciar la venta de tierras y al mismo tiempo la desaparición paulatina de los ejidos, es por ello que es viable hablar de la ineficacia de la ley para salvaguardar las tierras ejidales.

4.2 La venta de tierras ejidales

Hablar sobre el mercado de tierras es entrar a temas bastante controvertidos y sobre todo entender el impacto que éste tiene sobre la sociedad mexicana. En nuestro siguiente apartado no pretendemos realizar un estudio estadístico, cuantitativo ni mucho menos económico, de los cuales existe un sin número de bibliografía, por lo tanto nuestro apartado se basará en algunos estudios hechos por especialistas en el tema y de los resultados que ellos obtuvieron.

Lo que nosotros pretendemos mostrar es, que a partir de la reforma de 1992 el mercado de tierras no trajo consigo un mejor nivel de vida para el total del campesinado sino solo para aquellos que cuentan con la posibilidad económica para hacerlo y por lo tanto la venta de tierras ejidales lejos de

⁵⁰ Íbidem., p. 494

beneficiar al campo mexicano vino a asentura un poco más la problemática agraria del país.

Es bien sabido que desde antes de la reforma de 1992 en varias partes del país, por falta de planeación, de oportunidades laborales, el crecimiento desmedido de la población, entre otros muchos problemas, a traído consigo el crecimiento desordenado de las grandes urbes, naciendo así colonias y asentamientos irregulares, toda vez que muchos de estos nuevos asentamientos se fueron dando en terrenos ejidales, cuestion que por su propia naturaleza agraria es contradictorio al uso habitacional, “los últimos cincuenta años, ha ocurrido a expensas de tierra ejidal o comunal y, en la mayoría de los casos, a través de procesos de irregularidad, dada la anarquía y el desorden con el que crecen los principales centros urbanos del país”⁵¹. Como respuesta a dicho problema el gobierno a creado diferentes programas para tratar de regularizar la tenencia de la tierra como lo es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada de regularizar la tenencia de la tierra en la que existían asentamientos humanos irregulares y programar la disponibilidad de espacios libres para el crecimiento urbano. CORETT fue facultada como promovente y beneficiaria de expropiaciones agrarias que tuvieran por objeto la regularización de la tenencia de la tierra.

Con la reforma de 1992 una de las facultades otorgadas a los ejidatarios fue la de poder enajenar sus tierras, artículo 80 de la Ley Agraria, situación que “incentiva la oferta de tierra por productores de bajo nivel productivo asolados por constantes crisis económicas, propiciando un abaratamiento del valor de la tierra agrícola favoreciendo la compactación que podía conducir a una

⁵¹ AGUADO HERRERA Emma E. y Francisco Hernández y Fuentes, “Tierra social y desarrollo urbano: experiencia, posibilidades”, Estudios Agrarios, núm. 8, Julio-septiembre, 1997, p.125, http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/aguado%20herrera%20emma%20tierra%20social%20y%20desrrollo%20urbano.pdf.

concentración exagerada de la tenencia de la tierra, propiciando marginación campesina, expulsión de fuerza de trabajo y crecimiento de la pobreza....la implementación de estas políticas no consideró la situación de las zonas rurales peri-urbanas en donde la certeza en la tenencia de la tierra aceleró la dinámica en el cambio de uso del suelo, encontrándose aquí, entonces, dos aspectos del mercado de tierras: el agropecuario y el urbano.”⁵² En algunos lugares sobre todo en las periferias urbanas es donde mejor se puede observar este fenómeno del uso del cambio de suelo de agrario a urbano.

Ahora bien a las conclusiones que llego Héctor Manuel Robles Berlanga en su estudio titulado “Saldos de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional” son los siguientes:

“La propiedad de ejidos y comunidades, con sus 105 millones de hectáreas, es la forma de tenencia de la tierra más importante en nuestro país. Cualquier alternativa para desarrollar al campo tiene que considerar como prioritaria a esta forma de propiedad;

La compra-venta de tierras se ha generalizado; en dos de cada tres núcleos agrarios se presenta dicho fenómeno. Si bien predominan las transacciones entre miembros de los ejidos y comunidades, una proporción importante (33%) se realizan con personas ajenas, que contraviene lo señalado en el artículo 80 de la Ley Agraria (LA). Se está haciendo sin cumplir los procedimientos normativos;

El INEGI identificó que en 11,361 núcleos agrarios compraron tierras personas ajenas al ejido, lo que contraviene el artículo 80 de la LA que a la letra dice: Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

Si comparáramos el ejido tipo que resulta de cada censo se tendrían dos comportamientos. Por un lado, en 2007 disminuyó el tamaño de los núcleos agrarios, las superficies de uso común, de tierras laborables, el predio por sujeto agrario y el número de tractores,

⁵² PALACIO MUÑOZ H. Víctor, José Luis Montesillo Cedillo y Eugenio Eliseo Santacruz De León (2007). ANÁLISIS DEL MERCADO DE TIERRAS EN MÉXICO. *Textual*, vol. -, núm.49, enero-junio 2007, p. 4
http://www.chapingo.mx/revistas/textual/contenido.php?id_articulo=558&id_revistas=2&html=Nzgy,

trilladoras, bodegas e infraestructura ganadera. Por el otro lado, aumentó la superficie parcelada, los sujetos agrarios, las tierras irrigadas y el número de mujeres con derecho a la tierra. En síntesis, una mayor concentración de sujetos agrarios en menos tierra y con menor nivel tecnológico⁵³.

En consecuencia podemos decir que la posibilidad de enajenar no a traído los beneficios esperados de la reforma y de lo contrario que se esperaba en vez de traer mejoras a la sociedad en muchas ocasiones a servido para atraer otros problemas sociales.

4.2.1 Disminución de la producción agrícolas

Desde que se propuso la iniciativa de Reforma al artículo 27 Constitucional, se planteo la necesidad de acrecentar la producción agraria, puesto que México es un país insuficiente con lo cual era necesario el

“combate al minifundio se basa en la necesidad de dar mayor bienestar a los campesinos, mediante la constitución de asociaciones productivas que hagan viable y atractiva la inversión en el campo la aplicación de nuevas tecnologías y el mejor aprovechamiento de los medios de comercialización, industrialización y exportación, lo cual se ha visto impedido por el excesivo fraccionamiento de la parcela y la existencia de disposiciones legales que restringen las posibilidades de asociación de los ejidos”⁵⁴.

Como objetivo fundamental se espera desaparecer el minifundio, creando unidades de producción más grandes, mediante la compactación de unidades y el establecimiento de la propiedad a favor de las sociedades y el medio para lograrlo era la enajenación de tierras o aportación de las mismas a la sociedades constituidas.

La venta de tierras se ha venido dando desde entonces y la aportación de las misma a sociedades no ha sido lo esperado, mientras tanto el

⁵³ Íbidem.

⁵⁴ Iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional de 1992.

problema de la producción no a mejorado, a continuación transcribimos algunos datos que se han recogido en el 2007.

“México actualmente ocupa el primer lugar mundial como importador de maíz, sorgo y leche en polvo. Tan sólo en el caso del maíz las compras al exterior han aumentado en 119 por ciento según el Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI) ello debido a la falta de políticas adecuadas para el campo. El abandono del sector ha repercutido en la incapacidad para producir y para cubrir la demanda doméstica, lo que coloca a México en una situación altamente vulnerable ante el alza de precios internacionales de los alimentos. También en el caso del arroz, México se ha convertido en el principal importador de arroz procedente de los EEUU; en la década de los 80 México importaba 17 por ciento del consumo y en la actualidad importa el 80 por ciento del consumo de arroz, debido a que los mercados domésticos han sido inundados con arroz palay a bajos precios, por lo que los productores mexicanos han sido reemplazados por los precios dumping de EEUU”⁵⁵.

Por otra parte presentamos parte de las conclusiones de un estudio titulado “Análisis del extensionismo agrícola en México” realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) a petición de la SAGARPA en cooperación con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), los cuales son los siguientes:

“...La agricultura ha crecido a un ritmo relativamente lento desde principios de la década de 1990. El rendimiento económico de la agricultura mexicana en su conjunto ha sido decepcionante desde principios de 1990 hasta mediados de la primera década de 2000. Si bien en promedio la región latinoamericana tuvo una tasa media de crecimiento anual del PIB agrícola de 3.2% durante el periodo 1985-2005 (y varios países alcanzaron tasas anuales superiores a 4%), la tasa anual de crecimiento sectorial de México fue ligeramente inferior a 1.5...”⁵⁶

⁵⁵ SÁNCHEZ CANO, Julieta Evangelina, “La política agrícola en México, impactos y retos”, *Revista mexicana de agronegocios*, vol. XVII, núm. 35, julio-diciembre 2014, p.949. <http://redalyc.org/articulo.oa?id=14131676004>.

⁵⁶http://www.sagarpa.gob.mx/desarrollorural/descap/documents/analisisextensionismoagricola_mexico.pdf.

De lo anteriormente transcrito podemos afirmar que México cada vez depende más en su sector alimentario del mercado externo que de su mercado interno, esto nos habla de una falta o carencia productiva y que el sector agrario en nuestro país se encuentra en crisis y por lo tanto las reformas que se han realizado con anterioridad han sido incapaces y poco funcionales para poder subsanar el rezagó productivo que el país necesita resolver.

4.3 Propuesta para dotar de facultades sancionadoras a la Asamblea de Ejidatarios

El interés por dotar a la Asamblea de facultades sancionadoras surge por la falta de mecanismo de protección del ejido, por la necesidad de expandir y propiciar la producción agraria en nuestro país. Como hemos estudiado a lo largo de estos cuatro apartados, con la reforma de 1992 el Estado buscaba entre otras cosas la capitalización del campo y con ello abrir el mercado de tierras, con lo cual mejorar la crisis del campo. Sin embargo no ha sido así, en consecuencia se han presentado otros problemas sociales que tal vez no se tenían contemplados, como el paulatino abandono del campo conllevando el deterioro en la producción agraria, es por eso que nuestra propuesta jurídica es para tratar de mejorar la producción y evitar la desaparición del ejido dotando a la Asamblea ejidal de la posibilidad de sancionar a ejidatarios y posesionarios para el caso que dejen de laborar las tierras. Con esto no estamos diciendo que se cierre el mercado de tierras, pero si que se cambie en ciertos casos su uso agrario.

Es por eso necesario en primer termino, que el ejidatario no deje de trabajar sus tierras y en segundo que la tierras no abandonen el derecho social es decir que se suprima el dominio pleno. Con la supresión del dominio pleno se evitara que muchos compradores de tierras ejidales las destinen a otros usos que no sea el agrario.

Por lo que proponemos reformar la Ley Agraria en sus artículos 9, 20, 23, 29, 80, 81, 82, 83, 86, 92 y 156. Se incluirá un VII capítulo en el título decimo, denominado de la suspensión y privación de derechos.

Propuesta

Artículo 9o.- Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título y en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal.

De suma trascendencia es impedir que las tierras dejen ser propiedad del núcleo ejidal, de permitirse tal acto se podrán ocupar a cualquier otra actividad que no sea el agrícola, además impedirá que entren sujetos ajenos a la población que pueden contradecir los usos y costumbres del lugar, rompiendo con la armonía local acentuando nuevos problemas.

Artículo 23:

Del artículo 23 se propone incluir una nueva fracción en la cual se retomaran las hipótesis anteriores de la abrogada Ley Federal de la Reforma Agraria en que busca sancionar al ejidatario en caso de no trabajar sus tierras mediante la suspensión o privación de sus derechos agrarios.

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

...

XVI. Realizar la solicitud de suspensión y privación de derechos.

Siendo la Asamblea el órgano de máxima autoridad interna, debe ser quien principalmente tenga la prioridad de iniciar algún procedimiento de suspensión y privación además quien más que los integrantes del núcleo para conocer de las faltas que se lleven en su interior.

Para el caso de las causales se tendrá que crear una nueva fracción en el artículo 20 agregándole una IV fracción.

Artículo 20.- La calidad de ejidatario se pierde:

...

IV. Por la privación de derecho agrarios, dictado por autoridad competente.

De suma importancia es anexar una nueva casual para que se entienda claramente que la privación de derechos trae por consecuencia la perdida de calidad de ejidatario.

Se crearan dos nuevos artículos, el articulo 20bis y 20ter donde planteara las hipótesis en que su pueda iniciar un procedimiento de suspensión y en su caso de privación de derechos.

Artículo 20 bis.- La suspensión o privación de derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse:

I. Cuando en más de un año por causa injustificada deje de trabajar sus tierras.

II. Respecto del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de formal prisión por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, marihuana, amapola o cualquiera otro estupefaciente

III. Las demás que el Reglamento Interno considere pertinentes.

Uno de los principales sino que el principal objetivo del ejido a sido que el campesino tenga un espacio donde cultivar de manera subsistente, con ello pueda desarrollar su actividad económica y beneficiar a su familia. El mantener las tierras produciendo no es solo un derecho sino una obligación que tiene el ejidatario con la sociedad, al ser el resultado de muchos años de sacrificios desde la época de la revolución.

En caso de reincidencia se iniciara juicio privativo de derechos.

Artículo20ter.- Son causas justificadas por dejar de trabajar el ejido:

I. Insolvencia económica.

II. Enfermedad o notoria discapacidad.

III. Por encontrarse sujeto a proceso penal por delitos que no atenten la integridad de los miembros del ejido, exceptuando lo referido en la ultima fracción del articulo 20bis.

En cuanto al dominio pleno se refiere se derogan la fracción IX del artículo 23, los artículo 29, 80, 81, 82, 83 primer párrafo, 86, 92 y 156.

En lo referente a la suspensión y privación de derechos se propone crear el capitulo VII denominado de la privación y suspensión de derechos ejidales y contener los siguientes artículos:

Artículo 201.- Se entenderá por suspensión, cuando la autoridad competente decrete el lapso de tiempo en el que el total de los derechos agrarios con los que cuente cada ejidatario o comunero quedan sin efecto.

Artículo 202.- Se entenderá por privación de derechos ejidales cuando por autoridad competente se cancele el total de los derechos agrarios, perdiendo definitivamente la calidad de ejidatario o comunero.

ARTICULO 203.- Cuando un ejidatario incurra en alguna de las causas de suspensión de derechos agrarios previstas en esta Ley, la Asamblea de ejidatarios o la Procuraduría Agraria podrá pedir la suspensión o privación, sujetándose al procedimiento establecido en este capítulo.

ARTICULO 204.- Cualquier ejidatario puede denunciar los hechos que ameriten la suspensión ante el Comisariado o ante la Asamblea General; pero, en todo caso, la Asamblea en que haya de resolverse sobre el asunto objeto de la denuncia deberá ser citada consignando expresamente en el orden del día el pedimento de suspensión o privación, y los nombres del afectado y del denunciante.

Para esta Asamblea, el Comisariado solicitará la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria, el cual verificará el quórum legal, la votación mayoritaria que, en su caso, acuerde pedir la suspensión o privación y el debido cumplimiento de todas las formalidades que esta Ley establece para el levantamiento de las actas. En esta asamblea deberá darse oportunidad a los posibles afectados para que se defiendan de los cargos que en su contra se formulen. Sin la presencia del representante antes mencionado, el acuerdo de suspensión o privación no surtirá ningún efecto legal.

ARTICULO 205.- El procedimiento se iniciará con un escrito ante el Tribunal Unitario Agrario en el que se pida la suspensión o privación, al cual se acompañará el acta de la asamblea correspondiente.

ARTICULO 206.- El Tribunal Unitario Agrario enviará copia del escrito a la parte afectada y señalará día y hora para la audiencia de pruebas y alegatos, la que deberá celebrarse no antes de quince días, ni después de treinta.

En tanto se efectúa la audiencia, la Procuraduría Agraria podrá reunir de oficio la documentación necesaria y practicar las diligencias que estime convenientes.

ARTICULO 207.- El día señalado para la audiencia a que se refiere el artículo anterior, se dará lectura ante el Tribunal Unitario Agrario al escrito en que se plantea el conflicto, se dará cuenta a las partes sobre las pruebas recabadas de oficio y se oirá sus alegatos. De esta diligencia se levantará un acta que firmarán los que en ella intervengan.

ARTICULO 208.- Ocho días después de celebrada la audiencia, el Tribunal Unitario Agrario dictará su resolución, la notificará a las partes y se procederá a ejecutarla desde luego.

La resolución que dicte el Tribunal Unitario Agrario no será recurrible.

ARTICULO 209.- Solamente la Asamblea General o la Procuraduría Agraria respectivo, podrán solicitar al Tribunal Unitario Agrario que inicie el procedimiento de suspensión o privación de derechos individuales de un ejidatario.

Las artículos 201 al 209 se proponen, puesto que no existe en materia adjetiva el procedimiento a seguir en la caso de encontrarse dentro de una de las hipótesis de la suspensión y pérdida de derechos, punto importante a resaltar es otorgarle a la Procuraduría Agraria facultades de vigilancia y de denuncia en caso de sospechar de algún presunto caso.

4.3.1 Beneficiar la producción local

Como se puede observar, con los cambios que se proponen a la Ley Agraria, no se pretende eliminar la enajenación de las tierras, en ese aspecto creemos que existen personas interesadas en obtener derechos para acrecentar su

producción, es decir nos quedamos en parte con la misma tónica en que se fundaron los reformistas de 1992, atraer de cierta forma capitales o nuevos actores que capitalicen el campo. Lo único que tratamos de evitar es que las tierras dejen de producir, si bien, existe el caso que muchos ejidatarios ya no les interesa serlo, pues sus actividades económicas debido al cambio generacional y el acceso a la educación les ha abierto otras formas de ganarse la vida, han perdido el interés sobre la tierra, es entonces ahí donde actúan los mecanismos que proponemos, que el ejidatario la trabaje o de lo contrario que venda a quienes si quieren producir.

Al propiciar que las tierras estén en constante trabajo, lo que se quiere lograr es reactivar el mercado local, con productos cosechados de la región y de cierta forma evitar los gastos de transporte, intermediarios y otros gastos que conlleva el importar productos de otras regiones, con ello apoyar a la economía local tanto de los productores como de los consumidores.

4.3.2 Disminuir la urbanización

El problema de la urbanización y el crecimiento de las grandes ciudades es un problema bastante complejo, sobre todo, un problema multi causal en el que intervienen varios factores y actores sociales, por lo cual lo que pretendemos con nuestras propuestas de reforma a la Ley Agraria es tratar de minorizar el problema. Pues bien el estudio del crecimiento de la ciudad a sido bien documentado, para ello existen un sin número de investigaciones realizado por varios especialistas en el tema sobre todo los realizados por el Observatorio Urbano de la Ciudad de México y la Procuraduría Agraria en el cual nos muestran como desde la década de los 40's inicio un crecimiento importante de la ciudad de México, que para la década de los 50's alcanzo a los municipios del Estado de México. Los estudio demuestran como desde ese entonces la mancha urbana ha ido devorando de manera irracional las propiedades ejidales, ya sea en el pasado por la acción de la expropiación o de la permuta, o en

tiempos más actuales por la invasión, fraccionadores o grupos interesados en la creación de colonias populares.

“Las colonias populares se convirtieron en el principal agente urbanizador de los ejidos suburbanos. Su importancia no sólo radicaba en la magnitud del espacio físico ocupado, sino también en la compleja problemática en la que se involucraban ejidatarios y colonos. Estos agentes sociales tenían como fondo la confrontación de la ley agraria y las reglamentaciones urbanas, en el centro del asunto encontramos los problemas sociales derivados de la "ilegalidad" de la ocupación de los ejidos y de la misma existencia de las colonias populares....La urbanización ejidal ha permitido a los sectores sociales de más bajos ingresos el acceso al suelo urbano. Sectores populares que se han visto imposibilitados para adquirir un terreno urbanizado, por los altos costos del suelo, han encontrado en los ejidos la posibilidad de obtener un terreno "accesible" de acuerdo a sus precarios recursos. ”⁵⁷

Las reformas de 1992 con el cambio a dominio pleno traerán consigo la privatización del campo y con ello desencadenar un proceso de urbanización desmedido e incontrolado trayendo consigo graves problemas, “la posibilidad de que los núcleos ejidales y ejidatarios en particular se puedan beneficiar de la urbanización de sus tierras generará efectos en diferentes niveles: 1) en la formación y evolución de los asentamientos irregulares, 2) en la aparición de nuevos agentes sociales que disputaran las tierras ejidales para usos urbanos y, 3) en la planeación urbana”⁵⁸.

Solo como datos para darnos una idea, de los municipios del Estado de México que forman la zona metropolitana en la década del 2000 se muestra el porcentaje de urbanización es sus ejidos.

“Los municipios con mayor crecimiento coinciden en su mayoría con los identificados en el periodo anterior. Se mantienen Ecatepec con 9,693.84 ha que representan 9% del total de la superficie urbanizada en territorio mexiquense; Cuautitlán Izcalli con

⁵⁷ Íbidem., p.147

⁵⁸ Íbidem. p.214.

7,288.24 ha y 7% del total; Atizapán con 5,699.15 ha y 6%; Nezahualcóyotl con 4,850.16 ha y 5%; Nicolás Romero con 4,952.21 ha y 5%, y Naucalpan con 4,185.47 ha y 4%. Aparecen en la escena Texcoco con 4,664.27 ha que representa 5% de la superficie urbana total; Ixtapaluca con 3,795.39 ha y 4%, y Tultitlán con 3,590.04 ha y 3%”⁵⁹.

Por lo que podemos aseverar que la venta de ejidos traerá aparejada la paulatina urbanización de sus tierras con ello la exigencia de servicios como agua, luz, drenaje, manejo de la basura, infraestructura vial insuficiente, a ello la falta de recursos públicos y respuesta de los gobiernos municipales para poder dar los servicios solicitados a esto sumándole la sobre explotación y crisis de a escasas del agua. El problema de la urbanización es un problema bastante serio, que si bien es cierto no se podrá resolver con la sola reforma a la Ley Agraria, pero si se estaría evitando grandes problemas como lo son la desaparición del campo mexicano.

⁵⁹ COULOMB René y Duhau Emilio, Dinamica urbana y procesos socio-políticos, OCIM-UAM-A, México, 1997, p.59.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El estudio de la Asamblea de ejidatarios y de las diferentes disposiciones que contemplan sus atribuciones resulta de un examen exhaustivo de diferentes legislaciones, sin embargo es necesario para comprender el que hacer y sobre todo de que manera se puede crear herramientas o mecanismos que permitan ser más eficiente a dicho órgano supremo del ejido.

SEGUNDA. Hemos podido constatar desde nuestro apartado histórico-jurídico, uno de los ejes de máxima importancia y que le dieron sentido a la lucha revolucionaria fue la obtención de un pedazo de tierra para poder subsistir, por lo tanto la tierra la podemos entender como uno de los elementos principales que constituyo la creación del derecho agrario de ahí que radica la importancia de su protección y sobre todo de una congruente repartición.

TERCERA. En el mismo tenor refiriéndonos en cuanto su tutela jurídica resulta inconsistente desde el artículo 9 de la Ley Agraria, el Estado otorga al ejidatario el pleno derecho de propiedad de su parcela, puesto que no solamente lo dota del derecho de uso y disfrute sino con la reforma de 1992 se da la facultad de disponer de ella cuestión que permite al ejidatario hacer lo que el quiera. Al permitir la capacidad de cambiar a dominio pleno, pierde totalmente la razón de ser del derecho agrario ya que la tierra pierde ese principio originario de producción además de salir de la esfera ejidal pudiendo traer consigo elementos extraños del ejido creando conflictos con la población originaria.

CUARTA. Por otro lado la separación es un termino nuevo en la Ley Agraria, pues éste no estaba contemplado en ninguna de las anteriores legislaciones agrarias, como es el caso de la Ley Federal de la Reforma Agraria que nos habla de suspensión o aceptación de derechos.

QUINTA. La Asamblea solo debe de considerarse como un órgano interno del ejido, así lo debería de establecer claramente la ley pues en las legislaciones anteriores se generalizaba y se prestaba a diferentes interpretaciones, se le daba a la asamblea la investidura de autoridad cuando en verdad sus facultades y funciones son limitadas ya que para que sus acuerdos y actos sean calificados como legales no solo tenían que estar al margen de la Ley sino que en ocasiones seria un fedatario publico, la PA o el RAN quienes avalaran sus decisiones así mismo en cuestiones contenciosas o de aceptación o de separación el Tribunal tendría que pronunciarse al respecto.

SEXTA. Resulta ineficaz la protección sustantivamente pues no existe en toda la Ley Agraria o reglamentos que de esta emanan artículo o disposición donde se prevea dicha suspensión y mucho menos plantea probables hipótesis para que se pueda dar la suspensión o privación de derechos.

SÉPTIMA. En cuanto al aspecto adjetivo es el mismo caso no existe un procedimiento para llevarlo a cabo, sin embargo la Asamblea Ejidal no puede tener dicha facultad pues caería en un acto inconstitucional de acuerdo al artículo 14 constitucional, pues solo mediante un juico se puede realizar una suspensión o privación de derechos, lo que si puede hacer, es que la Asamblea propongan la separación y reunir las pruebas pertinentes ayudado de la PA para iniciar un procedimiento de separación.

OCTAVA. Siguiendo en el mismo orden de ideas podemos decir que a la Procuraduría Agraria se le dote de verdaderas facultades para ser un especie de investigadora que se encargue de indagar los casos en que los ejidatarios han dejado de trabajar sus tierras y de esta forma comenzar el procedimiento de suspensión o privación de derechos según sea el caso. Actualmente la Procuraduría Agraria cumple con muchas función importantes, pero ha descuidado la de proteger la subsistencia del campo.

NOVENA. Es el mismo caso de la SEDATU, entre sus funciones es encabezar, proponer las políticas agrarias en el país, las cuales después de analizar los resultados que obtuvieron los especialistas en el marco de impacto que ha tenido la Reforma de 1992, podemos afirmar que las propuestas de dicha secretaria carecen de interés y sobre todo encaminadas a la privatización del campo solo hace falta leer en su Reglamento Interno el diverso 10 fracción VIII inciso c), donde tiene entre sus principales tareas el promover el dominio pleno, hecho que como estudiamos en nuestro último apartado condiciona la paulatina desaparición del campo.

DECIMO. La mejora del campo no se lograra solo con reformas jurídicas, sino hace falta un cambio estructural a nivel político, económico y social, el hombre ve cada vez menos al campo como un elemento o una forma en la cual pueda realizar una actividad productiva, la paulatina transformación no solo debe de venir de parte del Estado sino también debe de ser propositiva de parte de los ciudadanos.

DECIMO PRIMERO. México a lo largo del siglo XX a tratado de estar a la vanguardia del concierto internacional intentando integrarse como una economía emergente, sin embargo nuestros políticos no se han dado cuenta las verdaderas repercusiones sociales que eso lleva, al parecer nuestro gobierno esta dispuesto a servir a los intereses de extranjeros e intereses personales, a casi 20 años del TLCAN deberían hacer un balance, en verdad cuanto nos han servido implementar nuevas políticas y el beneficio para nuestra sociedad, en nuestro caso sería el beneficio para el campo mexicano.

FUENTES CONSULTADAS

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de Amparo, Cuadragésima segunda edición, Porrúa, México, 2008.
- CALVA, José Luis, La disputa por la tierra: La reforma del artículo 27 y la nueva ley agraria, Fontamara, México, 1993.
- COULOMB René y Duhau Emilio, Dinamica Urbana y procesos socio-políticos, OCIM-UAM-A, México, 1997.
- CRUZ SILVA, Eduardo, “Aceptación y separación de ejidatarios en la nueva Ley Agraria, México, su ineficacia sustantiva y procesal”, (Tesis de Licenciatura, en Derecho, UNAM-FES Aragón, 1995), pp.135.
- CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El derecho agrario en México, décima edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- , El proceso social agrario y sus procedimientos, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
- DE IBARROLA, Antonio, Derecho agrario, Editorial Porrúa, México, 1995.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, El derecho agrario y el problema agrario de México, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2009.
- DURÁN, Marco Antonio, El agrarismo mexicano, segunda edición, Siglo XXI, México, 1972.
- FABILA, Manuel, Cinco siglos de legislación agraria en México (1493-1940), SRA-Procuraduría Agraria, México, 2005.

- GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén, Prontuario agrario: preguntas y respuestas sobre legislación agraria, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, et al., Temas de derecho procesal, IJ-UNAM, México, 1996.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N., Derecho agrario, Oxford, México, 2009.
- GONZÁLEZ HINOJOSA, Manuel, Derecho agrario: apuntes para una teoría del derecho agrario mexicano, Jus, México, 1975.
- IBARROLA, Antonio de, Derecho agrario: El campo base de la patria, Editorial Porrúa, México, 1975.
- LEMUS GARCÍA, Raúl, Derecho agrario mexicano, octava edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
- MANZANILLA SCHAFFER, Víctor. Reforma agraria mexicana. Editorial Porrúa, México, 1977.
- MARTINEZ, Aurorar Crsitina, Algunas características de la estructura actual de la tenencia de la tierra en México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1984.
- MEDINA CERVANTES, José Ramón, Derecho agrario, Harla, México, 1987.
- MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio, El problema agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1981.
- , Introducción al estudio del derecho agrario, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

- , El problema agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria, Editorial Porrúa, México, 1981.
- MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl, Curso básico de derecho agrario, Pac, México, 2007.
- NAZAR SEVILLA, Marco A. Procuración y administración de justicia agraria. Editorial Porrúa, México, 1999.
- RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El nuevo derecho agrario mexicano, Mc Graw Hill, México, 1994.
- RODRÍGUEZ ROMÁN, Gonzalo, Derecho agrario y desarrollo rural, segunda edición, Trillas, México, 2011.
- RUIZ MASSIEU, Mario. Derecho agrario revolucionario. Bases para su estudio. Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 1987.
- SOSAPAVON YAÑEZ, Otto, Diversos conceptos del derecho agrario mexicano, Editorial Porrúa, México, 2005.
- VÁZQUEZ ALFARO, Guillermo Gabino, Lecciones de derecho agrario, tercera edición, PAC, México, 2001.
- WOMACK, John, Zapata y la Revolución mexicana, siglo XXI, México, 1978.

Hemerografía

- CORZO RÍOS, Félix Ignacio, “La Facultad de separar ejidatarios por parte de la asamblea general de ejidatarios no es una sanción, sino únicamente consecuencia directa de un acto voluntario”, Revista de los Tribunales Agrarios, número 37, año II, México, septiembre-diciembre 2005, pp. 13-34.

- Procuraduría Agraria, “Requisitos para la elaboración del Reglamento Interno del ejido”, Guía Agraria, único, volumen 1, número 7, 1994, p.8-14.
- Procuraduría Agraria, “Organos Ejidales y Comunales”, Guía Agraria, único, volumen1, número 10, 1994, p. 9-17.

Fuentes Legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Agraria
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.
- Código Agrario del 22 de marzo de 1934.
http://www.ran.gob.mx/ran/dgaj/Normateca/Documentos/Leyes/Abrogadas/CODIGO_AGRARIO_1934.pdf.
- Código Agrario del 23 de septiembre de 1940,
http://www.ran.gob.mx/ran/dgaj/Normateca/Documentos/Leyes/Abrogadas/CODIGO_AGRARIO_1940.pdf.

Fuentes electrónicas

- BAITENMANN Helga, “Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipios y reforma agraria en el México contemporáneo”, Gestión regional y local, Gestión y política publica, vol. X, núm. 1, enero-junio 2001, p. 106. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310104>.
- AGUADO HERRERA Emma E. y Francisco Hernández y Fuentes, “Tierra social y desarrollo urbano: experiencia,posibilidades”, Estudios Agrarios, núm. 8, Julio-septiembre, 1997, p.121-152.
http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/aguado%20herrera%20emma%20tierra%20social%20y%20desrrollo%20urbano.pdf.

- Glosario de términos jurídicos agrarios, http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/home_store/index/enciclopedia/Terminos_Agrarios.pdf.
- PALACIO MUÑOZ H. Víctor, José Luis Montesillo Cedillo y Eugenio Eliseo Santacruz De León (2007). ANÁLISIS DEL MERCADO DE TIERRAS EN MÉXICO. *Textual*, vol. -, núm.49, enero-junio 2007, 1-39
http://www.chapingo.mx/revistas/textual/contenido.php?id_articulo=558&id_revistas=2&html=Nzgy.
- SÁNCHEZ CANO, Julieta Evangelina, “La política agrícola en México, impactos y retos”, *Revista mexicana de agronegocios*, vol. XVII, núm. 35, julio-diciembre 2014, pp. 946-956. <http://redalyc.org/articulo.oa?id=14131676004>.
- <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/revista.php>.