

Unidad 7

- El Nuevo derecho agrario. El ejidatario y el comunero

Nueva ley agraria

La consecuencia inmediata y lógica de la reforma constitucional que estamos analizando fue la expedición de una ley reglamentaria de los nuevos y renovados principios que rigen la conformación de la rama jurídica que hemos denominado el nuevo derecho agrario. Este dispositivo legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y entro en vigor al día siguiente bajo el nombre de Ley Agraria, elemento central del presente estudio.

Iniciativa y proceso legislativo de aprobación

La iniciativa de ley fue dirigida por el presidente de la Republica a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 7 de febrero de 1992. Destacamos los aspectos más importantes de la misma:

Existe amplio consenso en que la situación del campo mexicano requiere de profundos cambios para recuperar una dinámica de crecimiento, que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecido por el constituyente de 1917 [...]. El 14 de noviembre anuncia "diez puntos para la libertad y justicia al campo mexicano", que establecían los compromisos concretos que desde el ámbito del Poder Ejecutivo apoyaran la reforma integral del campo mexicano [...]. En múltiples foros recogimos las propuestas de los campesinos. Su voz fue escuchada y sus aportaciones cuidadosamente recogidas [...]. El debate y él dialogan fueron incorporados en el proyecto de Ley Agraria que hoy sometemos para reglamentar él artículo 27 constitucional en esa materia [...]. La claridad y sencillez que exigieron los hombres del campo es norma en el presente iniciativa. La respuesta a las inquietudes y demandas campesinas expresadas esta incluida cuando corresponde. La ley norma la acción y comportamiento de los productores rurales. A ellos debe estar dirigida sin merma en el rigor y la técnica. Esas son las perspectivas del presente iniciativa que establece los procedimientos para llevar a la practica cotidiana la aspiración compartida por justicia y libertad, para hacer posible una reforma conducida por los campesinos.

Los campesinos demandan el cambio y la transformación para mejorar las condiciones de vida de sus familias [...]. La seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo. La inseguridad

Destruye expectativas, genera resentimientos y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria. Esta iniciativa de ley consolida la obra legislativa de mas de siete décadas que conformo el sistema de tenencia. Ahora proponemos nuevas directrices en nuestras disposiciones agrarias y la consolidación de elementos torales de nuestra tradición legislativa en materia agraria, como son el sistema ejidal y comunal de tenencia de la tierra y el combate al latifundio. La propuesta que hoy presento a su consideración procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa en un instrumento sencillo y claro, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; la iniciativa de ley, animada por los principios de Justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido practica común en derechos [...].

En cuanto a la organización interna del ejido, la asamblea, el comisariato y el consejo de vigilancia ya no se conciben como autoridades en la iniciativa, sino como órganos de representación y ejecución [...]. El núcleo de población ejidal [...] requiere abrir la posibilidad de libre asociación, tanto hacia su interior, como con terceros. Asimismo permite [...] que los ejidatarios adopten las formas de organización que ellos consideren mas adecuadas. La asociación libre y equitativa, en sus múltiples versiones, puede ser el gran instrumento del cambio [...]. La iniciativa propone una caracterización de las tierras ejidales por orden de protección legal. Las que se destinan al asentamiento humano son inalienables, inembargables a imprescriptibles.. Las tierras de uso común pueden disfrutarse por todos los ejidatarios . El precepto constitucional ordena proteger la tierra de los ejidatarios, lo que debe comenzar por hacer propios y definitivos los derechos ejidales. En las tareas de regularización, el núcleo de población adquiere el papel preponderante [...]. Por su parte, la Procuraduría Agraria vigila y previene abusos, mientras los tribunales agrarios garantizan la legalidad de lo actuado.. Las tierras parceladas pueden ser disponibles solo sí la asamblea ejidal así lo determina y bajo un mecanismo le protección que ofrezca seguridad jurídica y a la vez evite abusos. Si no media la voluntad de la asamblea, la protección de las tierras ejidales preserva la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de dichos derechos. La iniciativa protege especialmente a las comunidades indígenas,. Las comunidades indígenas tienen tina naturaleza más social que económica, que solo puede concretarse por la autodeterminación [...]. La protección no estaría completa si la iniciativa no estableciera el derecho que asiste a los noquéelos de población para obtener la restitución de las tierras que les fueren ilegalmente arrebatadas.

Los limites a la pequeña propiedad se preservan. Es expresión de la lucha contra el latifundio. Ninguna forma de propiedad es privilegiada. Todas ellas gozaran de respeto y protección constitucional. La iniciativa reconoce la necesidad de promover la capitalización de las pequeñas propiedades, como una forma adicional de fomentar el crecimiento de la producción rural. La iniciativa combate el latifundio, como un fenómeno de concentración nocivo, y presume su existencia cuando han sido rebasados los limites de la pequeña propiedad o los impuestos a las sociedades mercantiles y civiles. La sanción al latifundio queda en manos, por disposición constitucional y con excepción de los excedentes de las sociedades y las tierras ejidales, de las entidades federativas. La iniciativa recoge la preocupación de que a trabes de mecanismos de

proinidadacion, las sociedades se utilicen como medios para la acumulaci3n de tierras, por lo que las condiciona a la observancia de estrictos mecanismos preventivos. Una de las propuestas m1s relevantes fue la creaci3n de un 3rgano de procuraci3n de justicia agraria. La Procuradur1a defiéndase los intereses de los hombres del campo y los representaos ante las autoridades agrarias. Se promueve la instauraci3n de tribunales agrarios en todo el Pals. Llevar la justicia agraria al mas alejado rinc3n de nuestro territorio es objetivo primordial de esta iniciativa de ley. Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria.

Es importante tomar en cuenta has consideraciones planteadas para encontrar el exacto sentido de la ley.

CONCEPTOS

Ejidatario es todo hombre o mujer titular de derechos ejidales (art. 12). Comunero lo es respecto de derechos comunales. No ha existido una gran preocupaci3n en el transcurso del tiempo por definir el concepto de ejidatario y comunero. Sin embargo, cuando la ha habido, la definici3n se ha centrado en la persona moral de la cual forman parte los individuos. La Ley Agraria, como ya citamos, solo lo se1alo escuetamente; el caso del comunero no fue tratado, por lo que podemos afirmar que este Serra todo Hombre o mujer titular de derechos comunales.

El ejidatario lo es por el hecho de formar parte de un n1cleo de poblaci3n ejidal y ser titular del o de los derechos que el mismo le confiere. El comunero goza de dicha calidad por pertenecer- al n1cleo bajo el r3gimen comunal, detentando las prerrogativas que por tal motivo le corresponden.

CAPACIDAD AGRARIA INDIVIDUAL

Esta capacidad se adquiere cuando se satisfacen los requisitos que la *ley* y las disposiciones internas de los ejidos y comunidades establecen y que permiten ser sujeto de derechos agrarios individuales, trat1ndose de personas f1sicas.

Hemos de entender que dichos requisitos deberse estar presentes como elemento existencial para los n1cleos de poblaci3n; esto es, que tiene que ser satisfechos antes de la constituci3n del ejido y comunidad. Adem1s, deberse conservarse para evitar la perdida de su car1cter de tal.

La Ley Federal de Reforma Agraria impuso numerosas exigencias al respecto: para contar con capacidad individual se requería ser Mexicano por nacimiento, mayor de 16 años, residir en el poblado, trabajar habitualmente la tierra, además de ciertas limitaciones de capital y patrimonio, etcétera (Art. 200 AGA. Para gozar de capacidad colectiva se exigía la preexistencia de seis meses del poblado, un mínimo de capacitados y otro Art. 195 a 198 EFTA.

Como podemos ver, la tierra de la capacidad agraria tiene una connotación global, en la que no se entiende la individual sin la colectiva y viceversa. La existencia de villa sin la otra no permite la constitución de un ejido o comunidad, y por ende, el ejercicio de los derechos agrarios que de ellos se derivan. Para efectos prácticos y sistemáticos del presente trabajo, ambos temas se verán por separado.

La nueva legislación agraria significa un cambio radical, ya que el reconocimiento de la capacidad agraria individual depende de la *ley* y de la decisión colectiva de los ejidatarios, porque serán estos quienes señalaran los requisitos que consideren necesarios para admitir nuevos miembros de acuerdo con su realidad y circunstancias en sus reglamentos interiores Art. 10. La ley señala requisitos específicos, básicos a indispensables (Art. 15), mientras que los acordados por el ejido tienen carácter secundario.

Los requisitos básicos son contar con la nacionalidad mexicana, ser mayor de edad y vecindado del ejido. El primero de ellos es absolutamente obligatorio, en tanto que el segundo puede ser obviado en el caso de tener familia a cargo o ser heredero de ejidatario Art. 15, frac. III. El tercero también se exceptúa cuando se trata de heredero, pero, además, es alternativo al cumplimiento de otras exigencias contempladas en el reglamento interno Art. 15. De lo anterior se desprende que para ser ejidatario es indispensable contar con la nacionalidad mexicana, ser mayor de edad vecindado o cumplir los casos de excepción previstos, como ser responsable de familia o sucesor de derechos ejidales. En otras palabras, el núcleo de población no podrá soslayar esta exigencia general, ya que hacerlo implicaría una violación a la ley.

En relación con los requisitos secundarios, que hemos llamado así únicamente en razón de que aparecen en segundo lugar, bien podrían ocupar el primer sitio en virtud de su importancia. En efecto, la nueva ley reduce al máximo los requisitos para obtener la capacidad agraria individual, desechando los elementos de radicación, ocupación, patrimonio, antecedentes penales y de haber sido ejidatario que establecía el artículo 200 de la ley abrogada. En la Ley Agraria, los requisitos secundarios son determinados por el reglamento interno del ejido (ya que se señala como alternativo), sin imponer limitaciones, por lo cual podrá incluirse en el cuanto requiero y modalidades deseen el núcleo de población, solo respetando los requisitos básicos para acatar de esta manera la ley.

Como ejemplo podemos mencionar que un ejido podría exigir a quienes aspiren a incorporarse cierta cantidad en efectivo o en especie, o la prestación de determinados servicios, o contar con una profesión y mil cosas mas, incluyendo la anulación del requisito de vecindad. Esta modificación otorga mayor flexibilidad a la conformación interna de los ejidos, evita la generación de innumerables conflictos y permite una mayor circulación de los derechos agrarios en favor de quienes estén realmente interesados, incorporando a terceros que puedan generar beneficios a la explotación (incrementar inversiones) o servicios asesora agrícola, ganadera, etc..

DERECHOS AGRARIOS INDIVIDUALES

Son aquellos derechos cuyo ejercicio corresponde a los ejidatarios que, como vimos, son los hombres y mujeres titulares de dichos derechos agrarios (art. 12).

Estos derechos son básicamente los siguientes:

- a) Use y disfrute de su parcela, incluyendo su disposición, con las limitaciones propias de esta modalidad;
- b) Use y disfrute de las tierras de use común y su disposición, en los términos de ley;
- c) El de la sucesión;
- d) Participar en la asamblea (Art. 22);
- e) Votar y ser votado (Art. 37 y 38);
- f) Recibir certificado parcelario y de derechos sobre tierras de use común;
- g) aquellos que el reglamento interno otorgue (este aspecto se tratara en él capítulo correspondiente), y
- h) En caso de que sea posible, recibir gratuitamente un solar en la zona urbana Art. 68.

Bienes materia de derechos individuales

Con el objeto de evitar confusiones respecto de los bienes materia de derechos agrarios, debemos precisar que los derechos agrarios se conforman como mínimo por dos elementos disfrutables en forma independiente uno del otro: el solar urbano, la parcela y las tierras de use común (por supuesto, cuando estas existan).

Calidad de ejidatario

Adquisición y acreditación

La calidad de ejidatario se adquiere por reconocimiento de asamblea (Art. 23, frac. II, por enajenación legal de derechos parcelarios (Art. 80) o mediante resolución jurisdiccional del tribunal agrario. . Esta calidad se acredita con el certificado parcelario o el de derechos comunes Art. 56, frac. III), o con la sentencia del tribunal agrario (Art. 16), de lo que se desprende que en los dos primeros casos no es suficiente el acuerdo de asamblea para perfeccionar dicho carácter, sino que se deberá continuar con el procedimiento de inscripción del acuerdo ante el Registro Agrario Nacional para que expida los certificados correspondientes (Art. 80 y 52).

Perdida

Se pierde la calidad por la cesión legal de los derechos parcelarios y comunes (tierras de use común), por renuncia a estos derechos, por prescripción negativa (Art. 20) y por sentencia del tribunal agrario competente.

Cesión de derechos parcelarios y de uso común

Encontramos los siguientes supuestos: cesión de los derechos tanto de la parcela como del use común, con lo que se pierde la calidad de ejidatario; Cesión de derechos sobre las tierras de use común, no de la parcela, con lo cual no se pierde la calidad de ejidatario; Finalmente, cesión de los derechos de la parcela y no los del use común, circunstancia no prevista por la ley, pero que por interpretación tampoco deberá significar la pérdida del carácter de ejidatario, ya que la ley otorga independencia a ambos derechos Art. 60. La cesión de derechos parcelarios es posible en cualquier forma, siempre que medien determinados requisitos que la nueva ley exige, con lo cual se configuraría precisamente el calificativo de "cesión legal" (véase cha. 7, Transmisión interna de parcelas) que origina la pérdida de la calidad de ejidatario (Art. 20, frac. 1).

Renuncia de derechos agrarios

La renuncia a los derechos agrarios, señala la ley (Art. 20, frac. II), significa su cesión en favor del núcleo de población, situación que se antoja utópica especialmente debido a la conformación del nuevo esquema jurídico que rige la propiedad social, ya que es lógico que el titular interesado en renunciar a sus derechos preferirá cederlos a terceros y obtener cierto beneficio, por ínfimo que sea. De hecho, existía la renuncia bajo el rígido sistema anterior, que no permitía la libre transmisión de estos derechos, con lo cual en ciertos casos podía llegar a ser conflictivo para el titular, como en el caso de quien adquiría carácter de ejidatario en dos poblaciones, lo que estaba prohibido. En este supuesto, la renuncia a uno de los derechos solucionaba el conflicto de doble titularidad

Prescripción adquisitiva

Es un medio para alcanzar la calidad de ejidatario, con antecedentes en la legislación anterior, en donde la simple posesión de una parcela por un mínimo de dos años consecutivos permitía al poseedor aspirar a convertirse en ejidatario titular, siempre que obtuviese el acuerdo favorable del núcleo de población y su respectiva propuesta a la autoridad, para su reconocimiento por resolución de la Comisión Agraria Mixta, hubiere o no conflicto.

En efecto, la ley derogada (Art. 52) imponía la imprescriptibilidad de los derechos sobre bienes agrarios, agregando que las unidades parcelarias adjudicadas a cada ejidatario o comunero nunca dejarían de ser propiedad del núcleo de población, razón por la cual estos derechos individualizados no podían ser adjudicados a terceros por la simple posesión y sin el consentimiento de la asamblea general. Las resoluciones de la Comisión Agraria Mixta en estos casos, sean que se tratase de conflictos parcelarios o de privaciones de derechos agrarios, fueron muy cuestionadas porque decidían sobre la titularidad de estos derechos sin el consentimiento del ejido, no obstante que estos nunca habían dejado de ser propietarios originales, que no existían la figura de la prescripción y que la ausencia de heredero o sucesor legal daba el carácter de vacante al derecho y, en consecuencia, debía quedar a disposición del poblado.

Sin embargo, al establecer la prescripción, el derecho agrario proporciona una nueva muestra de la adopción de principios del derecho civil. En efecto, recordemos que la prescripción positiva es precisamente la adquisición de bienes en virtud de la posesión Art. 1136 del Código Civil para el Distrito Federal.

La nueva Ley Agraria establece (Art. 48) que operara la prescripción en favor de quien hubiere poseído tierras ejidales bajo el concepto de titular de derechos de ejidatario, de manera pacífica, continua y pública durante un periodo de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de 10 si fuera de mala fe. Si realizamos un análisis comparativo con la ley civil (Art. 1151 y 1152), resulta evidente que se trata de los mismos requisitos para que la posesión surta efectos prescriptivos.

Ello constituye un regreso a los principios del derecho civil, lo cual resulta congruente con el nuevo derecho agrario, ya que evitara la proliferación de circunstancias potencialmente colectivas. Resulta obvio que la posesión de una parcela por cinco años, sin reclamos que la interrumpieran de parte de quienes pudieran tener derecho a reclamarlas, significa desinterés de su parte y al mismo tiempo interés del poseedor. Lo mismo sucede en el caso de la posesión de mala fe. Ello es una clara muestra de que el derecho, y en especial el derecho civil, se encuentra sustentado en principios elementales de sentido común.

Cabe señalar que la interrupción del plazo para que opere la prescripción sola se podrá efectuar por medio de la presentación de demanda por la parte interesada ante el tribunal agrario o de la denuncia ante el Ministerio Público por despojo, de tal suerte que no bastaran los trámites o gestiones de carácter administrativo que se realicen ante instancias diferentes, como gobernadores, ayuntamientos, partidos u organizaciones políticas.

Ahora bien, conforme a diversos precedentes jurisprudenciales, el plazo para que se perfeccione la prescripción deberá ser contabilizado a partir de la entrada en vigor de la Ley Agraria (27 de febrero de 1992), evitando de esta manera darle efectos retroactivos en per. Juicio de terceros.

La legislación derogada señalaba que también serían causales de privación de los derechos ejidales y comunales (excepto los del solar en la zona urbana) la falta de explotación de la unidad de dotación por dos años consecutivos o más (Art. 85, sep 1 a la 4), destinar los bienes ejidales a fines ilícitos (frac. 111) y ser condenado por sembrar o permitir la siembra de estupefacientes en la parcela o bienes de uso común (frac. VI).

Conforme a la nueva ley, estas disposiciones ya no serán causas para la pérdida del carácter de ejidatario, por lo que todo titular de derechos agrarios tiene la libertad de explotar o no su parcela. Además, en el caso de explotación ilícita se estará sujeto a la aplicación de las sanciones que en materia penal corresponderá para el tipo de delito que resulte, incluyendo el decomiso de la unidad parcelada como instrumento del delito.

Sentencia del tribunal agrario

En los casos en que el tribunal agrario competente emita sentencia que implique la pérdida de los derechos parcelarios de un ejidatario por haber operado la prescripción o cualquier otra razón, así como el caso de) decomiso de dicha unidad parcelaria ordenado por un juzgado competente, ya sea porque fue encontrado culpable su titular de destinarla a fines relacionados con el narcotráfico o cualquier otro ilícito, implicara forzosamente la pérdida de la calidad de ejidatario, ya que sería aberrante que después de haber sido privado de los derechos parcelarios mantuviera su lugar como miembro del noquéelo de población. En consecuencia, se deberá agregar a la ley una nueva causa de pérdida de la calidad de ejidatario: En el caso de que un tribunal competente resuelva la privación de los derechos sobre la unidad parcelaria. Por supuesto, es importante recordar que la calidad de ejidatario subsistiría en el caso de que los derechos sobre las tierras de uso común no hubieran sido transmitidos, precisamente porque los bienes materia de derechos agrarios individuales se disfrutaban por separado.

Por otro lado, la ley no prevé que el caso de la "cesión ilegal" -aquella que se hiciera en violación a los requisitos legales acarree la pérdida de la calidad mencionada. Ello no deja mas alternativa al receptor de los derechos parcelarios que esperar a que opere la prescripción adquisitiva, cinco o diez años si es de buena o de mala fe, para obtener dicha calidad, tiempo durante el cual podrá ser

sometido a toda suerte de controversias, incluso de parte del mismo cedente, quien de antemano sabe que conserva su calidad de ejidatario por no estar perfeccionada la cesión. Creemos que la pérdida del carácter de ejidatario del que cede sus derechos aun ilegalmente, debe estar incluida en la ley.

Con ello, también se abre la perspectiva de proceder a la privación de derechos agrarios mediante el juicio agrario correspondiente, que inicie el cesionario beneficiado o, en su caso, los familiares del cedente para reclamar el derecho del tanto. Esto significa que la sentencia del tribunal agrario competente también constituye un medio para perder los derechos agrarios.¹

A partir de la asignación, el ejidatario tiene derecho de obtener los frutos y aprovechamiento que desee de su parcela, por el mismo o por medio de terceros, que pueden no ser familiares a incluso trabajadores asalariados, a diferencia de la legislación anterior que lo prohibía. Los mecanismos para obtener dichos beneficios también fueron ampliados, como veremos mas adelante, al igual que la posibilidad de que los derechos agrarios y la parcela misma puedan ser enajenados a terceros. Lo mismo acontece con los bienes de aprovechamiento común, aun cuando se limita a la parte proporcional que le pueda corresponder y contando con la aprobación general, en cuyo caso se deberán tomar en cuenta los efectos correspondientes.

Recordemos que los derechos relativos a la parcela y a las tierras de aprovechamiento común pueden ser usados, disfrutados y transmitidos en forma independiente el uno del otro y no se perderá la calidad de ejidatario si se enajena cualquiera de ellos, sino solo cuando tenga lugar la cesión de el dos Art. 60.

La sucesión

El derecho de sucesión se adquiere mediante dos formas: la legítima y la testamentaria. El ejidatario tiene derecho a escoger entre una a otra, atendiendo a su decisión de testar. La sucesión legítima se configura cuando no existe testamento agrario o los sucesores designados están imposibilitados material o legalmente, por lo que la adjudicación de los derechos agrarios se somete al orden de preferencia establecido por la ley. Por su parte, la sucesión testamentaria tiene lugar cuando esta se sujeta a la voluntad expresa del titular por medio del testamento agrario.

El testamento agrario o lista de sucesión (Art. 17) no tiene una forma especial, por lo que bastara que se exprese por escrito la voluntad del testador respecto de quienes deban sucederle a su fallecimiento, por lo cual, incluso puede establecer un orden de preferencia. La única limitación para designar a los posibles sucesores es que estos reúnan el requisito primario mínimo de la capacidad agraria individual, es decir que sean mexicanos y los requisitos secundarios que determine

¹ *El uso, disfrute y disposición de parcela y de las tierras de use común*

el reglamento interno; Los requisitos de mayoría de edad y de vecindamiento no se aplican por ser la sucesión el caso de excepción que prevé la Ley Agraria (Art. 15, frac. HI. Como única formalidad, la ley exige que el testamento debe depositarse en el Registro Agrario Nacional o ser pasado ante fedatario publico. Por otro lado, el testador tendrá la facultad de modificar su voluntad cuantas veces lo desee, en cuyo caso prevalecerá el último testamento o lista de sucesión.

En el caso de sucesión legítima, el orden de preferencia (Art. 18) para la adjudicación de los derechos agrarios está encabezado por el cónyuge, concubina o concubinario, seguido por uno de los hijos, ascendientes y cualquier otra persona que dependa económicamente del de cujas. En el caso de no existir sucesores, Serra el propio ejido el que se beneficie, ya que los derechos agrarios deberán venderse al mejor postor, correspondiéndole el importe de la venta Art. 19. Si existen dos o más derechos a heredar, deberán convenir entre ellos a quien le corresponderá el derecho agrario en un plazo de tres meses a partir del fallecimiento del titular, ya que de lo contrario el tribunal agrario proveerá su venta y el reparto proporcional del producto entre aquellos derechos Art. 18.

En el caso de que el sucesor sea alguien que hubiera dependido económicamente del ejidatario titular, se cometió el mismo error que existía en la ley derogada, ya que el texto prácticamente no cambia: En los hechos, esta disposición ha generado innumerables controversias porque la interpretación indica que se refiere a personas que recibieran el sostén económico, en dinero o especie, para vivir, como podría ser el caso de los entenados o hijastros. Sin embargo, existen otras interpretaciones, por ejemplo si se debe exigir que el beneficiario viva en el domicilio del ejidatario o, en el caso más frecuente, que el sostenimiento económico sea en sentido inverso, esto es, que un tercero solvente las necesidades del ejidatario, que lo recibe por razones de vejez, enfermedad o simple retiro de la vida activa. Con gran frecuencia estos benefactores no son familiares pero merecen la estimación del titular, quien, no obstante, no les trasmite los derechos agrarios por la natural desconfianza de que ello implique perder tales favores, lo cual también sucede. Fin estos casos debió contemplarse la casuística para evitar interpretaciones antagónicas. Por el momento, la solución más adecuada Serra aquella que de prioridad a la sucesión testamentaria en detrimento de la legítima, cuando ello sea posible.

AVECINDADOS

La legislación derogada otorgaba a los peones o trabajadores de las haciendas los mismos derechos para recibir tierras que a cualquier otro campesino solicitante, previa acreditación de los requisitos de capacidad individual, además de residir dentro del radio legal de afectación Art. 202 EFTA. La nueva ley concede a quienes denomina avecindados ciertos derechos bajo exigencia de reunir requisitos equivalentes a la capacidad agraria individual: ser mexicanos, mayores de edad, con residencia mínima de un año en las tierras del núcleo de población y contar con el reconocimiento de la asamblea o del tribunal agrario competente, en cuyo caso

pueden aspirar a ser incorporados al ejido Art. 13.

Es esta una nueva figura en el derecho agrario, ya que no había considerado a dichos residentes sujetos de reconocimiento formal por el poblado o por la autoridad jurisdiccional de la materia.

La ley les confiere determinados derechos que aunque no estén calificados expresamente con lo agrarios pueden considerarse como tales. No podría ser de otro modo, ya que, en primer termino, les otorga la posibilidad de ejercitar la acción de reconocimiento de tal carácter ante el tribunal agrario (acción agraria genérica) (Art. 13), además de las acciones procesales que impliquen materia agraria. Mas aun, ratifica los derechos de los avecindados al señalar que la Procuraduría agraria asumirá su defensa (Art. 135) y que los tribunales agrarios unitarios son competentes para reconocer sobre controversias de avecindados entre sí o con ejidatarios, comuneros y poseionados, así como de las comisiones de la Procuraduría agraria que les causen per. Juicio. Por ello, no cabe duda de que el avecindado que reúne los requisitos y es reconocido por la asamblea, goza de derechos agrarios especiales, básicamente, los siguientes: que el carácter de avecindado es requisito para adquirir la calidad de ejidatario (Art. 15, frac. II); La preferencia que junto con otros ejidatarios tiene para comprar derechos agrarios provenientes de un titular fallecido sin que existan sucesores (Art. 19); Derecho a participar en la junta de pobladores del núcleo de población, así como en la elaboración de su reglamento, ubicación en el tercer y quinto lugar del orden de preferencia para recibir tierra de use común del núcleo de población, en el caso que la asamblea hubiere acordado su parcelamiento específicamente quien hubiere demostrado notoria dedicación y esmero o que hubiere mejorado la tierra en cuestión con su trabajo a inversión, o simplemente que hubieren trabajado la tierra por un mínimo de dos años) (Art. 57 fracs. 11 y I111); Derecho a participar en la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud que se establezca en el núcleo de población (Art. 72); derecho a adquirir los derechos parcelarios de ejidatarios del mismo núcleo de población, previa acreditación de los requisitos de validez (Art. 80); Finalmente, los aspirantes a recibir la calidad de avecindado tienen derecho a adquirir un solar de los excedentes en la zona de urbanización del poblado (Art. 68).

POSESIONARIOS

Son las personas que tienen en posesión parcelas ejidales y que pueden estar o no reconocidas como ejidatarios. Pueden adquirir la titularidad de los derechos sobre la parcela por el reconocimiento que haga la asamblea o por prescripción positiva. Podrán tener este carácter quienes al menos reúnan los requisitos de la capacidad individual, por razón de equidad con los avecindados y los mismos ejidatarios o comuneros; Por el mismo motivo, también los ejidatarios y comuneros podrán aspirar a este reconocimiento tanto en su propio núcleo de población como en otros. Este reconocimiento solo opera respecto de parcelas y no así sobre las tierras del asentamiento humano ni de las tierras de use común,

debido a sus características de inalienabilidad, inembargabilidad a imprescriptibilidad (Art. 64 y 74).

El carácter de posesionario es reconocido por cualquiera de tres instancias:

Mediante acuerdo de la asamblea general del ejido, cuya finalidad específica es la de regularizar esta tenencia de la tierra; en este caso, la asamblea deberá celebrarse con los requisitos de instalación y resolución legal señalados para los casos especiales Art. 23, VII y 36. El reconocimiento al carácter de posesionario no necesariamente implica el transcurso del plazo para la prescripción adquisitiva y tendrá plena validez si no existe inconformidad del núcleo de población o terceros con interés jurídico, ni se hubiere violado el procedimiento respectivo.

Por resolución definitiva de la comisión agraria mixta local, como consecuencia de dos tipos de procedimiento: por un lado, el de privación de derechos agrarios individuales, que lleva aparejado el reconocimiento del "nuevo adjudicatario", o sea de quien sustituye al titular que resulta privado y que hubiere demostrado merecer dicha adjudicación precisamente por virtud de la posesión que ejerció en la parcela (Art. 426 LFRA) (véase cha. 4, Suspensión y privación de derechos agrarios); Y también por virtud de resolución en el caso de conflictos internos de los ejidos, que dirimían controversias sobre la posesión y goce de las unidades individuales de dotación (Art. 434 LFRA) (véase cha. 4, Conflictos internos en ejidos y comunidades).

Finalmente, por resolución dictada en juicio agrario ante los tribunales unitarios agrarios, medio a los cuales se deberá acudir cuando no resulte factible la instancia de la asamblea y exista controversia que dirimir, sea con ejidatarios, comuneros, otros poseedores, vecindados o cualquier otro tercero interesado, así como con los órganos del núcleo de población (Art. 18, frac. VI); El caso más específico es el de la prescripción adquisitiva.

El reconocimiento de poseedores deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional, el que ha de expedir el certificado correspondiente (Art. 36); los poseedores tendrán exclusivamente los derechos de uso y disfrute sobre la parcela de que se trate, sin incluir ningún otro adicional sobre otras tierras o bienes; Lo contrario requerirá señalamiento expreso por la asamblea o resolución Art. 36, 37 y 40.

EL EJIDO Y LA COMUNIDAD

CONCEPTOS

Es indispensable desarrollar, aunque sea brevemente, un somero análisis de las figuras del ejido y de las comunidades a fin de precisar el objeto de nuestro estudio y dejar claramente definida su materia.

Al respecto, existen tantos conceptos como estudiosos en la materia, por lo que solo citaremos la definición oficial. Mario Ruiz Massieu nos remite al documento presentado por México en la Segunda Conferencia Mundial de la Reforma Agraria Rural celebrada en la sede de la FAO en Italia, publicado en 1979, 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, intransmisible, inembargable e imprescriptible; Sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio. Asimismo, la comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión y ejecución y control, que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres. Como es fácil concluir, a la luz de las reformas constitucionales y la conformación del nuevo derecho agrario los conceptos oficiales antes vertidos están muy distantes de la realidad. En consecuencia, intentaremos describir, más que definir, estas dos figuras tomando los elementos básicos de los anteriores conceptos y los principios plasmados en el nuevo artículo 27 constitucional.

El ejido es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que cultiva.

Las comunidades son los núcleos agrarios con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les hubieren sido reconocidas, restituidas o convertidas, las cuales, desde su constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, respecto de aquellas que conserven] el estado comunal de explotación y aprovechamiento. Por otra parte, su organización y administración interna es regulada por la ley y la costumbre. Las comunidades pueden ser agrarias o indígenas según su integración étnica, teniendo estas últimas una protección jurídica especial. Esta aptitud se requiere expresamente para constituir ejidos voluntarios (Art. 90) y comunidades, ya sea por la vía del reconocimiento o de la restitución, mediante la aplicación supletoria del artículo 107 de la ley. En el primer caso se exige un mínimo de 20 individuos que reúnan los requisitos de capacidad agraria individual, que aporten tierra, que cuenten con un proyecto de reglamento interno que se haga constar en escritura pública y que esta

sea inscrita ante el Registro Agrario Nacional, momento en el cual queda debidamente constituido Art. 91. En el segundo caso, interpretamos que solo se exige el mínimo de 20 personas con capacidad individual, la elaboración de los estatutos y la acreditación de la explotación comunal cuando de reconocimiento se trate, en la vía de jurisdicción voluntaria, o de la forma y tiempo del despojo, cuando lo sea por restitución, mediante el juicio agrario.

CAPACIDAD AGRARIA COLECTIVA

Como es fácil observar, en el caso del ejido, la capacidad agraria colectiva se reduce hasta equipararse a la necesaria para constituir la sociedad mercantil o civil, con un número mínimo de socios, un patrimonio determinado, un objeto social y estatus (contenidos en el reglamento interno), los cuales deben ser inscritos en el Registro Agrario Nacional (Art. 92). En resumen, se denota interés por adecuar el sistema agrario nacional al régimen de la propiedad social, los lineamientos más cercanos a los principios del derecho civil y mercantil.

En este aspecto, la interpretación del precepto puede generar controversias. El primer requisito exige 20 o más individuos, mientras que el segundo impone que deberán aportar tierras. Ello nos puede llevar a pensar que cuando menos en el momento de la constitución, todos los participantes deberán contribuir con tierras, lo cual no debería ser regla; por el contrario al superar el mínimo de 20 personas podría admitirse que las siguientes se incorporaran al naciente ejido sin cumplir con ese requisito y aportando solo sus servicios, lo cual sería lógico si consideramos a quienes aportan tierra como socios capitalistas y a quienes aportan trabajo como socios industriales que prestarían servicios de asesora, gerencia, administración y otros.

En todo caso, tal posibilidad deberá especificarse en el reglamento interno, que para evitar esta complicación puede prever precisamente el procedimiento y requisitos para la inclusión de nuevos miembros, como vimos antes. Solo deberán exigirse los requisitos primarios que la ley señala, por lo que el reglamento debería adecuarse a este aspecto.

Finalmente, no existe limitación alguna para que cualquier persona pueda tener intereses en el campo sujeto al régimen de la propiedad social, bajo una estructura jurídica que puede presentar ventajas de diversas clases, como fiscales, crediticias y de asesora técnica.

TIPOS DE EJIDOS

De acuerdo con la calidad y el tipo de tierras de su explotación, encontramos ejidos agrícolas, ganaderos y forestales.² La Ley de Reforma Agraria los señala en sus artículos HI 3 HI, fracción *HI V* y 225. De acuerdo con el régimen de explotación

tenemos los siguientes:

Ejidos parcelados explotación individual

Son aquellos que por resolución presidencial o por acuerdo de asamblea mantienen un régimen de explotación individualizada mediante la parcelación de las tierras dotadas. Están organizados sobre el reparto interno de la tierra del núcleo a cada uno de sus miembros, con el fin de definir y separar porciones geográficas llamadas unidades individuales de dotación o parcelas, independientes unas de otras.

Cabe mencionar que al inicio del reparto agrario hubo lugar la determinación del régimen individual por la vía de la resolución presidencial, circunstancia que cambio posteriormente.

Ejidos colectivos (explotación colectiva)

Se puso fin al concepto de parcela para generar el establecimiento legal del régimen de explotación colectiva.

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

Es necesario precisar que ambos regímenes, parcelado y colectivo, subsisten luego del cambio de la ley, ya que así les corresponde por razón de preexistencia. Sin embargo, según los nuevos lineamientos en la materia, se concede libertad absoluta para que los ejidos ya constituidos o de nueva creación adopten el sistema de explotación que mejor se acomode a sus circunstancias, sin mas limitación que la obligación de acordarlo por medio de la asamblea general.

Derechos agrarios colectivos

Prácticamente corresponden a las facultades de la asamblea. Bienes materia de derechos agrarios colectivos.

Dentro de este régimen se encuentran las tierras para el asentamiento humano, excepto los solares adjudicados, así como el dominio de las tierras de uso común y las aguas de aprovechamiento colectivo.

ORGANOS INTERNOS DE REPRESENTACION Y EJECUCION

Conforme lo señala la propia iniciativa de ley, la organización interna ejidal mantiene el esquema anterior, integrado por la asamblea general, el comisariato ejidal y el consejo de vigilancia Art. 21. Sin embargo, estos organismos sufren una significativa transformación, ya que pierden su carácter de autoridades internas (Art. 22 LFRA) para convertirse en órganos de representación y ejecución, gestores y ejecutores de las decisiones de la asamblea.

Asamblea

Es el órgano supremo del ejido, en el que participan todos los ejidatarios. Por ello, con el objeto de llevar un control actualizado y confiable en su conformación, se establece la obligatoriedad de llevar un libro de registro de los integrantes del núcleo de población bajo la responsabilidad directa del comisariato ejidal y la supervisión de la propia asamblea Art. 22. Esta exigencia obedeció a la intención de prevenir los conflictos que se producían sobre la existencia o no del quórum legal de las asambleas, determinante para tomar decisiones trascendentales en la vida del ejido. Estas disputas obligaban a realizar prolongados tramites ante la autoridad agraria para obtener constancias sobre los ejidatarios que podían participar en la asamblea, con el consiguiente retraso en la toma de los acuerdos vitales.

El citado libro de registro, a cargo del comisariato ejidal, ha de tener, cuando menos, dos secciones: de ejidatarios y de derechos. Esta última debe contener todo lo relacionado con los solares, las tierras de uso común y las enajenaciones y actos jurídicos sobre los derechos ejidales en general, incluyendo las notificaciones para el ejercicio del derecho al tanto. De manera voluntaria, por decisión de la asamblea, también puede contener las secciones especiales de poseedores reconocidos y de asignación de derechos sobre tierras ejidales a personas que no sean ejidatarios (Art. 17 R).

Agregaremos que desaparece la modalidad de la asamblea de balance y programación Art. 27. Aunque la ley no lo especifica, en nuestro concepto solo subsisten la asamblea general ordinaria y la extraordinaria: la primera se debe celebrar conforme al mínimo que la ley o el reglamento interior indiquen (cada seis meses o lo previsto por el mismo núcleo), mientras que la segunda se celebrará cuando el asunto a tratar así lo requiera porque no pueda esperar a la ordinaria.

Periodicidad

La asamblea se deberá celebrar, como mínimo, cada seis meses. Los plazos superiores a este mínimo deberán ser determinados por el reglamento interno o la costumbre Art. 23. Como ya se mencionó, la asamblea que consideramos extraordinaria podrá celebrarse en cualquier momento, de acuerdo con el asunto

que la requiera.

Competencia

1. Es competencia exclusiva de la asamblea:
2. Formar y modificar el reglamento interno;
3. Aceptar y separar ejidatarios, así como sus aportaciones;
4. Informarse del comisariato ejidal y del consejo de vigilancia, así como su elección y remoción (Art. 40);
5. Cuentas y balances, aplicación de recursos económicos, y otorgamiento de poderes y mandatos;
6. Aprobación de contratos y convenios para el uso y disfrute de las tierras de aprovechamiento común por terceros;
7. Distribución de las ganancias, producto de las actividades del ejido; VI.- Señalamiento y relimitación de arreas para el asentamiento humano, fundo legal, parcelas, arrea de urbanización,
8. Asignación de solares a los ejidatarios (Art. 68);
9. Reconocimiento del parcelamiento económico (esto es, de hecho) y regularización de la tenencia de los posesionarios;
10. Autorización a los ejidatarios para la adquisición del pleno dominio sobre sus parcelas y autorización para la aportación de las tierras de uso común a una sociedad;
11. Relimitación, asignación, destino y régimen de explotación de las tierras de uso común (Art. 56, sorteo en su caso, Art. 58);
12. División y fusión de ejidos;
13. Terminación del régimen ejidal, previo dictamen de la Procuraduría Agraria;
14. Conversión del régimen ejidal al comunal;
15. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.²

² Las demas que señale la ley y el reglamento interno de los ejidos (Art. 23).

Requisitos

Como la ley no distingue entre asamblea ordinaria y extraordinaria, y establece requisitos para ella de manera genérica, entendemos que estos requisitos son aplicables a ambas, de tal suerte que las asambleas ordinarias, previstas periódicamente por la ley, el reglamento interno o la costumbre, deberán ajustarse a los mismos requisitos.

Convocatoria

La asamblea puede ser convocada de tres maneras: por iniciativa del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia indistintamente, a quienes no se exigen mayores requisitos debido a su carácter de órganos representativos internos. También podrá convocar a asamblea el mismo comisariado o consejo, a petición de cuando menos 20 ejidatarios o 20% del total de integrantes del ejido. En el caso de que este se negara a hacerlo a pesar de haberse reunido el número o porcentaje de ejidatarios, en un plazo de cinco días hábiles estos pueden solicitar que la convocatoria sea realizada por la Procuraduría Agraria (Art. 24. Es responsabilidad del convocante fijar las cédulas notificadoras en los lugares más visibles del ejido y cuidar de su permanencia, denunciando ante la autoridad las anomalías al respecto, para la aplicación de las disposiciones locales de policía y buen gobierno (Art. 9 R.

La convocatoria puede ser primera, segunda o ulterior, según el número de asistentes, pero las convocatorias ulteriores se sujetarán a lo establecido para la segunda: Deberán efectuarse mediante cédula que exprese el orden del día, el lugar, hora y fecha de la asamblea, así como la firma o huella digital del convocante y la fecha de expedición Art. 10 . También debemos recordar que la asamblea que se celebre para determinar el destino de las tierras no parceladas tiene que satisfacer los requisitos de las especiales, como se ve en su oportunidad.

Lugar

La asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual para ello (Art. 25), salvo causa justificada Art. 8, frac. IV, a, R. En todo caso, el lugar debe quedar perfectamente determinado desde la convocatoria misma; es responsabilidad del convocante especificar el lugar, sea que se trate de los órganos de representación interna o de la Procuraduría Agraria en su caso.

Quórum legal para instalación de asamblea

En la primera convocatoria, el quórum legal se integrará con la mitad más uno de los ejidatarios y deberá lanzarse con no menos de ocho ni más de 15 días de anticipación (Art. 25. Cuando se trate de un número impar de ejidatarios, este porcentaje se determinará dividiendo el número de integrantes entre dos para luego sumarle una unidad, considerándose como resultado el número entero siguiente al fraccionario resultante de la operación anterior Art. 8 frac. 11, b, R.. Para tratar los asuntos contenidos en las fracciones V11 a XIV citadas en Competencia el quórum legal se integrará con las tres cuartas partes de los ejidatarios y la convocatoria

deberá ser lanzada con un mes de anticipación Art. 25 y 26. En este caso, el número mínimo de asistencia se obtendrá dividiendo el total de ejidatarios entre cuatro y multiplicando el resultado por tres, y si el número resultante fuere fraccionario se considerará el número entero siguiente como resultado final (Art. 8, frac. 11, a, R).

En caso de no reunirse el quórum señalado antes, se lanzará inmediatamente la segunda convocatoria con no menos de ocho ni más de 30 días de anticipación y este se integrará con cualquier número de ejidatarios que asistan. Tratándose de los asuntos a que se refieren las fracciones VII a XVI del artículo 23, el quórum deberá integrarse con la mitad más uno, en donde se aplica el criterio indicado para la obtención del número. En el caso de que la asamblea no se hubiere celebrado por falta de quórum, se levantará constancia que servirá de base para el lanzamiento de la segunda denominada acta de no verificativo; en el caso de que no se lleve a cabo por circunstancias distintas a la falta de quórum, para poder intentar celebrarla nuevamente, se deberá iniciar con las formalidades de la primera convocatoria.

Quórum legal para resolución

Para tener validez, las decisiones de la asamblea deberán ser turnadas por la mayoría de votos de los ejidatarios. Estas decisiones serán obligatorias para los ausentes y disidentes, o sea tanto para los que no acudan a la asamblea como para los que, acudiendo, disientan de lo acordado. En casos de empate, el presidente del comisariato ejidal tiene voto de calidad. Para los asuntos de las fracciones VII y XIV del artículo 23, las decisiones deberán ser tomadas por las dos terceras partes de los asistentes Art. 27. Para determinar este número se dividirá entre tres el número total de asistentes y se multiplicará el resultado por dos, y si el número resultante fuere fraccionario, se considerará como resultado final el número entero siguiente (Art. 8, frac. 111, a, R). Con el objeto de ilustrar más claramente la forma de integración y de la toma de resoluciones que reúnan los requisitos de validez en lo relativo al quórum legal, presentamos a continuación un ejercicio práctico como un hipotético ejido confirmado por 100 miembros:

QUORUM LEGAL

- Primera convocatoria: No menos de 8 ni más de 15 días Para fracciones VII a XIV del artículo 23, mínimo un mes.
- Segunda convocatoria: No menos de 8 ni más de 30 días. Para fracciones VII a XIV del artículo 23 (ídem) RESOLUCION LEGAL
- Primera convocatoria: Mayoría simple Para fracciones V11 a XIV del artículo 23 (2/3)
- Segunda convocatoria: Mayoría simple Para fracciones V11 a XIV del

artículo 23 (2/3)

Para la celebración de asamblea se elegirá por mayoría de votos de los asistentes a quienes desempeñaran cargos de presidente y secretario, los cuales podrán ser el presidente y secretario del comisariato ejidal, salvo que el reglamento interno disponga otra cosa Art. 12 R. Deberán declarar bajo protesta legal de decir la verdad al fedatario publico y representante de la Procuraduría el numero actualizado ejidatarios del poblado, así como la identidad & de los asistentes en relación con la lista de ejidatarios con derechos Art. 16 R. En otras palabras, la función del presidente y secretario de asamblea no tiene otro fin que certificar que los asistentes son efectivamente ejidatarios del núcleo con plena vigencia de sus derechos.

Asistencia de autoridad y fedatario publico

Tratándose de los asuntos contenidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23, deberá acudir a la asamblea un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario publico. Serra responsabilidad de quien convoque notificar a la dependencia con la anticipación requerida de 30 días para su lanzamiento y proveer lo necesario para que asista el fedatario publico (Art. 8, frac. IV, b y c, R), quien deberá firmar y sellar los documentos que acompañen al acta (Art. 14 R).

La Procuraduría Agraria tiene la obligación no solo de incorporarse al proceso de celebración de la asamblea, sino que también deberá verificar que se cumplieron las formalidades para el lanzamiento de la convocatoria. Serán nulas las asambleas, y por ende sus efectos, que no hubieren reunido los requisitos de asistencia de la autoridad y fedatario aludidos anteriormente (Art. 28).

Los requisitos y la nulidad que la ley impone ante su ausencia se han convertido en uno de los problemas torales del nuevo derecho agrario, sobre todo en los casos en que la asamblea debe tomar decisiones con respecto al asentamiento humano, area de urbanización, regularización de la tenencia, adopción del pleno dominio de las parcelas, aportación de las tierras de use común a una sociedad, y su régimen de explotación, división o fusión, terminación del régimen ejidal o su conversión al comunal y destino de la explotación colectiva. En suma, estamos hablando de los nuevos principios que rigen la propiedad social y de la posible individualización de la titularidad de la propiedad en los ejidos que permita conceder la mayoría de edad a sus integrantes.

No hay duda de que el ejido mantiene el control sobre la titularidad, pero este control debe ser más consistente y claro, para lo cual deben sancionarse reglas definidas para su administración, sin sujetarlo a instancias oficiales que pueden tener buenas intenciones, pero convertirse en una pesada carga. Es necesario que una autoridad como la Procuraduría Agraria vigile el proceso de toma de decisiones sobre aspectos tan relevantes como los mencionados, pero no de manera arbitraria. La simple notificación por parte de un ejido, aun antes de los 30 días de anticipación indispensables, no es garantía de que acuda un representante de la dependencia, pues es posible dar todo tipo de excusas, validas o no (por ejemplo, que no hay

personal suficiente, que no hay viáticos, que no se conoce el asunto, etc.), lo cual invalida cualquier acto, incluso realizado con quórum legal.

Imaginemos que un ejido desea tomar decisiones para incorporarse a un programa productivo junto con el sector privado. Los ejidatarios tienen urgencia de ponerlo en marcha para aprovechar el temporal que se avecina. La celebración de asamblea tendría como objeto decidir la incorporación, pero también para que los representantes del sector privado informen y expliquen los aspectos que fundamenten dicha decisión. Se convoca a asamblea con la anticipación debida y se solicita la presencia de un representante oficial. Puede suceder que la dependencia responda que no puede enviarlo, lo cual genera el problema de lanzar la segunda convocatoria y obliga a los integrantes del poblado a diferir la toma de tan importante decisión. También podría suceder que la Procuraduría nombre representante, pero que este aduzca mucho trabajo o excusas similares para no ir, lo cual origina una nueva cadena de corrupción dada la importancia que reviste la celebración de la asamblea tanto para el ejido como para el sector inversionista.

Estamos conscientes de que el ejemplo citado es extremo y que lo más razonable para todos sería concertar anticipadamente con las autoridades la agenda de fechas de convocatoria y asamblea. Sin embargo, los principios que subyacen a este ejemplo, que favorecen la aparición de nuevos mecanismos de corrupción, siguen siendo válidos: por un lado, la necesidad de cumplir ciertos requisitos extremadamente rigurosos y, por otro, la falta de límite a la actuación de las autoridades, son aspectos que pueden dar lugar a esa corrupción.

Como señalamos, también se requiere la presencia de un fedatario público, es decir, de quien goza de la facultad de dar fe pública, de dar certeza de actos y documentos. Estos fedatarios pueden ser de naturaleza notarial, registra, judicial o mercantil, a las cuales agregaríamos la administrativa, como en el caso del secretario y síndico municipales. Sin embargo, se genera una gran polémica cuando se discute la validez de la certificación de un secretario de juzgado o de un delegado municipal, ya que la materia agraria en general o los acuerdos de asamblea de ejidos no forman parte de sus atribuciones propias.

El reglamento de la Ley Agraria no contribuye a dilucidar esta cuestión, ya que considera como fedatario público al notario y al que ejerza dicha función de conformidad con la legislación aplicable. Ante ello, la Procuraduría Agraria debe promover la celebración de convenios con las entidades federativas a fin de que estas provean lo necesario para garantizar que dichos fedatarios estén presentes en las asambleas cuando sea necesario Art. 6 R. Los alcances de este dispositivo son realmente indefinibles. Implicaría que los gobiernos locales ordenen a los notarios asistencia, que les proporcionen transporte. Por todo lo expuesto, creemos que este tema originará serias controversias, las cuales deberán ser resueltas, en definitiva, por los tribunales agrarios.

Acta

Es la relación escrita de lo acontecido en la asamblea y deberá ser firmada por los miembros del comisariato ejidal y del consejo de vigilancia que asistan, además de los ejidatarios presentes que deseen hacerlo, quienes en caso de no saberlo hacer estamparan su huella digital; Quien así lo desee, también podrá firmar bajo protesta. En las cuestiones relativas a las fracciones VII y XIV del artículo 23, el acta deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria para, finalmente, ser inscrita en el Registro Agrario Nacional Art. 31. Cuando tanto el fedatario público como el representante de la Procuraduría consideren que durante la asamblea se presentó alguna irregularidad, deberán asentarlo en el acta.

Otras formalidades

Podrán acudir a la asamblea mandatarios, mediante carta poder otorgada ante dos testigos ejidatarios o vecindados, pero cuando se trate de los asuntos contenidos.

Comisariato ejidal.

Es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, de su representación y de la gestión administrativa del ejido. Esta integrado por un presidente, un secretario y un tesorero, así como por sus respectivos suplentes y las comisiones y secretarios auxiliares necesarios que señale el reglamento interno, en donde se especificaran las funciones de cada uno de los miembros y la manera en que se ejercerán, en el entendido de que de no quedar especificado se ejercerán las funciones de manera conjunta (Art. 32).

El ejercicio de funciones vario con respecto a la legislación anterior, que especificaba (Art. 48 LFRA) que las facultades y obligaciones debían ser en todo caso ejercidas en forma conjunta por sus tres integrantes, situación rígida que impedía la ágil solución de problemas o toma de decisiones, ya que la falta de uno de los miembros que podía ser en muchos casos una consecuencia de enfermedad, fallecimiento o desarraigo temporal del poblado (como encontrarse trabajando en Estados Unidos), invalidaba la actuación de los otros. Por otro lado, impedía excesos en el ejercicio del cargo por parte de alguno de sus miembros cosa frecuente. En la legislación actual se prevé la posibilidad de que sea el propio poblado el que reglamente como mejor considere esta situación, con la flexibilidad que requiere el comercio moderno.

Facultades y obligaciones

Para representar al ejido y administrar sus bienes con facultades de

apoderado general para actos de administración y de pleitos y cobranzas, según los términos que fije la asamblea (frac. HI), la cual podrá intervenir en este aspecto de acuerdo con las facultades que otorgue el reglamento interno procurar el estricto respeto para los derechos de los ejidatarios (frac. Hill); Convocar a asamblea y cumplir sus acuerdos (frac. III); Informar a la asamblea sobre sus labores y movimiento de fondos, así como del aprovechamiento de las tierras de use comun y el estado en que se encuentren (frac. IV); las demás que la *ley* y el reglamento interno señalen (frac. V).

En tanto se encuentren en funciones, están incapacitados para adquirir tierras o derechos ejidales de cualquier tipo, excepto por herencia Art. 33 y 34. En el caso de los suplentes, solo les Serra aplicable esta incapacidad cuando sustituyan a los propietarios en sus funciones.

Consejo de vigilancia

Este es básicamente el órgano encargado de vigilar que el comisariato ejidal cumpla sus funciones, además de desarrollar también tareas propias. Esta integrado por un presidente y dos secretarios propietarios y sus respectivos suplentes. Al igual que en el caso del comisariato ejidal, tiene facultades específicas, pero el reglamento interno debe asignar las funciones adicionales y propias de cada miembro. En caso contrario, se entiende que actuaran en forma conjunta Art. 35. La problemática que origino esta disposición es exactamente igual a la señalada para el caso del comisariato ejidal.

Facultades y obligaciones

Sus principales facultades y obligaciones son: vigilar al comisariato ejidal para que sus actos se ajusten a la *ley* y al reglamento interno (frac. HI); Revisar las cuentas y operaciones del comisariato y denunciar a la asamblea las irregularidades que este haya cometido (frac. II); Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariato frac.111. En este punto podemos agregar la obligación de convocar a la celebración de asamblea para la renovación del comisariato ejidal y de) propio consejo, cuando hubiere concluido el periodo y no se hubiere hecho, siempre dentro de un plazo de 60 días contados a partir del vencimiento de funciones (Art. 3.9); Y las demás que señalen a la *ley* y el reglamento interno (frac. IV).

La *ley* no establece para el consejo de vigilancia el mismo impedimento del comisariato ejidal relativo a la adquisición de tierras o derechos agrarios en tanto dure en sus funciones.

Disposiciones comunes

Requisitos Para ser integrante del comisariato ejidal o del consejo de vigilancia se requiere ser ejidatario del núcleo de población, haber trabajado en el ejido los Olimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos, no haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena privativa de libertad y trabajar en el ejido durante su encargo (Art. 38).

Como Único elemento novedoso adicional respecto de los requisitos exigidos por la anterior legislación (Art. 38 LFRA), encontramos el del arraigo laboral por la duración del encargo. Según aquella, el desarraigo estaba implícitamente prohibido para todo ejidatario, os pena de privación de sus derechos agrarios. En el caso de las autoridades internas se las sancionaba, además, con la remoción En la legislación actual se especifica esta obligación, en virtud de que el arraigo ya no es obligatorio para todos los ejidatarios, por lo que no están implícitas su prohibición y sanción. De esta manera fue preciso indicar la necesidad de que el comisariato ejidal y el consejo de vigilancia trabajen en el ejido, pues lo contrario aria imposible o muy difícil conducir la administración del núcleo poblacional.

Lo que no queda muy claro son los alcances de la norma cuando exige que se trabaje en el ejido puesto que ello puede tener tres implicaciones: una, que se refiera a trabajar dentro del arrea o superficie del ejido en la actividad que más le convenga, no necesariamente la agrícola; dos, que se tenga que trabajar en el poblado, pero no necesariamente radicar en él; tres, que sea obligatorio desempeñar algún trabajo en y para el ejido. En nuestro concepto, siempre con base en el sentido común, entendemos que la ley sola impone que el comisariato y el consejo desempeñen actividades laborales en el ejido, pero no necesariamente para él o relacionadas con el campo.

Elección

El comisariato y el consejo serán electos por la asamblea mediante voto secreto, con escrutinio publico a inmediato. En caso de empate se repetirá la votación y de persistir el empate la asignación se ara por sorteo de entre los que hubieren obtenido el mismo numero de votos (Art. 37).

Es necesario precisar que la nueva ley retoma el principio contenido en la derogada sobre la eleccion individualizada de los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia (art. 37 LFRA). Ello significa que cada uno de quienes vayan a integrarlo deberan recibir el voto directo de los ejidatarios, ya que anteriormente (en el Código Agrario) la elección sé hacia por planillas y como tal recibían la votación, lo cual permitía muchas veces la infiltración de individuos repudiados por la población en la planilla ganadora.

Antes también se establecía que el consejo de vigilancia debía ser ocupado por la planilla perdedora que había recibido la votación inmediatamente menor, circunstancia nada afortunada para la conducción del ejido porque el resentimiento entre las autoridades generaba serios enfrentamientos, con el consiguiente desgaste para el núcleo de población. En la actualidad, mediante la votación directa, los integrantes del ejido deciden específicamente a quienes desean para que representen al poblado y a quienes para que vigilen a los anteriores, lo que disminuye la significación emocional de ganar o perder una contienda electoral y, por el contrario, todos ganan al integrar un equipo de trabajo con intereses comunes.

La elección a cualquier otro cargo en el núcleo de población o la reelección inmediata al mismo esta prohibida; la excepción a este ultimo caso solo es posible para que transcurra un lapso igual a aquel en que hubieren estado en funciones (Art. 39). Es importante precisar que la primera prohibición se refiere exclusivamente a cargos de elección dentro del ejido, por lo que se entiende que si podrán ser votados en responsabilidades fuera del y a la par que sus funciones de representación ejidal.

Duración

Todos los elegidos duran tres años en sus funciones; es reelegibles después de transcurrido un periodo igual; abn suplencia automática de los propietarios por los suplentes al concluir aquellos su periodo, en el caso de que no se hubieren celebrado nuevas elecciones. Luego entonces, en cualquier otra circunstancia la suplencia no es automática sino que tendrá que ser acordada por la asamblea o ajustarse a lo que estipule el reglamento interno, como podría ser el caso de la remoción o del fallecimiento de alguno de los titulares. Es obligación del consejo de vigilancia convocar a las elecciones en estos casos, dentro de un plazo de 60 días inmediatos a la conclusión del periodo (Art. 39). Cuando por cualquier circunstancia el ejido no cuente con órganos de representación, 20% o 20 ejidatarios podrán solicitar a la Procuraduría la convocatoria para la celebración de elecciones (Art. 18 R).

También son positivas las modificaciones introducidas por la nueva ley a la forma de sustitución del comisariato al termino de sus funciones (Art. 44 LFRA) la cual originaba graves conflictos internos en virtud de que, en ocasiones, el reemplazo del comisariato por el consejo de vigilancia se percibía como una forma de venganza, complicado por el hecho de que los programas de la Secretaría de la

Reforma Agraria para verificar la renovación de las autoridades ejidales adolecían de impuntualidad en la mayoría de los casos, ante lo cual el consejo ocupaba el cargo y aunque también tenía la obligación de convocar en 60 días, mediante diversas argucias prolongaba su mandato.

Remoción

Esta medida se puede aplicar en el momento en que lo decida la asamblea, que deberá reunirse específicamente para ello, o por medio de convocatoria que realice la Procuraduría Agraria a solicitud de un mínimo de 25% de los ejidatarios. El acuerdo final de remoción debe ser tomado por medio de votación secreta (Art. 23, frac. 111 y 40).

Vemos que se presentan dos alternativas: La primera es la posibilidad de que en forma interna se convoque a asamblea mediante los mecanismos previstos (el comisariato ejidal o el consejo de vigilancia). Solo se deben respetar las formalidades de ley y el quórum de integración y de resolución, sin necesidad de contar con la presencia de alguna autoridad, por ser esta una asamblea que trata de asuntos no comprendidos en las fracciones de la V11 a XIV del artículo 23.

La segunda alternativa se concreta a traves de la Procuraduría Agraria, que a petición n de 25% de ejidatarios debe convocar a la asamblea para que resuelva sobre la remoción de las autoridades internas. También en este caso deben respetarse los requisitos de *ley* y de quórum legal de integración y de resolución; la presencia de la Procuraduría obedece a su facultad sustituta para convocar, y no para otorgar validez legal a la asamblea, ya que, como se ha dicho, esta no lo requiere por no ser asunto de las mencionadas fracciones del Art. 23.

Ahora bien, es causa de remoción del comisariato y del consejo la simple voluntad de la asamblea, cuya resolución puede ser tomada sin necesidad de que exista razón específica para ello. Por supuesto que de existir argumento especial que determine dicha remoción, esta decisión Serra tomada por la asamblea sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que resulten, las cuales se aran valer por conducto de los órganos internos sustitutos.

Resulta practica para el ejido que la asamblea convocada para plantear la remoción de sus representantes también contemple que de resultar aceptada, se proceda en el mismo acto a celebrar la elección de sus sustitutos definitivos. Sin embargo, ello no es indispensable, por lo que de aceptarse la remoción podrán ocupar los cargos los suplentes que correspondan al caso y convocar normalmente dentro de los 60 días siguientes.

Junta de pobladores

Es el órgano de participación de la comunidad, integrado por los ejidatarios y los avecindados en el núcleo de población (Art. 41). Su reciente creacion obedece a la nueva realidad en las comunidades agrícolas, constituidas por conglomerados humanos cuyos intereses comunes traspasan el ámbito estrictamente ejidal para constituir una red de interrelaciones de muy diversa índole, de tal manera importantes que no es posible separarlas de la actividad y los destinos del núcleo agrario.

Sus atribuciones y obligaciones generales consisten en opinar, informar proponer, sugerir y coadyuvar ante las autoridades municipales, junto con el comisariato ejidal, en cuestiones relacionadas con los servicios sociales y urbanos del poblado: Vivienda, sanidad, servicios públicos, solares urbanos y su regularización, y los trabajos comunitarios en general Art. 42. En concreto, se otorga voz al conjunto de habitantes de los noquéelos de población sobre cuestiones que afectan al asentamiento humano en general.

La integración y funcionamiento de las juntas de población es totalmente libre, ya que la ley permite a sus miembros elaborar el reglamento específico que los regirá. Además pueden nombrar las comisiones necesarias para gestionar lo conducente a sus fines Art. 41. En consecuencia, el contenido del reglamento respectivo es de primera importancia, ya que en primer lugar debe precisar mediante un padrón confiable quienes tienen calidad de pobladores, ya sea según los requisitos de ley o según los exigidos por acuerdo general; además, en el reglamento sé podrían ampliar las facultades a rubros especiales. Finalmente, es de

gran trascendencia el nombramiento de mesas directivas y comisiones sectoriales, que pueden resultar un atractivo especial para la realización de actividades políticas o sociales, entre otras.

REGIMEN GENERAL DE LA PROPIEDAD EJIDAL

El régimen general de la propiedad ejidal cuenta con varios principios importantes y novedosos, cuyas características especiales conforman el nuevo derecho agrario. Así, de acuerdo con la ley, la propiedad ejidal se divide, según su destino, en tierras para el asentamiento humano, tierras de use común y tierras parceladas (Art. 44).

En el derecho agrario revolucionario no existía la subdivisión anterior, sino que, formada la propiedad social en un todo, se designaban los panes o elementos que la integraban, por lo cual las tierras para asentamiento humano eran las destinadas a la zona de urbanización ejidal (Art. 90 LFRA); Las de use común se constituyen con las entregadas originalmente al ejido, antes de su asignación para el cultivo individual o colectivo, así como con las que se destinaron específicamente para el aprovechamiento colectivo, como los montes y pastos; las tierras parceladas (tierras cultivables que pueden ser objeto de adjudicación o explotación individual) no tenían tratamiento especial en la anterior legislación.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, las tierras que no fueren asignadas específicamente a la zona de urbanización ejidal o para su explotación por campesinos ya sea en forma parcelada o colectiva, se entienden que son tierras de use común, ya que, por ser el ejido el titular de la propiedad, todos sus miembros tenían derecho al aprovechamiento (Art. 51, 52 y 137 LFRA).

Al amparo de la nueva ley, le corresponde a la asamblea determinar el destino de las tierras no parceladas formalmente, ya sea para asentamiento humano use común o parcelamiento, de donde se desprende que en primer lugar se debe respetar el parcelamiento formal o de derecho y después proceder a destinar la tierra restante, ya sea para crear más parcelas, reconocer las existentes de hecho, crear o ampliar el asentamiento humano o simplemente dejarlas como de use común (art. 56).

Nos encontramos ante una situación importante. Al entrar en vigor la Ley Agraria y con ella la facultad de la asamblea para determinar el destino de las tierras de propiedad ejidal, se nos presentan tres supuestos bizcos: Primero, el de los ejidos ya constituidos que cuentan con tierras no dedicadas al cultivo, consideradas de use común; segundo, el de ejidos ya constituidos que reciben tierras por resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar (ampliaciones) o mediante su compra por intervención del gobierno o por la aportación directa de los ejidatarios, en cuyo caso se incorporaran al régimen ejidal; Y tercero, el de aquellos ejidos que se constituyan al amparo de la nueva ley, de manera voluntaria, en cuyo

caso desde ese momento, y con el proyecto del reglamento interior, se regulara el destino de las tierras.

De cualquier manera, la Secretaria de la Reforma Agraria, por conducto del Registro Agrario Nacional, publica en el Diario Oficial de la Federación del 26 de septiembre de 1992 las Normas Técnicas para la Relimitación de las Tierras al Interior del Ejido con el fin de que la asamblea de ejidatarios cuente con los lineamientos necesarios para la relimitación. Acceso para todo ello, lo que llevara a la asamblea a solicitar servicios especializados en la materia.

Aspectos generales del régimen de la propiedad ejidal

Libertad para contratar y asociarse

Se otorga libertad para que los ejidos, tratándose de tierras de use común o los ejidatarios, cuando se trate de sus parcelas, celebren cualquier tipo de contrato o asociación para su aprovechamiento. Como única limitación a esta libertad se establece que la duración máxima de los contratos y asociaciones sea de 30 años o menos de acuerdo con el proyecto o fin de que se trate. Sin embargo, esta limitante es superable porque se autoriza la prórroga del plazo de duración (Art. 45).

Nos encontramos ante una de las grandes transformaciones que le dan vida al nuevo derecho agrario. La ley derogada era precisa en la terminante prohibición de celebrar contratos o cualquier otro acto jurídico que permitiera la explotación por terceros de los terrenos ejidales y comunales (Art. 55). En consecuencia, este tipo de convenios era causal de privación de los derechos agrarios debido a la falta del trabajo personal de la tierra (art. 85, 1, tTRA).

Ahora, al amparo de la nueva ley, el ejidatario puede celebrar cualquier contrato (de arrendamiento, aparcería, mediería, comodato o asociación con terceros, ejidatarios o no) sobre el aprovechamiento de su parcela, sin necesidad de pedir autorización alguna a los órganos internos (comisariato ejidal, consejo de vigilancia y asamblea general) o autoridades oficiales (Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria o Tribunales Agrarios) (Art. 79). Solo deberá respetar el plazo máximo o adecuar este al proyecto.

No está claro quien se encargara de verificar que se cumpla el plazo máximo o los criterios para adecuar el proyecto a la duración del contrato o asociación como saber cual es el adecuado para determinada actividad. En caso necesario, la prórroga del contrato. Tampoco quedan claras las consecuencias de violar dicho límite de tiempo (muy probablemente sean la nulidad). En principio, la instancia adecuada para resolver estos aspectos será la Procuraduría Agraria, a petición de la parte interesada y, en caso de conflicto, los tribunales agrarios.

Como hemos indicado, ni el ejidatario ni el ejido necesitan pedir autorización para celebrar actos jurídicos relativos a su parcela o a tierras de use común. Sin embargo, es posible que debido a los límites temporales de los contratos y sus prórrogas, deban ser sometidos a la consideración de la Procuraduría Agraria en

forma voluntaria y solo como medida preventiva ante conflictos posteriores, que no dudamos será abundante debido a la existencia de esta laguna en la nueva ley. También creemos que debió precisarse la instancia a la que le correspondería velar por el cumplimiento de este dispositivo (podrá ser el comisariato ejidal) a otorgar libertad absoluta para celebrar los contratos o asociaciones en cuestión.

Los mismos razonamientos son validos para el caso de las tierras de uso común, pero con un alcance aun mayor porque implica el involucramiento de derechos colectivos.

Otorgamiento del usufructo en garantía

Este es otro principio que enmarca la conformación del nuevo derecho agrario. Tanto el núcleo de población como los ejidatarios podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras (de uso común y de las parcelas, respectivamente, ya sea en favor de instituciones de crédito o de los terceros con quienes tengan relaciones de asociación o comerciales (Art. 40). Esto significa que los ejidos y ejidatarios involucrados en la celebración de un contrato o asociación para la explotación de terrenos de uso común o parcelas, podrán pactar obligaciones a su cargo, como la aportación de mano de obra, de determinados insumos, el pago de créditos a otros en favor de terceros o instituciones crediticias, otorgando como garantía del cumplimiento los derechos de usufructo en favor de los acreedores.³

En otras palabras, se tendió un manto protector sobre la propiedad social que limitó profundamente la canalización de cualquier tipo de recursos crediticios y de inversión productiva por parte del sector bancario y privado, e impidió el desarrollo de esquemas productivos asociativos de los particulares con los ejidos y ejidatarios, en los que unos aportarían el capital y la tecnología y otros la tierra y la mano de obra, con el consiguiente estancamiento de la propiedad social. Recordemos tan solo que la actividad crediticia en este sector se limita a la banca oficial, específicamente al Banco Nacional de Crédito Rural, institución con una enorme cartera vencida (después condonada) que solo significó un histórico subsidio al ejido. La banca reprivatizada en materia de inversión en el campo. Sin embargo, es una apertura limitada debido a que solo incluye los derechos agrarios de usufructo y no la titularidad de estos, pero hay que entender también que dicha garantía opera solo en casos en que se hubiere contratado o asociado el aprovechamiento de los mismos derechos.

La garantía en cuestión requiere de dos requisitos específicos para su validez: que se constituya ante fedatario público y se inscriba en el Registro Agrario

³ *La legislación derogada era contundente al respecto: indicaba que los derechos agrarios eran inalienables, por lo cual no podían hipotecarse o gravarse, catalogándose como inexistentes las operaciones, actos o contratos sobre ellos, así como las resoluciones de las autoridades judiciales tendientes a privar a los núcleos de población de sus derechos agrarios.*

Nacional. Además solo son competentes en esta materia el notario o el corredor públicos, según sea el caso, por lo que no puede participar otro tipo de fedatario. Respecto del requisito de inscripción ante el Registro Agrario Nacional, es entendible por ser este el medio idóneo para conocer la situación jurídica en que se encuentra la propiedad social, lo que se traduce en la necesidad de que todo particular o institución crediticia deba exigir en forma previa a la constitución de la garantía la constancia de libre gravamen del usufructo de la parcela o de las tierras de use común, circunstancias que dudamos puedan conocer los fedatarios públicos distintos al notario o corredor.

Limites en la extensión de la propiedad ejidal individual y sus sanciones

En un mismo ejido, ningún ejidatario puede ser propietario de derechos parcelarios con extensión superior a 5% de la superficie total del núcleo de población ni superar los equivalentes a los límites de la pequeña propiedad. Para estos efectos se acumulara la propiedad ejidal y la privada (Art. 47). Como excepciones al primero de los límites señalados están el caso de la adquisición del dominio pleno de parcelas y cuando la titularidad parcelaria provenga de resoluciones administrativas o jurisdiccionales anteriores a la vigencia de la ley; en ninguna circunstancia podrán exceptuarse los límites a la extensión de la pequeña propiedad individual Art. 9 y 10

Las implicaciones de esta disposición son muy amplias e importantes. En primer término implícitamente permite la acumulación de derechos parcelarios en forma individual (acaparamiento antes prohibido) dentro de un mismo ejido o en otros, pues solo debe cuidarse de no rebasar los dos extremos 5% de las tierras ejidales (indeterminadas, sujetas a la superficie total de cada ejido) y la extensión máxima de la pequeña propiedad (100 hectáreas de riego o equivalentes según su calidad).

La ley no distingue al señalar 5% de la tierra ejidal, por lo que no debemos nosotros distinguir entre parcelada, de use común o del asentamiento humano ya que es claro que se refiere a la totalidad dotada o incorporada al régimen social de cada ejido (Art. 43).

El texto del dispositivo legal permite tácitamente la incorporación al ejido de los pequeños propietarios mediante la adquisición de derechos parcelarios, con lo cual obtienen el carácter de ejidatarios no debe cuidarse que las superficies acumuladas entre una y otra no rebasen los límites indicados. Sin cierta medida puede afirmarse que esta disposición equipara a ejidatarios y pequeños propietarios en cuanto a su condición de propietarios rurales.

A la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional les corresponda vigilar el cumplimiento de estas disposiciones, ya sea mediante controles especiales, los establecidos en el Registro Agrario Nacional para la propiedad social (Art. 152), mediante su coordinación con el Registro Público de la Propiedad para la tierra de carácter privado (de acuerdo con el Art. 154, siempre que aquel le requiera Información a este) o incluso mediante

investigaciones especiales, en cuyo caso, la Procuraduría Agraria podrá actuar de oficio y presentar la denuncia correspondiente. Por lo que respecta a la secretaria y a la Procuraduría Agraria, considerarnos que solo deberían proceder ante denuncia expresa apoyada en pruebas suficientes que hagan presumir la violación a la ley para evitar que la autoridad se adjudique la facultad de actuar de oficio y que genere una nueva forma de inseguridad en la tenencia de la tierra tanto privada como social.

Con los elementos probatorios, la secretaria concedeos el derecho de audiencia al ejidatario y resuelveos en consecuencia. Si la resolución es positiva, ordenara la enajenación de la superficie excedente dentro del plazo de un año, de cuyo cumplimiento deberá llevarse un control especial para el efecto de que una vez transcurrido el plazo sin que se hubiere acatado sea la misma dependencia federal la que realice el fraccionamiento y enajenación de excedentes al mejor postor, respetando los derechos de preferencia. El procedimiento para el fraccionamiento se establece en el Reglamento en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Esta sanción es de carácter administrativo, ya que solo se le impide al ejidatario ser titular de las excedencias, sin que se afecten o menoscaben sus intereses, porque a cambio del fraccionamiento y venta de su tierra recibe el importe correspondiente (consúltese el cha). VI11, Latifundios y sanciones).

Prescripción adquisitiva

Como ya mencionamos en él capitulo de los derechos agrarios, se introduce la figura de la adquisición por prescripción adquisitiva por medio de la posesión a titulo de ejidatario, pacífica, continua y pública, por un periodo de cinco años si es de buena fe y 10 años si es de mala fe (Art. 48), al cabo de los cuales el poseedor obtendrá los derechos sobre la parcela y su calidad de ejidatario. Se exceptúan las tierras del asentamiento humano y de use común, por lo que se entiende que solo procede la prescripción respecto de las tierras parceladas.

Para que opere la prescripción adquisitiva, el planteamiento deberá hacerse ante el tribunal agrario, ya sea por la vía de la jurisdicción voluntaria en el caso d no existir conflicto o mediante juicio agrario en el caso de haberlo, aun de que una vez desahogado, se dicte la resolución que se inscribirá en el Registro Agrario Nacional para que este expida el certificado correspondiente. Consideramos recomendable obtener dicho reconocimiento del tribunal, aun cuando no Maya conflictos interno y la propia asamblea haya reconocido el carácter del poseedor, en virtud de que los titulares de los derechos preferenciales desprendidos del ejidatario original podrían hacer reclamaciones posteriores con los consiguientes problemas de juicio agrario (Art. 48.)

Derecho a la restitución de bienes

Se ratifica el principio de que tanto los ejidos como las comunidades tienen derecho a que se les restituyan las tierras o aguas que les hayan sido o les sean quitadas ilegalmente, promoviendo él tramite correspondiente ante el tribunal

agrario, ya sea por sí mismos o por conducto de la Procuraduría Agraria (Art. 49). Esta restitución puede intentarse sobre bienes ejidales o comunales, por lo que no es exclusiva de las comunidades indígenas para los casos de los despojos sufridos en violación a la Ley de Desamortización de Bienes de 1856 o a partir de 1876; En ambos casos, el procedimiento se sujetara a los mismos términos que la ley prevé.

Copropiedad de derechos parcelarios

La ley prevé (Art. 56 frac. II) la figura de la titularidad colectiva de una parcela, es decir, que se asigne una unidad parcelaria a un grupo de ejidatarios, lo cual constituye una forma de copropiedad agraria sujeta a las disposiciones del reglamento interno ejidal, de la asamblea o de lo acordado por los cotitulares. En caso de no existir estas, se entenderá que la asignación es por partes iguales y se aplicaran las reglas para la copropiedad en materia civil federal (Art. 62).

La ley prevé expresamente la figura de la copropiedad parcelada en el caso de adjudicación de tierras cuya tenencia no este regularizada o que se encuentren vacantes, mediante el acuerdo de asamblea; sin embargo, consideramos factible la posibilidad de arribar a forma de tenencia por medio de sentencia del tribunal agrario en la vía del juicio correspondiente que entablen los posesionarios; lo mismo nos parece que debe acontecer cuando medie la voluntad entre partes interesadas. En el caso de la sucesión, recordamos que la ley señala que tanto la sucesión agraria testamentaria como la intestada serán individualizadas (Art. 17 y 18), por lo que en el caso no resultaría aplicable la copropiedad (véase cha. V1, La sucesión); Sin embargo, también consideramos que debe ser aceptado si existe el acuerdo de los interesados.

Fondo de Garantía Crediticia y Fideicomiso de Riesgo Compartido

Se otorga a los núcleos de población y a los ejidatarios la posibilidad de crear su propio fondo de garantía para hacer frente a las obligaciones crediticias. Sin embargo, los lineamientos para su creación y organización serán dictados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De cualquier manera, recordemos que las disposiciones sobre el Fideicomiso de Riesgo Compartido contenidas en la Ley de Fomento Agropecuario aun subsisten al amparo del artículo sexto transitorio de la Ley Agraria. Dicho Fideicomiso se encuentra vigente, a cargo del Ejecutivo Federal, el cual absorbe los costos de los recursos adicionales que se aporten en el caso de que los objetivos de producción o productividad no fueren logrados, y garantiza a los campesinos el ingreso promedio que hubieren obtenido conforme a sus actividades tradicionales, apoyándolos además para realizar inversiones, obras o tareas necesarias para lograr el incremento de la productividad de la tierra (Art. 53 a 57 LFA.).

Sin embargo, solo pueden participar como fideicomisarios los productores de distritos de temporal, ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños. Propietarios,

cuando sus predios no rebasen los límites de la unidad individual de dotación ejidal (10 hectáreas de riego o equivalentes) y acepten los compromisos sobre productividad que autorice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En resumen, el fondo de garantía permite a los propietarios sociales individuales o colectivos obtener créditos en forma más fácil y expedita, puesto que dicho fondo tiene como fin garantizar esas obligaciones. El fideicomiso de riesgo compartido vigente, limitado a los productores que no superen las 10 hectáreas de riego o equivalentes, solo cubre los faltantes de productos básicos y aporta el necesario para incrementar la productividad de la tierra, fines por demás ambiguos.

Aguas

Todos los aspectos relativos al uso del agua en los ejidos se rigen por la ley y normatividad de la materia (Art. 53). Los aguajes (nacimientos de agua, charcas) ubicados dentro de las tierras ejidales son de uso común y se aprovechan según el reglamento interno o, en su defecto, de acuerdo con la costumbre, siempre que no se violen la ley ni las asignaciones individuales (Art. 55).

Tierras para el asentamiento humano.

Conforme a la nueva Ley Agraria, estas son las tierras necesarias para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, compuestas por los terrenos en donde se ubique la zona de urbanización y su fundo legal (art. 63). Sin embargo, del reglamento mismo se desprende que también pertenecen al asentamiento humano las áreas de reserva para el crecimiento de la zona de urbanización (Art. 66), las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad (Art. 67) y los solares (Art. 68). Igualmente, consideradas como anexos, se encuentran las unidades parcelarias especiales: la parcela escolar (Art. 70), la unidad agrícola industrial para la mujer (Art. 71) y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud Art. 72.

Zona de urbanización y fundo legal

A primera vista pareciera que las tierras para el asentamiento humano se componen de dos elementos: zona de urbanización y fundo legal, por lo que deberíamos entender que estas son dos figuras distintas con características propias. Ello nos eleva a caer en confusiones en el momento de identificar los otros elementos citados, por lo que se hace necesario reflexionar al respecto a intentar clarificar este aspecto, analizando el origen y significado real de ambas acepciones.

Antonio de Ibarrola indica al respecto "El fundo legal, antes casco, asiento de la población, quedaba dividido en manzanas, las que se subdividían a su vez en solares. Nació el fundo legal de la ordenanza de 26 de mayo de 1567 de Gastón de Peralta, nuestro tercer virrey, quien concedió a cada pueblo quinientas varas de terreno por los cuatro vientos, a la medida que según el mismo autor fue incrementándose posteriormente. A su vez, Francisco de Solano nos dice:

Estos espacios que circundan al pueblo de indios, destinados básicamente a siembras de maíz y a productos de huerta y que suponen un cinturón agrícola, fueron definidos como fundo legal: mas allí de estos terrenos comenzaban las tierras comunales y atrás de ellas, después de las distancias reglamentarias que van desde la 1 100 varas a una legua, podían levantarse las propiedades de los no indígenas. El mismo autor nos dice que el solar para casa, molino o venta era de forma cuadrada con una superficie equivalente a 1 755 metros cuadrados, en tanto que el fundo legal para pueblos también era cuadrado con 1 200 varas por lado y con un equivalente a 1 011 231 metros cuadrados.'

El Diccionario jurídico mexicano del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, al referirse al fundo legal, dice: Se aprecian dos vertientes significativas, Se Considera al fundo legal como aquella porción de suelo que se dedica o se asigna legalmente para el establecimiento de una población, se trata de una extensión de suelo destinada a un asentamiento humano o a la constitución de una zona urbana, aunque su use sea todavía sobre todo agrario, en la legislación histórica mexicana [...] [implica] garantizar no solo una determinada porción de suelo [...] para levantar su casa y su vivienda, sino también la reserva y relimitación precisa de las arreas de los servicios públicos y previsiones para su futuro crecimiento y desarrollo.'

Por su parte, Antonio de Ibarrola cita a don Ángel Caso: "Hace notar Caso que a veces se hace indispensable crearla [la zona de urbanización] por no existir fundo legal." La Ley Federal de Reforma Agraria derogada establecía (art. 90) que toda resolución presidencial dotatoria de tierras debía determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal. Agregaba que el poblado ejidal (si entendemos que se refiere a los terrenos ocupados por el caserío) podía establecerse en dos lugares: En su fundo legal, cuando lo tenga, constituido conforme a las leyes de la materia, o en la zona de urbanización concedida por resolución agraria.

La nueva ley no menciona dos figuras distintas con características diversas, sino que se trata de la misma, aunque con un origen diferente, fundo legal es la denominación originalmente otorgada al arrea específica del poblado cuando su constitución se realizaba por medio de cédulas a ordenanzas, en especial para las comunidades indígenas, de tal suerte que muchas de estas ya contaban con sus propios fondos legales incluso antes de que se constituyeran en ejidos.

Para poblados (terrenos ocupados por el caserío, según el Art. 90 FRA) que no recibieron fundo legal y que constituyen el centro urbano de los ejidos, la ley establece que se debe crear la zona de urbanización, denominación relativamente reciente, que equivale al antiguo fundo legal.

El fondo legal tiene un carácter más amplio, ya que cuenta con un arrea mayor que comprende las reservas para el crecimiento de la zona de urbanización y las superficies destinadas a los servicios públicos que requieran superficies externas como caminos, sistemas de riego, etcétera. La zona de urbanización es mas

específica, ya que cuenta con un arrea menor que comprende los solares y las superficies necesarias para los servicios públicos localizables en edificios e instalaciones especiales como escuelas y edificios públicos.

En realidad, el fundo legal incluye la zona de urbanización en el caso de que se hubiere constituido, ya que en caso contrario se creara la segunda incluyendo los elementos del fundo. Así, por ejemplo, en la constitución de los nuevos centros de población se contemplaba obligatoriamente la formación de la zona de urbanización, ya que por ser de nueva creación no podía darse el caso de la preexistencia de fondos legales. En consecuencia, las características que la ley señala al asentamiento humano son aplicables tanto al fundo legal como a la zona de urbanización.

Otro aspecto importante es la localización del poblado ejidal, de arrea del caserío, dentro o fuera de las tierras ejidales. En el primer caso, es entera competencia de la asamblea delimitar la zona de urbanización y su reserva para crecimiento, respetando solamente los derechos parcelarios, la ley y normatividad de la materia (incluyendo la de Sédselo) (Art. 65). Sin embargo, para la localización, deslinde y fraccionamiento se requiere la intervención del municipio (Art. 66). Ello significa que cuando el poblado este dentro de los terrenos ejidales la asamblea tendrá entera libertad para acordar lo necesario para su funcionamiento interno, pero se sujetará a la ley y al municipio en sus relaciones externas.

Pero si el poblado no está asentado en terrenos ejidales, circunstancia no prevista por la ley, nos encontramos ante una posible fuente de conflictos. En este caso las decisiones internas, que incluyen la relimitación, así como las externas, que implican la localización, deslinde y fraccionamiento, deben someterse a la normatividad y a las autoridades competentes en la materia, locales y federales del texto de la ley se desprende que la constitución de la zona urbana deberá hacerse cuando ello sea posible (Art. 68), ya que la misma legislación considera el caso de que no sea posible delimitar la zona de urbanización por localizarse fuera de los terrenos del ejido. Ante ello, la competencia para decidir al respecto corresponderá a las autoridades judiciales y la asignación de solares se regirá por las disposiciones del derecho civil común.

En caso de que se proceda a la relimitación del asentamiento humano y, dentro de ella, de los solares en la zona urbana, se podrá constituir una comisión vecinal de hasta 10 ejidatarios y vecindados cuya función será coadyuvar en los trabajos orientando, auxiliando y apoyando. Productivos para el desarrollo integral de la juventud son elementos o figuras que, aunque no comprendidas formalmente dentro del asentamiento humano, son adyacentes al por no tener una localización propia. Además, de acuerdo con la ley, deben tener las mismas características del fundo y zona de urbanización (Art. 63).

Características

El fundo legal, de existir, o el arrea destinada por la asamblea para el asentamiento humano es irreducible. Esto significa que no se podrá disminuir la

superficie destinada a tal efecto, por lo cual es muy importante que la asignación se realice con sumo cuidado. El simple hecho de la relimitación le otorga las características de inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo la excepción de que se aporte al municipio o entidad pública competente para la prestación de servicios públicos, bajo la vigilancia de la Procuraduría Agraria (Art. 64), y de los solares de la zona urbana, que son propiedad plena de sus titulares. La violación de este dispositivo, específicamente en lo que respecta a su aportación para servicios públicos, implica la nulidad de pleno derecho del acto (Art. 64).

Curiosamente, el dispositivo legal que establece las excepciones a la regla no incluye la figura de la expropiación como medio para destinar la tierra a un servicio público, como lo establece el capítulo correspondiente (Art. 93, frac III).III).I), sino que le otorga la facultad potestativa a la asamblea para decidir sobre la aportación de tierras; luego entonces, debemos entender que la aportación de arreas para servicios públicos es voluntaria, en cuyo caso el ejido importante no perderá la propiedad sobre tales superficies, no le serán segregadas y seguirá gozando de sus derechos como en el momento y bajo las circunstancias en que se hubiere acordado la aportación a la entidad pública prestataria de servicio, lo cual es de capital interés.

Es encomiable la intervención y vigilancia de la Procuraduría Agraria para proteger los intereses ejidales frente a la entidad oficial, ya que es una muestra importante de la protección para los particulares frente a la administración pública (tanto anterior como posterior a la consumación) quien, en un momento dado, ante la negativa del ejido para acceder a la aportación de las tierras solas puede intentar la expropiación bajo la causal de prestación de un servicio público.

Reserva de crecimiento de la zona de urbanización.

Debemos recordar que por ser parte de las tierras para el asentamiento humano, la reserva de la zona de urbanización tiene las características de irreducible, inalienable, inembargable e imprescriptible, hasta el momento en que fuese requerida para dar paso a los programas autorizados del crecimiento del poblado o arrea del caserío, con lo que cambiara su carácter de reserva para ser fraccionada en solares, los que una vez adjudicados pasaran a incorporarse a la propiedad privada, perdiendo entonces las características mencionadas. Asimismo, de existir fondo legal, se procederá a la relimitación de esta zona respetando los límites concedidos.

Es competencia de la asamblea la relimitación de esta reserva respetando las leyes de la materia, siempre que los terrenos donde se pretenda localizar sean ejidales del propio poblado (Art. 65); De no ser así, aun cuando la ley no es muy precisa (Art. 68), la relimitación solo le corresponderá a las autoridades locales y federales competentes, ajustándose a los programas pertinentes debidamente autorizados.

Como ya se menciona, la localización, deslinde y fraccionamiento de la reserva de crecimiento deberá realizarse con la intervención de las autoridades

municipales, según las normas técnicas que emita la SEDESOL (Art. 66).

Superficie para los servicios públicos

Sea que exista fundo legal de la población o se constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, deberá considerarse la asignación de las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad (Art. 67). En este caso, existen dos diferentes tipos de superficie para asignar: la necesaria para los edificios en donde se presten servicios públicos que solo requieren un arrea reducida para la atención al particular, como oficinas, escuelas, edificios públicos (ayuntamiento, cárcel a otro similar), y la superficie necesaria para aquellos servicios que requieren arreas más amplias o espacios abiertos, como corrales de inspección cito y sol sanitaria, rastros y otros⁴.

Solares

Es derecho de todo ejidatario recibir en forma gratuita un solar en la zona de urbanización exclusivamente uno, Art. 49, frac. LI, R, pero este derecho se encuentra sujeto a la existencia de fundo legal del ejido o a la constitución de la zona de urbanización, lo cual solo es posible si se localiza dentro de los terrenos del ejido. En caso de que no exista cualquiera de estos dos supuestos, el ejercicio de este derecho quedara "a salvo" expresión muy usada en el medio, que denota todo aquello a lo que se tiene derecho pero que no se puede tomar hasta que existan las condiciones que lo permitan.

La asamblea es el órgano encargado de realizar las asignaciones ya que tiene facultad para determinar la extensión que le corresponderá a cada ejidatario, siempre con base en la equidad y las características, usos y costumbres de cada región. Además, debe darle participación al municipio conforme a la ley de fraccionamientos que corresponda (Art. 68). La asignación se efectúa ante un representante de la Procuraduría Agraria y debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional, el cual expedirá los certificados correspondientes, equivalentes al título oficial de propiedad.

Antes de asignar los solares, deberán delimitarse los predios, numerando y midiendo la extensión de cada uno, lo que se hará constar en un plano que deberá ser aprobado por la asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional. En todo caso, es recomendable que estos trabajos tengan en cuenta el número de

⁴ Reiteramos que la asamblea sola puede tomar este tipo de decisiones cuando estas superficies pertenezcan al ejido. En caso contrario (Art. 68) son de entera competencia de las autoridades locales del ramo, quienes en su caso harían valer las facultades expropiatorias.

ejidatarios y avecindados, incluyendo a los hijos que ya sean independientes. En otras palabras, que se considere el establecimiento de solares de reserva y de explotación en beneficio del ejido. Y aunque el texto de la ley (Art. 68) indica que la asignación de solares debe ser realizada por la asamblea, y no que deba ser e» asamblea, se entiende que así Serra, pues esta facultad le corresponde bajo la fracción VII del Art. 23, y es además de las que requieren la asistencia de la Procuraduría Agraria.

Hecha la asignación, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados (Art. 68.) En ambos casos, los beneficios resultantes se entregan al núcleo de población y podían destinarse para sufragar los gastos generales de administración. Los certificados expedidos por el Registro Agrario Nacional acreditan la propiedad de su titular sobre el solar que amparan, regulándose por el derecho común, por lo que deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad (Art. 70). Esto es, con la asignación del solar al ejidatario y su inscripción en el Registro Agrario Nacional, se produce una desincorporación del régimen de propiedad social para quedar sujeto al derecho común como propiedad privada.

Para evitar las controversias que frecuentemente tiene lugar, con mayor razón ahora que los ejidos podrán regularizar sus zonas urbanas, el reglamento de la ley establece que son legítimos poseedores las personas que están precisamente en posesión de un solar en concepto de dueño y no quien lo posea por virtud de un acto jurídico por el cual él legitima propietario o poseedor le hubiere entregado el solar en calidad de usufructuario, usuario, arrendatario o cualquier otro título (Art. 51 R. Dicho legítimo poseedor podrá solicitar él título acreditando los extremos que el reglamento establece, tales como la posesión y su identificación (Art. 53 R).

Unidades parcelarias especiales

Parcela escolar

Es también facultad de la asamblea asignar una determinada superficie para la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales del ejido. El uso de este predio deberá ser regulado mediante el reglamento interno (Art. 70).

En este aspecto se produjo un cambio completo con respecto a las disposiciones recién derogadas en materias de la parcela escolar, las que señalaban que la constitución de la parcela escolar era obligatoria, con una superficie equivalente a la unidad de dotación (10 Hectáreas de riego). Además, en el caso de las escuelas rurales que carecieron de parcela, se les daba prioridad absoluta para otorgarles las parcelas vacantes o para que se les incluyera en las ampliaciones (Art. 101 fracc. III). Asimismo, la explotación y distribución de los productos debía someterse al reglamento que dictara la Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 102), con preferencia a sufragar los gastos de la escuela a impulsar la agricultura.

Tales disposiciones generaron múltiples controversias en cuanto a la

titularidad de las parcelas escolares, a incluso llegaron a causar fracturas internas en los ejidos. En algunos casos los directivos de las escuelas consideraban que la parcela adjudicada pasaba a formar parte del patrimonio del centro educativo o cuando menos quedaba bajo su control, por lo que exigían su independencia de las autoridades ejidales y del mismo núcleo de población. Por otro lado, también cuestionaban el destino de sus productos, ya que se pretendía un manejo autónomo de los mismos e incluso destinarlos para solventar los gastos de la escuela, que incluyan compensaciones de sueldo y otras erogaciones similares.

La reforma eliminó la obligatoriedad de esta disposición para dejar la creación y extensión de la parcela escolar al arbitrio del ejido, el cual conservara tanto el control de operación como el del destino de sus productos, de no acordarse otra cosa en el reglamento interno.

Unidad agrícola industrial de la mujer es también facultad de la asamblea crear y determinar la extensión y localización (aunque la ley recomienda que se ubique en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización) de esta unidad destinada al establecimiento de granjas agropecuarias o de industrias rurales para las mujeres mayores de 16 años del núcleo de población, donde se podrán integrar las instalaciones que tengan como destino el servicio y protección específica de la mujer campesina (Art. 71).

Al igual que en el caso de la parcela escolar, su antecedente inmediato establecía la obligatoriedad de asignar una superficie igual a la unidad de dotación en los ejidos a constituirse. En los ya existentes, debía otorgarse preferencia para conformar esta unidad con las parcelas vacantes o de haberla, con la dotación de ampliación (Art., 104).

Un aspecto interesante es que la ley derogada indicaba que el aprovechamiento de esta unidad le correspondería a las mujeres del núcleo de población, mayores de 16 años, que no fueren ejidatarias. En la legislación actual desaparece esta última condición para dejar abierta la posibilidad de que participe toda mujer con el requisito de residencia y edad. A diferencia de la parcela escolar, no se regula el uso de la unidad en el reglamento interno del ejido ni la forma de administración o la absorción de los costos de operación, aspectos que consideramos conveniente incluir.

Unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud. Es la unidad parcelaria que la asamblea tiene la facultad de constituir, con la extensión que estime prudente, para ser destinada a las actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para los hijos de ejidatarios, comuneros y vecindados mayores de 16 y menores de 24 años. Esta parcela debe ser administrada por un comité especial, designado solo por los integrantes de la unidad. Además, los costos de operación serán cubiertos por estos (Art. 72).

Este es un medio para encauzar las actividades e inquietudes de todo tipo de la juventud del poblado. No tiene un antecedente específico, por lo que consideramos que 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.

Sin embargo, la intención ha quedado trunca ya que se excluye de participar a la juventud campesina que no tenga una relación filial de parentesco con un ejidatario, comunero o avecindado, por lo que los hermanos, primos, tíos, etcétera, de aquellos quedan descartados, aun cuando reúnan el requisito de edad. Dicha restricción es incongruente y hasta discriminatoria. Ello no sucede en el caso de la unidad agrícola industrial para la mujer, que esta destinada a todas las mujeres de núcleo de población. En consecuencia, es necesario que se otorgue mayor flexibilidad para la integración de sus miembros.

Tierras de uso común

Son aquellas que la asamblea no ha reservado para la asignación de parcelas ni el asentamiento humano y cuyo aprovechamiento se destina al sustento de la vida comunitaria del ejido Art. 73. Los bosques y las selvas tropicales se mantendrán invariablemente dentro de este régimen, por lo que cualquier asignación parcelaria en ellos es nula de pleno derecho Art. 59.

Características

Estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Art. 73); la inalienabilidad subsiste salvo decisión contraria de la asamblea. En este caso se podrá proceder a su parcelamiento, reconocer o regularizar su tenencia, destinarlas al asentamiento humano (Art. 56), aportarlas a sociedades civiles y mercantiles (Art. 75) o acordarles otra relimitación, asignación, destino y régimen de explotación Art. 23, frac. X.

En el caso de mantenerse como tierras de uso común, la regulación del uso, aprovechamiento, acceso y conservación, así como los derechos y obligaciones de los ejidatarios y avecindados, deben establecerse en el reglamento interno. Sin embargo, de no existir una disposición de la asamblea que indique otra cosa, se entiende que los derechos sobre estas tierras corresponden por partes iguales a los miembros del núcleo de población Art. 56, frac. 111), a quienes el Registro Agrario Nacional les deberá expedir el certificado respectivo.

Se entiende que solo cuando la asamblea resolviera sobre la aportación de las tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil, deberán satisfacerse determinados requisitos -que en su oportunidad se analizaran, entre los cuales se cuenta la necesidad de que el caso sea de manifiesta utilidad para el núcleo de población y la obtención de opinión favorable de la Procuraduría agraria; en cualquier otra circunstancia se toma decisión únicamente de la asamblea. En esta situación, la celebración de la asamblea deberá reunir los requisitos de quórum especiales para las asambleas que tratan asuntos de la fracción VII a la XIV del artículo 23, y que el reglamento de la ley ratifica Art. 8, frac. 1 R. Este dispositivo

contiene reglas generales sobre la celebración de este tipo de asambleas que, sin embargo, resultan aplicables a las que se realicen en los términos de la ley véase el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

Plano general

En cualquier caso, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, use común o parcelamiento, reconocer el parcelamiento de hecho y regularizar la tenencia de la tierra (Art. 19 R), para lo cual deberá partir del plano general del ejido (Art. 21 R), que es el plano de ejecución aprobado con base en el que se entregaron las tierras al poblado de manera definitiva, o el elaborado a indicación del tribunal agrario que hubiere resuelto en forma definitiva una acción agraria, o bien, el que elabore el Registro Agrario (Art. 22 R. En caso de no contar con el, el núcleo de población podrá solicitar su elaboración al Registro (Art. 23 R).

Para elaborar el plano, el Registro realizara trabajos técnicos de medición dentro de un plazo de 45 días naturales a partir de la solicitud, para lo cual recabara la información necesaria (Art. 23 R), tomando en consideración los planos ya existentes y cualquier otro antecedente administrativo o jurisdiccional que incida sobre la superficie y linderos del ejido (Art. 24 R).

Plano interno

Es el que se elabora con base en los trabajos de relimitación de las tierras del interior del ejido y lo realiza el Registro Agrario Nacional en auxilio del poblado (Art. 25 R. Además, la asamblea debe nombrar una comisión auxiliar cuya función sea desarrollar adecuadamente las acciones de relimitación y destino (Art. 26 a 28 R).

Orden de preferencia para asignación de tierras de uso común

Ya hemos señalado los requisitos exigidos por la ley para tener capacidad agraria que permita adquirir la calidad de ejidatario (Art. 15), y que es competencia exclusiva de la asamblea aceptar o no nuevos ejidatarios, incorporándolos en los derechos ejidales cuyas tierras resulten vacantes sin mas requisitos que los que internamente se determinen Art. 23, frac. II. Sin embargo, en el caso de tierras de uso común, además de la capacidad agraria, para que la asamblea pueda asignar un derecho sobre tierra, o sea materializar la calidad de ejidatario, deberá respetar 'orden de preferencia que la propia ley determina, por lo que sus decisiones; No podrán violentar este orden (Art. 57), salvo causa justificada y expresa (¿quien la calificara?): posesionarios reconocidos por la asamblea, ejidatarios y avecindados de excepcional dedicación, hijos de los anteriores y los que hubieren trabajado las tierras por dos años o más y cualquier otro individuo. En caso de haber sujetos con derechos iguales en el orden de preferencia, la adjudicación será Rad. Por sorteo.

El acatamiento del dicho orden de preferencia generara previsible conflictos, por lo que sería ideal conformar dicho orden con base en el respeto a la posesión. Actualmente, los posesionarios reconocidos ocupan el primer lugar, pero no se contempla la situación de aquellos que no tuvieron dicho reconocimiento, que por

alguna razón mantienen la posesión sin solicitar el reconocimiento de la asamblea, con tres, cuatro o más años de posesión sin ejercitar la prescripción adquisitiva. En segundo lugar se ubica a los ejidatarios o avecindados ejemplares, lo cual es positivo, pero que pasara con quien se encuentre en posesión sin el reconocimiento, Serra motivo de desalojo o de juicio agrario? En ultima instancia, no tendran mas derecho quienes se ubican en cuarto lugar, hijos de ejidatarios y otros avecindados, en lugar de los segundos? Estos y otros cuestionamientos ponen en duda, u equidad de dicho orden, ya que obligara a dirimir innumerables controversias de posesión ante el tribunal agrario.

Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titilación de Solares Urbanos (PROCEDE).

Programa gubernamental cuyo objeto fundamental es la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal mediante la expedición y entrega de los certificados y títulos parcelarios de tierras de use común y de solares urbanos, previa identificación, ubicación geográfica y definición de derechos; Su ejecución directa esta a cargo de la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto de Estadística, Geografía a Informática (INEGI), con la cooperación de la Secretaria de la Reforma Agraria, la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la de Desarrollo Social.

Tierras parceladas

Las constituyen todas aquellas tierras que están formalmente parceladas en favor de los ejidatarios. En otras palabras, son las superficies definidas que han sido adjudicadas en forma individual o colectiva (copropiedad) a miembros del núcleo de población, a quienes les pertenece el derecho de su aprovechamiento, use y usufructo, a incluso el de disposición, sin mas limitaciones que las que marca la ley. Estos derechos se amparan con el certificado correspondiente o con la resolución del tribunal agrario (Art. 76, 77 y 78).

El parcelamiento puede ser formal o económico. El primero es el que se basa en el derecho, por medio de una resolución agraria administrativa, resolución jurisdiccional (juicio agrario ante el tribunal correspondiente) o resolución de asamblea (Art. 3 R). En este ultimo caso, la resolución deberá someterse al procedimiento y formalidades estipuladas en él capítulo correspondiente del reglamento de la ley (Art. 29 al 40 R). Por su parte, el parcelamiento económico es el que se realiza de hecho, sin mediar ninguna de las resoluciones mencionadas y que solo puede efectuarse sobre tierras que no estén formalmente parceladas, siempre que no se trate de tierras donde se ubica el poblado o que hayan sido expresamente destinadas por la asamblea para el asentamiento humano.

Contratos sobren derechos de uso y usufructo

El titular de la parcela tiene una gran libertad para aprovechar sus derechos de use y usufructo, lo que puede hacer por si o por terceros, sin necesidad de obtener la aprobación de la asamblea o de cualquier otra autoridad. Así, puede

aportar los derechos de usufructo a sociedades mercantiles o civiles; con los terceros, sean o no ejidatarios, puede celebrar contratos de aparcería, mediaría, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley Art. 79. Solo abr que recordar que la duración de estos contratos deberá ser acorde con el proyecto productivo, con limite de 30 años (prorrogables) Art. 45.

Transmision interna de parcelas

Dentro del régimen de propiedad social y sin que implique su desincorporacion de este, la titularidad de los derechos parcelarios podrá ser enajenada a ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población. Para perfeccionar la transmisión, basta que sea por escrito, ante dos testigos y que se notifique al Registro Agrario Nacional, el cual deberá expedir los nuevos certificados parcelarios. También deberá informarse al comisariato ejidal para su asiento en el libro de control. La única liquidación es el respeto al derecho del tanto que tienen el cónyuge a hijos del titular y que pueden ejercer dentro de un periodo de 30 días naturales a partir de la notificación de la enajenación, por lo que el vendedor tiene la obligación de efectuar fehacientemente esta notificación bajo pena de nulidad de la venta Art. 80.

Dominio pleno de parcelas

La asamblea puede otorgar a los ejidatarios el pleno dominio sobre sus parcelas, siempre que la mayor parte de estas hayan sido delimitadas y asignadas, para lo cual deberá seguirse el procedimiento de celebración de asamblea previsto en el artículo 23, fracciones VII a XIV. Por lo tanto, la aprobación requerirá el quórum de asistencia y resolución legal señalado antes, lo que dificulta grandemente la desincorporacion de la parcela del régimen de la propiedad social, ya que Serra necesario contar con la aprobación de la mayoría de los ejidatarios y la participación de la Procuraduría Agraria Art. 81. Despues deberán cumplirse las formalidades para materializar la desincorporacion: Los ejidatarios interesados deberán solicitar que sé de baja la inscripcion en el Registro Agrario Nacional, el cual expedirá él titulo de propiedad que debe inscribirse en el Registro Publico respectivo local (Art. 82).

Una situación ambigua que puede generar controversias es el momento en que las unidades parcelarias dejan de pertenecer al régimen ejidal para incorporarse al derecho común. En primer termino, la ley dispone que los ejidatarios interesados podrán asumir el pleno dominio de sus parcelas cuando lo deseen, una vez que la asamblea lo hubiere acordado, para lo cual deberá formalizarse la baja de las tierras del Registro Agrario Nacional, que expide él titulo de propiedad que Serra inscrito en el Registro Publico de la Propiedad local. Mediante este procedimiento, la desincorporacion se produce de hecho, luego de la celebración de la asamblea y el acuerdo de la misma, lo que se puede acreditar con el acta respectiva y los documentos que comprueben su legal convocatoria; Y de derecho, en el momento en que sé de baja él titulo expedido por el Registro Agrario Nacional para después inscribirse en el Registro Publico de la Propiedad local.

Sin embargo, el último párrafo del artículo 82 de la ley señala que las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas al derecho común a partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, lo que desde nuestro punto de vista no es sino la desincorporación de derecho, pero que deja totalmente fuera la situación de hecho, el acuerdo de la asamblea, que puede producir consecuencias jurídicas, aun más debido a la confusión que el texto de la ley puede crear. Ante ello, cabe preguntarnos: Del ejidatario puede celebrarse actos de pleno dominio sobre su parcela contando únicamente con el acta de asamblea. ¿Qué sucederá si el Registro Agrario Nacional no cancela la inscripción o no expide el título?

Creemos que la desincorporación ejidal se concreta en dos actitudes: El acuerdo de asamblea y la voluntad del ejidatario de asumir el dominio pleno, materializando dicho acuerdo mediante la solicitud de cancelación de inscripción al Registro Agrario Nacional. Lo demás, la cancelación del Registro Agrario Nacional, expedición de título a inscripción en el Registro Público de la Propiedad, son elementos formales que no afectan la validez de la adquisición del dominio pleno.

Derecho del tanto

Una vez adoptado el dominio pleno y realizada la transmisión de la parcela, en la primera enajenación tienen derecho del tanto, en el siguiente orden: los familiares del enajenante, las personas que la hubieren trabajado por más de un año, los ejidatarios, vecindados y el núcleo de población. Todos ellos cuentan con 30 días naturales a partir de la notificación de la venta, la cual es obligatoria o pena de nulidad de operación. Como es obligación del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia verificar que se cumplan las notificaciones a quienes tienen derecho al tanto, estas deben efectuarse por conducto del mismo comisariado ante dos testigos o personalmente ante fedatario público Art. 84. Además, en cualquiera de los dos casos, el comisariado debe publicar la relación de bienes o derechos a enajenar.

El procedimiento para ejercitar el derecho al tanto no se especifica en el texto legal, pero consideramos que en la notificación o en la publicación del comisariado ejidal sobre los bienes o derechos a enajenar deberá señalarse fecha y lugar para ese fin, cuando y donde deberá acudir el fedatario público, y quien dacha fe de las posturas que se presentaran ante el comisariado ejidal, quien en caso de recibir posturas iguales por derechohabientes de igual categoría, realizara un sorteo para determinar la preferencia Art. 85.

Cuando quienes ejerzan el derecho al tanto sean personas ajenas al núcleo de población, o si se hubiere ejercitado este derecho y la parcela sea transferida a personas ajenas al ejido en lo que la ley considera como la primera enajenación, esta será Rad. Cuando menos al precio que establezca la Comisión de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito y estará libre de impuestos o derechos federales a cargo del enajenante Art. 86.

Tierras ejidales en zonas urbanas

Cuando las tierras ejidales se ubiquen dentro de las áreas de crecimiento

de un centro de población, los ejidos pueden beneficiarse de la urbanización de sus tierras sujetándose a las leyes, reglamentos y planes en materia de asentamientos humanos (Art. 87); Se excluyen las áreas naturales protegidas y las zonas de preservación ecológica Art. 88.

En principio se entiende que al referirse a tierras ejidales se comprende todas estas, es decir, las parceladas, las de uso común y las destinadas al asentamiento humano, a incluso la área de reserva para crecimiento. Así, se podrán beneficiar tanto los ejidatarios con sus parcelas y solares, como el ejido en su conjunto con las tierras de uso común, las reservas del asentamiento humano, la parcela escolar, y las unidades destinadas a la mujer y a la juventud.

Creemos que la intención del precepto es legalizar la práctica permanente de urbanizar las parcelas cercanas a los centros de población, por tres razones básicas: que inexorablemente son incorporadas debido al crecimiento natural, sobre todo el de las más importantes ciudades; por otro lado, la ubicación en las

Inmediaciones de los centros urbanos hacen antieconómico el cultivo y cosecha, en virtud de los robos, la destrucción de plantas y el vandalismo en general y, finalmente, la perjudicial influencia climática y de contaminantes.

Es necesario que los ejidos y ejidatarios localizados cerca de centros urbanos tengan especial cuidado en hacer valer este derecho en el momento oportuno para obtener provechos significativos a partir de la urbanización de sus tierras y no esperar a que sea las autoridades quienes las expropie con el mismo fin. Por otro lado, estas razones impulsarán los trámites de los ejidos en proceso de urbanización, ante la perspectiva de que pueda tener lugar la expropiación antes de que se decida ejercer este derecho.

El procedimiento para hacer valer este derecho está comprendido en las atribuciones de la asamblea, tanto si se trata de unidades parcelarias como de tierra de propiedad colectiva, salvo en el caso de los solares de la zona de urbanización que se regulan por el derecho común. Sin embargo, siempre deberán respetarse los lineamientos legales de la materia. La decisión de la asamblea en ese sentido implicará la forzosa desincorporación del régimen ejidal de la tierra por urbanizar, siendo entonces necesaria la adopción del dominio pleno; No hacerlo de esta manera implicaría una forma de constituir asentamientos humanos irregulares. Esta decisión puede acarrear la terminación del régimen ejidal cuando implique la totalidad de la superficie del ejido véase Terminación del régimen ejidal.

Siempre que se pretenda vender terrenos ejidales localizados dentro de las áreas de reserva para el crecimiento de un centro de población (no necesariamente ejidal, casi siempre ciudades medias y grandes) a personas ajenas al ejido, deberá darse preferencia a los gobiernos estatales o municipales de acuerdo con la Ley General de Asentamientos humanos Art. 89. En consecuencia, no es obligado respetar el orden de preferencia si el comprador es ejidatario o vecindado.

División y fusión de ejidos

La Ley Agraria contempla la posibilidad de que los ejidos puedan dividirse o fusionarse con otros. Al amparo del artículo 107, al no haber disposición en contra, también esta posibilidad puede ser aprovechada por las comunidades indígenas. Ello se desprende en forma tácita ya que se prevé la división en el caso del acuerdo de transformación de comunidad en ejido y de que 20% de sus miembros decidiera permanecer con aquel carácter, con las tierras que les correspondan Art. 104.

El citado ordenamiento solo enuncia esta posibilidad como competencia exclusiva de la asamblea, la cual requiere de las formalidades de quórum y resolución legales ya mencionadas entre las que se cuenta la existencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de fedatario público, pero no establece requisitos y procedimiento en general. Como antecedente del caso, la ley derogada reconocía esta posibilidad, cuyo expediente se iniciaba a petición de parte o de oficio ante la delegación agraria, la cual emitía su opinión, que servía de base para la definitiva resolución presidencial Art. 339 y 341 tiza. Su ejecución Elevaba implícito el apeo y deslinde, la constitución de nuevas autoridades internas, la inscripción en el Registro Agrario Nacional Art. 342 fracc. I. En otras palabras: quedaba un arbitro de la autoridad agraria.

En los nuevo derecho agrarios ambos casos, como ya señalamos, son decisión de asamblea y solo en el de controversia deben ser promovidos ante el tribunal unitario agrario competente por el núcleo de población o ejidatarios interesados, en la vía del juicio agrario. En este caso, la división y la fusión son dos acciones que quedarían comprendidas en la que hemos denominado acción agraria genérica, expuesta en el capítulo X de este trabajo.

Cabe preguntar cuando procedería una división y cuando una fusión, o incluso ambas a la vez, ya que la primera puede acarrear forzosamente la segunda. En el caso de la fusión, basta que lo acuerde la asamblea en los términos de ley. Respecto de la división la cuestión es más compleja por la atención que deberá darse al resultado de la misma. Por ello, es necesario tener presentes los criterios sobre gas situaciones que podrían presentarse: procede la división siempre que el número de ejidatarios de gas secciones resultantes, y que se convertirán en otros tantos núcleos de población, no resulte inferior del número mínimo exigido por la ley para promover la propia división, 20 ejidatarios o 20% de los integrantes (Art. 24), pero teniendo en cuenta su congruencia con el mínimo indispensable para la constitución de nuevos ejidos y que la superficie que les corresponda a los nacientes ejidos no constituya minifundios o sea superior a los límites de la propiedad.

Con el comentario final dirá que si la ley exige ciertos requisitos mínimos para crear ejidos, lo que constituye la capacidad agraria, debería existir un mínimo para que estos subsistan, una especie de capacidad agraria a contrario censa cuya inexistencia implique la forzosa desaparición del ejido como tal, circunstancia que deberá ser considerada por el tribunal agrario al autorizar o no la división y fusión de ejidos, en el caso de controversia, o bien por la Procuraduría Agraria el su carácter de órgano vigilante de la ley.

Es competencia de la asamblea resolver sobre la terminación del régimen ejidal, para lo cual el núcleo de población deberá solicitar a la Procuraduría Agraria el dictamen que determine la inexistencia de las condiciones para su permanencia Art. 23, frac. II. Luego de ello, el acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el de mayor circulación local (Art. 29) y, por supuesto, inscribirse en el Registro Agrario Nacional. El efecto de la terminación del régimen ejidal consta de dos aspectos: La liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido y la asignación en pleno dominio de las tierras ejidales a los integrantes del núcleo hasta llegar al límite de la pequeña propiedad individual. Deben exceptuarse las tierras excedentes a dicho límite, las del asentamiento humano y los bosques o selvas tropicales.⁵

CONSTITUCION DE NUEVOS EJIDOS

Como ya se mencionó en la parte relativa a la capacidad agraria, de acuerdo con el nuevo decreto agrario, al estar totalmente terminada la fase del reparto masivo, la tierra ya no es posible constituir ejidos por acto de autoridad. En su lugar surge la posibilidad de que se siga constituyendo propiedad social, pero de forma estrictamente voluntaria. Los nuevos ejidos que así se constituyan pasaran a formar una nueva modalidad de este régimen de propiedad que, aunque social, no deja de tener ciertas características que la semejan a una especie de sociedad mercantil o civil.

Los requisitos que la ley exige para constituir un ejido, la capacidad agraria colectiva, son contar con un mínimo de 20 individuos, que cada uno de ellos aporte tierra y se elabore un proyecto de reglamento interno, todo lo cual debe constar en escritura pública, el que se inscribirá en el Registro Agrario Nacional (Art. 90) y nos parece que también deberá hacerse en el Registro Público de la Propiedad. El nacimiento formal del ejido con personalidad y patrimonio propios tiene lugar a partir del momento en que se efectúa la inscripción mencionada, acto mediante el cual las tierras aportadas son incorporadas al nuevo régimen de propiedad regido por la Ley Agraria Art. 91. Se especifica que la aportación de tierras para constituir un ejido en fraude de acreedores es nula.

Una vez que los ejidos constituidos hayan adquirido el dominio pleno de las tierras, podrán incorporarlas al régimen ejidal. La inscripción en el Registro Agrario Nacional deberá ser tramitada por el comisariato ejidal Art. 92. Se entiende que al hablar del ejido como propietario la titularidad de estas tierras le corresponde al núcleo de población, por lo que la decisión deberá ser tomada por la asamblea general con los requisitos exigidos para los acuerdos del artículo 23, fracción X, de

⁵ Como causas para solicitar la terminación del régimen podrían mencionarse entre otras: la división del ejido, que las tierras ejidales puedan beneficiarse con el desarrollo urbano, que la expropiación total o parcial de las tierras hiciera insoportable la explotación o el abandono del ejido.

la ley, ya que dichas tierras son de uso común.

La ley no habla de la posibilidad de que los ejidatarios en particular puedan adquirir tierras distintas de su unidad parcelaria bajo régimen del dominio pleno para incorporarlas al régimen ejidal, como parte integrante de su parcela o como otra unidad para sí o sus familiares. Es posible que no se desee constituir un nuevo ejido por no contar con la capacidad colectiva o simplemente porque su intención sea mantenerse dentro de su propio ejido. En este caso, debido a que el régimen de la propiedad social es una decisión de la asamblea, sería ella la que deba autorizar la incorporación de tierras del dominio pleno en forma individualizada, aun en el caso de que no fueren limítrofes a las tierras del ejido.

Abrir quien cuestione las ventajas que otorga la desincorporación de un predio del régimen de propiedad privada para trasladarlo al social, sobre todo a la luz de la reforma que le otorga una nueva para el derecho agrario que abre los caminos para la privatización del campo. En realidad, en este asunto se encuentran involucradas cuestiones de muy diversa índole que tienen un alcance práctico. En primer lugar, la ley de la materia no señala limitación alguna para la transformación del régimen privado en social y viceversa, por lo que puede realizarse una serie de transformaciones según convenga a los intereses de sus miembros. También debemos recordar que el régimen social recibe ciertos privilegios y estímulos de carácter fiscal y crediticio, facilidades y sistemas simplificados, así como líneas de crédito con intereses relativamente bajos, además de otras ventajas, como insumos, asesora técnica agropecuaria y forestal (SARI HI) y de organización en general SRA.

REGLAMENTO INTERNO DEL EJIDO.

Este conjunto de disposiciones establece la normatividad conforme a la cual debe operar el ejido, adoptada sin más limitaciones que las que señala la ley. El mismo debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional para el caso de los ejidos ya constituidos, mientras que en el caso de los de nueva constitución deberá constar en escritura pública en forma previa a su inscripción en el Registro (Art. 90, frac. IV). En términos generales, estos reglamentos deben contener: La organización económica y social del ejido, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, y las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común (las que señale la ley y las que considere pertinentes el ejido) (Art. 10).normar:

- a) requisitos adicionales para adquirir derechos agrarios (Art. 14 y 15),
- b) frecuencia en la celebración de asamblea y facultades adicionales de esta (Art. 23),
- c) forma y extensión de las funciones de cada integrante del comisariado ejidal, sus comisiones y secretarios auxiliares (Art. 32),

- d) facultades adicionales del comisariato ejidal (Art. 33),
- e) facultades del consejo de vigilancia y funcionamiento de sus integrantes (Art. 35 y 36),
- f) regulación de aguajes (Art. 55),
- g) regulación del ejercicio de los derechos sobre parcelas asignadas a grupos de ejidatarios (Art. 62),
- h) Regulación del uso de parcela escolar, regulación del uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común, y los derechos y obligaciones de ejidatarios y avecindados respecto de ellas Art. 74.

Como hemos señalado, la elaboración, aprobación y registro del reglamento interno ejidal es un asunto de capital importancia para el núcleo de población, ya que se permite su participación para regular aspectos que son decisivos para su desarrollo interno y externo. Entre estos podemos mencionar a manera de ejemplo el señalamiento del requisito de profesión para poder ser ejidatario, regulación del uso de la unidad agrícola industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud cuya regulación no esta incluida en la ley.

EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES

Son causas de expropiación por utilidad pública:

- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función pública;
- El ordenamiento urbano y ecológico, las reservas territoriales y las arreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;
- La promoción y ordenamiento del desarrollo y conservación de recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;
- La explotación, procesamiento y conducción del petróleo y de otros elementos naturales, así como el establecimiento de plantas relacionadas;
- La regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;
- La creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;
- La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje, obras que faciliten el transporte, líneas de energía, obras hidráulicas y

pasos de acceso; y los demas que señala la Ley de Expropiación y otras leyes Art. 93.

Procedimiento

Este se lleva a cabo ante la Secretaria de la Reforma Agraria, pero la resolución definitiva tomada desde el nivel presidencia fija la indemnización que corresponda. Se inicia mediante solicitud de la parte interesada, con base en una causal de utilidad publica. En el caso de la administración publica se ara por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda según sus funciones. Dicha promoción debe especificar los terrenos sujetos a expropiacion, la causal invocada y los elementos de convicción que la apoyen. La secretaria estudiara la solicitud y pedirá a la Comisión de Hablaos de Bienes Nacionales (CABIN) la valuación de las tierras, al cabo de lo cual debe elaborar el dictamen que servirá de base para el decreto presidencial que determinara la causa de utilidad publica, los bienes a expropiar y la indemnización.

El decreto expropiatorio debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y notificarse al núcleo de población afectado. La parte, dependencia o entidad que resulte beneficiada por la expropiacion deberá cubrir el monto de la indemnización ante el Fideicomiso Fondo de Fomento Ejidal (Fifonafe) o por medio de garantía suficiente, echo lo cual la secretaria procederá a la ejecución formal o material del decreto, entregando la posesión de las tierras expropiadas (Art. 94). Esta prohibida la ocupación de tierras antes de la publicación del decreto, a menos que hubiere el consentimiento del ejido o ejidatarios afectados (Art. 95).

indemnización

Como lo establece la misma Constitucion, la expropiacion solo procede por causa de utilidad publica y mediante indemnización esta debe ser fijada por la CABIN con base en el valor comercial de los bienes expropiados (como cualquier avalo de bienes con fines comerciales); Si la causal de expropiacion fuere la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, se fijara con base en lo que cobrara por dichos procedimientos. En este ultimo caso, al recibir la CABIN la petición de avaló para expropiacion tendiente a regularizar la tenencia de la tierra, tendrá que determinar el costo del metro cuadrado en función de su incorporación a las zonas urbanas. En otras palabras, sea un avaló con fines comerciales, solo que con valores específicos detallados por metro cuadrado, en tanto que los otros determinan valores globales.

La indemnización deberá pagarse según los derechos de los ejidatarios, en proporción directa a lo afectado y a quien resulte afectado (parcelas o solares) o al núcleo de población cuando se trate de tierras de use común. En caso de duda, la Procuraduría Agraria conciliara; en su defecto, la controversia deberá ser resuelta en definitiva por el tribunal agrario competente (Art. 96). Reversión

Corresponde al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal el ejercicio de la reversión de las tierras expropiadas en el caso de que se les otorgarse un fin distinto de la causal o transcurriere un plazo de cinco años sin que se le dé cumplimiento. La reversión puede ser total o parcial, según se haya cumplido el decreto expropiatorio. Una vez consumada la reversión, los bienes recuperados pasaran a integrarse al patrimonio del Fideicomiso (Art. 97). También corresponde al fideicomiso demandar, en su caso, el pago de las indemnizaciones no cubiertas. La vía para hacer valer tanto la reversión de bienes expropiados como el citado pago es el juicio agrario ante los tribunales agrarios, o administrativamente mediante convenio. La incorporación al patrimonio del fideicomiso como consecuencia de la reversión tendrá por efecto la inmediata reintegración de su titularidad a los afectados.

La comunidad es una modalidad en la configuración de la propiedad de los noqueélos agrarios. Esta denominación por lo general se identifica con la comunidad indígena, lo cual no siempre es correcto, ya que él termina se refiere específicamente al tipo de posesión de la tierra. De acuerdo con lo anterior, son comunidades (aunque pueden constituirse por etnias) los noqueélos de población que de hecho o de derecho conservan la posesión comunal de sus tierras, por lo que para regularizar dicha posesión y obtener el reconocimiento oficial de su titularidad deberán promover el reconocimiento de bienes comunales (también llamado confirmación). Existen otras comunidades (que igualmente pueden constituir etnias o no) que tuvieron por derecho la posesión comunal de sus tierras, pero que fueron despojadas de todas o parte de ellas en violación a las disposiciones legales, razón por la que se encuentran en condición de reclamar la devolución ejercitando el derecho o acción a la restitución de bienes comunales (Art. 49). Cabe precisar que en este caso se exige que la posesión comunal sea de derecho y no de hecho, esto es que deberán contar con el respaldo de los títulos correspondientes.

Se puede otorgar o reconocer el carácter de comunidad a un noqueélo agrario por varios motivos: como consecuencia de la acción agraria de restitución de tierras, por el reconocimiento o confirmación del estado comunal promovido en jurisdicción voluntaria al no existir litigios, por la resolución de juicio agrario habiendo litigio y por conversión de ejido en comunidad. Dicho reconocimiento deberá inscribirse en los registros Público de la Propiedad y Agrario Nacional (Art. 98). La población indígena que recibieron la confirmación de las tierras que poseían con anterioridad al proceso de conquista, mediante mercedes reales de la Corona española en la Colonia, y aquellos que fueron beneficiados con tierras por la citada corona como parte del proceso de concentración de los pueblos indígenas en la época; en ambos casos, él titula real otorgado acreditaba la existencia de derecho del núcleo, Las comunidades de hecho, de facto, fueron reconocidas como aquellas que mantuvieron el estado comunal aun sin tener títulos primordiales, que por circunstancias mantuvieron el respeto a su régimen interno.⁹ Las comunidades o pueblos indígenas gozan de una protección especial tanto para sus usos y costumbres como para su integridad territorial que proviene de los artículos 4o. y 27 de la Constitución General.

El 4o. señala en su primer párrafo:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.⁶

Estas disposiciones sustentan un tratamiento especial para los grupos indígenas, expresado en el sentido étnico de la palabra, y que pueden conformar comunidades o ejidos, a diferencia de las comunidades agrarias, llamadas así precisamente para hacer una diferenciación con las de raíz étnica y que solo están sujetas al régimen comunal de la tierra. Dicha diferencia es más apreciable en la propia ley al señalar la inscripción en el Registro Agrario Nacional de los títulos primordiales de las comunidades en general o agrarias, y de los títulos de las comunidades tradicionales o indígenas Art. 152, frac. III. De esta manera, nos encontramos ante garantías constitucionales de carácter social, en virtud de que se orienta a la protección del interés de grupos humanos determinados en condiciones de desventaja.

Por otro lado, desde nuestra visión, la ley ha confundido indebidamente el régimen tenencia de la tierra de tipo comunal con el ejidal, que son esencialmente distintos. Lo comunal, en sentido amplio, implica un derecho colectivo, indiviso, que se explota y aprovecha en conjunto, de tal suerte que no puede entenderse la existencia de parcelas o superficies determinadas asignadas en forma individual de manera formal, tal y como se establece en la ley (Art. 101); la cesión de derechos comunales es permisible, entendiéndola solo respecto de aquellos derechos indeterminados, como parte alícuota del todo comunal y sin referirse a parcelas específicas.

Efectos jurídicos específicos del reconocimiento a la comunidad.

Personalidad jurídica y propiedad sobre la tierra, designación del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de acuerdo al estatuto comunal y la costumbre, protección de sus tierras otorgándoles carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles, salvo que se aporten a una sociedad; y el reconocimiento a los derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal (Art. 99).

Como efecto jurídico especial del reconocimiento a la calidad de comunidad encuentra la ley citada obligación que la Constitución y la ley imponen a las

⁶ *El artículo 27, en el segundo párrafo de la fracción VII, señala: "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas" (Art. 106).*

autoridades de proteger las tierras de los grupos indígenas conforme lo establezca la ley reglamentaria del artículo 4o. y el párrafo segundo de la fracción VII del 27 constitucional que se expida (Art. 106). Este efecto jurídico le corresponde específicamente a las comunidades y también a los ejidos integrados por etnias definidas, lo que les da la denominación de pueblos indígenas y no a aquellas que solo conservan el estado comunal de sus tierras, pero sin ninguna característica étnica definitoria.

Régimen general de la sociedad comunal.

Las comunidades pueden determinar el uso de sus tierras (cultivo, ganadería, forestal, ladrilleras, etc.), su división parcelamiento interno en su caso), la organización para su aprovechamiento (grupos de trabajo, comisiones de escarda, de arado, etc.); Constituir sociedades mercantiles o civiles, asociarse con terceros (contratos de aprovechamiento), encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes de uso común para su mejor aprovechamiento (entregarlo a una empresa para que los explote), pero deben respetar las tierras individualizadas o parcelas, al igual que en el ejido. También podrán transmitir el dominio de las áreas de uso común a sociedades civiles o mercantiles cuando haya manifiesta utilidad para el núcleo, sujetándose a las reglas del artículo 23, fracción IX, y del 75 (Art. 100). Se entiende que toda comunidad mantiene la titularidad colectiva sobre sus tierras en tanto no exista asignación de parcelas individualizadas, por lo que se presume que los derechos que sobre dichas tierras corresponden a los comuneros es una proporción alícuota en partes iguales (Art. 102).

Los comuneros, individualmente, tienen el derecho de uso y disfrute de su parcela, el cual pueden ceder junto con los derechos que les correspondan sobre los bienes de uso común, a familiares y vecindados. La simple cesión de derechos comunales otorga al beneficiado esta calidad (Art. 101). Al parecer las únicas diferencias, muy sutiles por cierto, entre el régimen de propiedad de la comunidad y el del ejido se presentan en los derechos parcelarios individuales. En el ejido, la transmisión de estos derechos parcelarios se puede realizar bajo cualquier forma, sin necesidad de acuerdo previo de la asamblea siempre que sea interna.

Además, puede hacerse en favor de cualquier persona, respetando el derecho del tanto del cónyuge y los hijos. Bajo el régimen comunal, los derechos parcelarios pueden transmitirse en forma interna mediante la simple cesión, la cual debe ser realizada en favor de familiares o vecindados. Sin embargo, en los términos de aplicación a las comunidades de todo lo previsto para los ejidos, en tanto no contradigan lo específico para aquellas (Art. 107), resulta que la misma asamblea comunal puede autorizar el dominio pleno a los comuneros de sus unidades parcelarias a incluso parcelar la comunidad para después efectuar la asignación y otorgar el dominio, conforme lo establece el artículo 23 de la ley. En otras palabras, en las comunidades la transmisión de parcelas varía solo en lo interno.

En efecto, la interpretación del artículo 107 indica que todos los conceptos y

preceptos señalados para los ejidos son aplicables a las comunidades, por lo que solo se tendrán en cuenta las disposiciones expresas para estas y que las demás no contradigan los principios de la propiedad comunal. Así, por mencionar solo algunos ejemplos, las asambleas deben celebrarse con las mismas exigencias de quórum legal y de resolución, la regla aplicable a la comunidad la clasificación de la zona parcelada, del asentamiento humano y de las tierras de uso común, etcétera. Elementos específicos de la comunidad son su administración, el estatuto comunal, la transmisión interna de parcelas y otros.

Adopción del régimen ejidal y comunal

Tanto los ejidos como las comunidades pueden adoptar el régimen del otro y convertirse en comunidad y ejido, respectivamente. Para ello basta con que el ejido celebre asamblea en los términos del artículo 23, fracción XIII, en tanto que la comunidad también deberá celebrar asamblea con los mismos requisitos que para el ejido, basados en los artículos 24 a 28 y 31 de la ley.⁷ Otra interpretación puede resultar aun más confusa para la comunidad, ya que los artículos invocados prevén las reglas tanto para las asambleas que no requieren un quórum especial como para aquellas que por su trascendencia sí deben observarlo, como es el caso del ejido, pero sin precisar a cuál de estas dos modalidades deberán apegarse. También aquí es aplicable la analogía que el artículo 107 permite respecto de los ejidos con las comunidades, por lo que será necesario apegarse a los requisitos que para los primeros se prevén, lo que a su vez nos lleva al mismo punto de partida, ya que hubiera sido más fácil adecuar las comunidades al artículo 23, fracción XI (II), por analogía con el 107.

El acuerdo de asamblea debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional y a partir de ello se tendrá por transformado legalmente su régimen en el de comunidad o ejido, según sea el caso. Solo en la situación de que un mínimo de 20 ejidatarios o comuneros manifiesten su inconformidad con el cambio, procederá la permanencia del régimen original sobre las tierras que detentan lo que provoca una segregación territorial equivalente a una división de núcleo de población. Sin embargo, aun cuando la ley no añade más al respecto, se entiende que la inconformidad deberá plantearse en la propia asamblea para que los efectos se produzcan al realizarse la inscripción, lo cual permitirá a la secretaría tomar las providencias necesarias en materia de organización interna y relimitación de tierras, así como de aspectos crediticios y otros de importancia (Art. 103 y 104).

Representación interna y administración.

El órgano supremo es la asamblea general de la comunidad, la cual cuenta con el Comisariato de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa (Art. 99, frac. 11). Pero además, para fines de administración, las

⁷ (que para el caso, es lo mismo que si se hubiera dicho que se celebrara con arreglo al 23, lo que seguramente lo hizo el legislador porque este último dispositivo es especial para el ejido, pero no hubiera sido problema aplicarlo en la comunidad al amparo del Art. 107).

comunidades pueden establecer grupos o subcomunidades a los que la asamblea impondrá el régimen de organización interna, así como sus órganos de representación y gestión administrativa, todo ello sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea (Art. 105). En consecuencia, la asamblea podrá establecer la organización interna que considere pertinente para mejorar su administración y constituirá las formas de representación interna que estime convenientes (comités, comisiones, delegados o cualquiera otra designación), sin menoscabo de su propia autoridad ni la del comisariato de bienes comunales.

La legislación derogada exigía que las autoridades internas de las comunidades estuvieran integradas por la asamblea general, el comisariato de bienes comunales y el consejo de vigilancia, todos con sus respectivos suplentes. La nueva ley es omisa respecto de este Optimo aspecto, por lo que de nueva cuenta nos encontramos ante el caso de que a falta de otra disposición deben aplicarse las normas previstas para los ejidos (Art. 107), por lo que podrá haber un consejo de vigilancia, constituido por un presidente y dos secretarios, así como sus respectivos suplentes. Pero es también el caso de que la comunidad puede determinar el tipo de organización interna que le parezca más conveniente (Art. 105: "así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio"), por lo que además del comisariato de bienes comunales, no necesariamente tiene que nombrar a un consejo de vigilancia, sino que esta en posibilidades de acordar un sistema distinto, como podría ser el nombramiento de comisiones, consejos asesores o cualquier otra figura parecida.

Estatuto comunal

Es el equivalente al reglamento interno de los ejidos destinado a regular la operación interna de las comunidades. Básicamente debe contener: La conformación del comisariato de bienes comunales y sus funciones durante la representación y gestión administrativa de la asamblea, siendo de especial importancia que se ajuste en este y otros tópicos a la costumbre (Art. 99, frac. II); Disposiciones relativas a los derechos y obligaciones de los comuneros, después de lo establecido por la ley (Art. 99, frac. IV); Dentro de este importante aspecto, también debe regular la cesión de los derechos parcelarios y de bienes de use común en favor de los familiares y avecindados (Art. 101).

Creemos que también es importante que dentro del estatuto comunal se incluya la estructura interna de las autoridades, con las modalidades que se consideren pertinentes y adecuadas a la realidad de la comunidad, haciendo valer la libertad que, comentábamos, les concede la ley, con lo que se evita la aplicación analógica de las disposiciones para el ejido. Dicho estatuto debe ser inscrito en el Registro Agrario Nacional para que cobre toda su fuerza y se convierta en parte esencial de la comunidad.

Asociaciones, sociedades rurales y peque propiedad.

Comentamos en su oportunidad que dentro de los aspectos generales del régimen de propiedad social se estableció la posibilidad de que los ejidatarios,

comuneros, ejidos y comunidades pudieran formar cualquier tipo de asociaciones civiles y sociedades mercantiles en la búsqueda del mejor aprovechamiento de sus tierras y recursos naturales, para la comercialización o transformación de productos, la prestación de servicios y, en general, para el mejoramiento de sus actividades, en las cuales pueden participar grupos de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, vecindados y pequeños productores (Art. 50, 75, 79, 100, 107 y 108).

La Ley Agraria, en su capítulo cuarto titulado Sociedades rurales, contiene las formas asociativas en que se pueden organizar los productores rurales, que veremos a continuación. También abordaremos las que se constituyen con la aportación de propiedad social, a diferencia de aquellas que se denominan sociedades propietarias de tierras, que analizaremos más adelante. En el terreno de las sociedades agrícolas, la ley se refiere a los productores rurales, sin distinguir entre ejidatarios y pequeños propietarios.

Sin dejar de mencionar que existe la más amplia libertad para que los ejidos y comunidades puedan adoptar las figuras asociativas que más convengan a sus intereses, tales como las asociaciones en participación, las sociedades de solidaridad, las sociedades cooperativas a otras, regidas cada una de ellas por la normatividad propia.

UNIONES DE EJIDOS

Objeto

El objeto de las uniones de ejidos es la coordinación de actividades productivas, de asistencia mutua, de comercialización y otras no prohibidas por la ley (Art. 108). Para lograr este objeto, aparte de sus actividades propias, podrán constituir tierras especializadas para integrarse óptimamente a la cadena productiva, las cuales pueden adoptar cualquiera de las formas asociativas previstas por la ley.

Integrantes

Solo pueden serlo los ejidos. Cabe mencionar que las comunidades también pueden conformar sus uniones como consecuencia de la aplicación de los artículos 107 y 109. Sin embargo, debido a la naturaleza de este tipo de organización, referida a la propiedad social, no pueden participar propietarios privados; además, no existen limitaciones para la participación de un mismo ejido en diferentes uniones.

Constitución

Cada ejido debe presentar la resolución de asamblea que autorizo la constitución de la unión, la elección de sus delegados y definición de sus facultades.

Posteriormente, se debe elaborar y firmar el acta constitutiva y los estatutos ante fedatario público, que se inscribirán en el Registro Agrario Nacional, con lo cual adquirirán personalidad jurídica (Art. 108).

Estatutos

Deben contener la denominación, domicilio y duración, objetivos, capital y régimen de responsabilidad, lista de miembros y normas para su admisión, separación, exclusión, derechos y obligaciones; órganos de autoridad y vigilancia, normas de funcionamiento, ejercicio y balances; fondos, reservas y reparto de utilidades, así como las normas para su disolución y liquidación (Art. 109).

Administración

La asamblea es el órgano supremo y está integrada por dos representantes por asamblea de ejido o comunidad miembro y dos representantes más nombrados por el comisariado ejidal y consejo de vigilancia de los mismos (esto es, que tanto la asamblea general como los órganos de representación internos de cada ejido o comunidad deben tener sus representantes en la unión). La dirección está a cargo de un consejo de administración nombrado por la asamblea, integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y los vocales que fijan los estatutos, todos con sus suplentes, quienes durarán en el cargo tres años. Su función general es la representación de la unión ante terceros, para lo cual deben contar con la firma mancomunada de cuando menos dos de sus miembros. Sus facultades y responsabilidades deben establecerse en los estatutos. Por su parte, el consejo de vigilancia se encargará de supervisar y será nombrado por la asamblea general. Está formado por un presidente, un secretario y un vocal con sus respectivos suplentes, y duran en el cargo tres años con facultades y responsabilidades consignadas en los estatutos (Art. 109).

ASOCIACIONES RURALES DE INTERES COLECTIVO

Objeto

La integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamiento, sistemas de comercialización y cualquier otra actividad económica. Adquieren su personalidad jurídica propia cuando se inscriben en el Registro Agrario Nacional. Si esta integrada por sociedades de producción rural o uniones de estas, también debe inscribirse en el Registro Público de Crédito Rural o el de Comercio (Art. 110).

Integrantes

Dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos o de comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural.

Estatutos, constitución y administración

En todos estos aspectos se aplican, en lo que corresponda, las disposiciones indicadas para las uniones de ejidos.

SOCIEDADES DE PRODUCCION RURAL

Objeto

La ley no especifica cual debe ser el objeto de las sociedades de producción rural, por lo que debemos entender que este aspecto se encuentra totalmente abierto y que solo debe versar sobre actividades que tienen relación con la producción rural, es decir, la generación de los productos agropecuarios, sea que se trate de la agricultura, la ganadería o la selvicultura, a incluso, abarca las industrias primarias de este ramo.

Integrantes

Mínimo, dos productores rurales. Esta denominación equipara al campesino con el pequeño propietario y surge como un elemento que caracteriza al nuevo derecho agrario, por lo que entendemos que cualquier persona que realice una actividad productiva en el campo, ya sea agrícola, ganadera o forestal, queda encuadrada dentro de la definición.

Estatutos, constitución y administración

Se exigen los mismos requisitos que en los casos anteriores en hot conducente. La sociedad debe ser inscrita en el Registro Publico de Crédito Rural o en el Publico de Comercio, a partir de hot cual tendrá personalidad jurídica. Una característica particular es que esta sociedad debe contar con una razón social, la cual se forma libremente, acompañada de las palabras "Sociedad de Producción Rural", o sus siglas "SPR", así como de su régimen de responsabilidad, que puede ser de responsabilidad limitada, en donde los socios responden hasta por su aportación al capital social; ilimitada, donde responden por sí, solidariamente, de todas las obligaciones sociales; Y suple mentada, en la que responden subsidiariamente de todas las obligaciones sociales hasta por una cantidad determinada en el pacto social (no menor de dos tantos de lo siguiente), además del pago de su aportación al capital social (Art. 111).

En las sociedades de producción rural constituidas como de responsabilidad ilimitada no se requiere aportación inicial. En las de responsabilidad limitada, debe constituirse un capital mínimo de 700 veces el salario mínimo - general diario vigente en el Distrito Federal. Por su parte, en las de responsabilidad suple mentada dicho capital Serra de 350 veces el salario mencionado. Los derechos de los socios solos serán transmisibles previa aprobación de la asamblea. En el caso de tener obligaciones pendientes con instituciones financieras, también estas deberán otorgarla. El encargado de la contabilidad debe ser designado por la asamblea general a la propuesta de la junta de vigilancia (en otra parte llamado consejo de

vigilancia, Art. 109) (Art. 1 y 12).

UNIONES DE SOCIEDADES DE PRODUCCION RURAL

Objeto

La ley no precisa este punto, aunque se entiende que sus fines son organizarse en conjunto para contar con mejores medios que les permitan obtener mayores beneficios.

Integrantes

Dos o más sociedades de producción rural. Se les concede personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Público de Crédito o en el de Comercio.

Estatutos, constitución y administración

En todo lo conducente, se sujetaran a los mismos términos de las anteriores (Art. 113).

SOCIEDADES CIVILES Y MERCANTILES, EJIDALES O COMUNALES

Los artículos 75 y 100 de la ley agraria contemplan la posibilidad de que los ejidos y comunidades puedan transmitir el dominio de las tierras de use común a sociedades civiles o mercantiles en los casos de manifiesta utilidad para él noquéelo de población, en las que participen el ejido, la comunidad, los ejidatarios o los comuneros.

En el caso de las comunidades, el procedimiento se asemeja al previsto para los ejidos: en primer termino, por orden cronológico, él noquéelo debe elaborar un proyecto de desarrollo y de la escritura social, que someterá a la opinión de la Procuraduría Agraria, la cual debe analizar la conveniencia de la inversión, el aprovechamiento racional de los recursos y la equidad en los términos y condiciones. El dictamen de esta dependencia debe enviarse al poblado con una anticipación de 30 días hábiles, luego de lo cual se debe celebrar una asamblea general con los requisitos de quórum y de resolución indicados en él capítulo 7. Si el proyecto es aprobado, deben determinarse las partes sociales para el ejido y los ejidatarios en lo individual, en proporción a su aportación de tierras, las cuales tendran un valor cuando menos igual al precio que establezca la CABIN o una institución de crédito. Como pueden participar personas ajenas al ejido, este o los ejidatarios tienen el derecho irrenunciable de nombrar un comisario, en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y si estos no hot hicieren, le corresponderá hacerlo a la Procuraduría Agraria.

Como el propio artículo 75 indica que estas sociedades deben ajustarse a las disposiciones previstas para la constitución de sociedades propietarias de tierras, se entiende que al desincorporarse del régimen ejidal o comunal, la tierra que se otorga en dominio a una sociedad civil o mercantil debe ser representada por medio de acciones "T", aunque no lo indique expresamente la legislación vigente. Esta señala que en caso de liquidación, el núcleo de población, los ejidatarios o los comuneros tendrán derecho de preferencia sobre los demás socios para recibir tierra, en pago de lo que les corresponda en el haber social, de acuerdo con sus participaciones, en cuyo caso tendrán preferencia sobre las tierras que hubieren aportado⁸.

La falta de referencia respecto de las acciones "DI" en las sociedades constituidas con la propiedad social lleva a confusión, aunado a que cuando se refiere a la liquidación de estas sociedades tampoco se alude a los derechos que dichas acciones otorgan en el caso, limitándose a referirse a la participación en el capital social, cuando lo más sencillo hubiera sido remitirlo a la titularidad de la serie "HI" (véase más adelante; La propiedad de sociedades o sociedades propietarias de tierras).

Para ser más ilustrativos señalamos que las sociedades mercantiles que podrán constituir los ejidos y comunidades son aquellas consideradas en la citada Ley General de Sociedades Mercantiles, a saber: la sociedad en nombre colectivo, la sociedad en comandita simple, la sociedad de responsabilidad limitada, la sociedad anónima y la sociedad en comandita por acciones (Art. 10. LGSM); Incluye a la sociedad cooperativa, regulada por su propia legislación (Art. 212 TGSM). La ley de referencia establece la asociación en participación, la cual es un contrato mercantil entre personas que no constituye una sociedad (Art. 252 y 253 LGSM), pero que los ejidatarios podrán celebrar libremente respecto de sus parcelas; Sin embargo, hay que precisar que por la naturaleza del contrato, al no constituir sociedades, no es factible la aportación de tierras de uso común. Por lo que respecta a las sociedades civiles, estas se encuentran reguladas en el Código Civil de aplicación local (Art. 2688 en el correspondiente al Distrito Federal).

Otras formas asociativas

Reguladas por su propia ley, las sociedades cooperativas también pueden ser constituidas por los ejidos y comunidades para el aprovechamiento de sus recursos; son las integradas por trabajadores que aporten su trabajo personal (cuando sea de productores) o se aprovisionen a traves de la sociedad o utilicen los servicios que esta distribuye (cuando sea de consumidores) (Art. 10. LGSC). Asimismo, podrán constituir sociedades de solidaridad social con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, especialmente referidos a ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, latifundistas y personas con

⁸ El cumplimiento de lo anterior quedara bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria.

derecho al trabajo, que destinen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y que puedan realizar actividades mercantiles; Su objeto Serra la creación de fuentes de trabajo; las medidas para la conservación y mejoramiento ecológico; la explotación de recursos naturales; la producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios; la educación de los socios y familiares en el concepto y proyecto de la solidaridad social, entre otros (art. 20. IESS).

LA PEQUENA PROPIEDAD INDIVIDUAL

Anteriormente se le denominaba pequeña propiedad, sin el calificativo de individual, ya que se entendía que era la única forma de propiedad privada sobre la tierra, con exclusión expresa de las sociedades. En la actualidad se encuentra legislada en el capítulo sobre las sociedades propietarias de tierras. Se conservan las figuras de la propiedad agrícola y ganadera y se introduce la propiedad forestal con características especiales. La ley mantiene ciertos límites a la extensión de propiedades individuales que se pueden tener, lo que depende de su tipo conforme se describe a continuación.

Pequeña propiedad agrícola

Es aquella constituida por suelos utilizados para el cultivo de vegetales (Art. 116, frac. HI), cuya superficie de riego, humedad o equivalentes no exceda de 150 hectáreas para el cultivo de algodón, de 300 hectáreas para los llamados cultivos especiales, como plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales (estos últimos son plantas perennes de tronco leñoso productoras de frutos útiles para el hombre) y, finalmente, 100 hectáreas de riego o equivalente para los cultivos distintos a los señalados anteriormente (Art. 117).

También debemos recordar que permanece la tabla de equivalencias referida a la calidad de riego o humedad, computando una hectárea de estas por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos. La ley prevé la posibilidad de que un mismo individuo posea tierras agrícolas de distinta clase o las destine a diferentes cultivos, por lo que para determinar los límites que le corresponda deberán sumarse las tierras de acuerdo con sus equivalencias y el cultivo respectivo. Por ejemplo: un propietario posee 150 hectáreas de riego y siembra 50 hectáreas de alfalfa y las restantes 100 hectáreas de algodón; de acuerdo con el factor de conversión de este último cultivo (100 hectáreas de riego entre 1.5, por ser de algodón) resultara un equivalente a 66.6 hectáreas, que sumadas a las 50 de alfalfa (50 hectáreas de riego entre el factor 1, por no ser de cultivos especiales), hacen un total de 116.6 hectáreas. Ello significaría un exceso de 16.6 hectáreas y, por ende, la obligación de fraccionar. Por último, también se autoriza a los propietarios a intercalar en sus tierras dedicadas al algodón y cultivos especiales cualquier otro tipo de cultivo, sin por ello alterar los límites para aquellos (Art. 118).

Se consideran agrícolas las tierras rústicas que no estén dedicadas a alguna otra actividad económica; básicamente, toda tierra es agrícola a menos que su uso y usufructo indique lo contrario.

Para efectos de su equivalencia, se seguirá considerando la calidad original de aquellas tierras que a partir de esa calidad fueren mejoradas por medio de obras de riego, drenaje, velación o cualquier otra realizada por sus dueños o poseedores. La Secretaría de Agricultura debe expedir los certificados que soliciten los propietarios o poseedores sobre la calidad de su tierra, los que serán prueba plena (Art. 121). En otras palabras, la ley protege el esfuerzo y trabajo de los propietarios poseedores que mejoran la calidad de sus predios, por lo que es aconsejable que todos lleven un registro periódico de la calidad de sus tierras a través de los certificados de la SAIZII para comprobar el historial de los avances de su mejoramiento.

Pequeña propiedad ganadera

Esta constituida por los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea esta natural o inducida (artículo 116, frac. II). Su extensión se sujetará a los coeficientes de agostadero ponderados en la región de que se trate, suficiente para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

El coeficiente de agostadero debe determinarlo y publicarlo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por regiones, mediante estudios técnicos de campo. Estos estudios deben tomar en cuenta la superficie que se requiere para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en menor, según los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos que determinen la capacidad forrajera de cada región (Art. 120).

Al igual que la pequeña propiedad agrícola, debe respetarse la nueva calidad que adquieran las tierras ganaderas con las mejoras que le hiciera su propietario o poseedor, por lo que seguirán computándose de acuerdo con los índices de agostadero anteriores a la mejora, pero adicionalmente se exigirá que la producción obtenida por el uso agrícola se utilice para la alimentación de ganado (los excedentes de esos productos pueden ser comercializados cuando mantengan el mínimo de 500 cabezas), o que la superficie total destinada a la agricultura no supere los límites de la pequeña propiedad agrícola, sin importar que no sea para alimentar el ganado, por lo que el límite aplicable será el de la calidad anterior a la mejora (Art. 122). Se exceptúan de las consideraciones anteriores todos los vegetales que se obtengan de forma espontánea. En estos casos, resulta aún más difícil mantener el registro de dicho mejoramiento mediante la obtención periódica de los certificados de la SATT que comprueben el incremento de la calidad (Art. 121).

De acuerdo con lo anterior, puede coexistir la propiedad agrícola con la ganadera, lo que constituye la propiedad agropecuaria, no contemplada expresamente por la ley, pero de frecuente existencia en la realidad. Veamos un ejemplo de todo lo expuesto: un propietario posee 2 000 hectáreas donde agostan

500 cabezas de ganado vacuno; su coeficiente de agostadero es de 4 hectáreas por cabeza; por lo cual se encuentra en él límite permitido ($4 \times 500 = 2\ 000$). Sin embargo, cuenta con un ojo de agua y una pequeña presa. Construye un sistema de riego mediante el cual lleva agua a un arrea de 150 hectáreas de sus tierras de agostadero, que el mismo ha nivelado. En este caso puede destinar 100 hectáreas al cultivo que desee y las otras 50 exclusivamente para el forraje del ganado, al que debe mantener en el máximo de 500 cabezas y comercializar los excedentes⁹.

Pequeña propiedad forestal

Se integra con los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas (Art. 116, frac. 111) de cualquier clase (selvicultura), cuya extensión no exceda las 800 hectáreas (Art. 119). A diferencia de los casos anteriores, la ley no menciona la posibilidad de que la propiedad forestal pueda transformarse en agrícola o ganadera, o incluso en mixta. Aun cuando es de desear una explotación racional de los bosques que permita su industrialización, pero también la renovación de sus recursos; cuando menos tendría que haber una definición terminante al respecto. Cabría considerar la posibilidad del agotamiento de los ciclos productivos, enfermedades de difícil tratamiento o cualquier otra circunstancia que haga incosteable esta explotación y que amerite un nuevo destino productivo, o bien, prohibir la conversión de pena de fraccionamiento y venta. Lo negativo es la indefinición al respecto, ya que puede ser fuente de conflictos.

Propiedad inafectable para restitución

Debe considerarse también como pequeña propiedad, pero en este caso como inafectable ante la acción de restitución que promovieren los núcleos de población despojados de las tierras que tenían en propiedad. En consecuencia, por mandato constitucional se deben respetar las propiedades que hubieren sido tituladas con base en los repartimientos realizados en virtud de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio, a título de dominio por más de 10 años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas (Art. 27 constitucional, frac. VIII).

El precepto constitucional entiende que dicha inafectabilidad se refiere a un solo tipo de propiedad, que retina los requisitos indicados, en tanto que la ley derogada, la Ley Federal de Reforma Agraria, establecía por separado el respeto a los terrenos titulados al amparo de la ley de 1856 y de hasta 50 hectáreas poseídas a título de dominio (Art. 193, fracs. 1 y 11).

⁹ Finalmente, la propiedad ganadera puede convertirse en forestal, aun cuando rebase los límites de esta (800 hectáreas) (Art. 123).

LA PROPIEDAD DE SOCIEDADES O SOCIEDADES PROPIETARIAS DE TIERRAS

Como señalamos en su oportunidad, el nuevo derecho agrario permite que todo tipo de sociedades civiles y mercantiles adquieran dominio pleno sobre cualquier tipo de tierras, derogando por completo la tajante prohibición anterior, ya que se consideraba que ello era una forma de latifundismo y de simulación, en cuyo caso era perfectamente clara la causal de afectación para fines agrarios. Esta nueva modalidad de la propiedad rústica coexiste ahora con la denominada pequeña propiedad individual, por lo que para distinguirla de aquella la hemos denominado propiedad de sociedades, a la que la ley identifica como sociedades propietarias de tierras.

Su constitución es aparentemente sencilla, pero en realidad no lo es tanto. Esta modalidad ha sufrido toda suerte de críticas, como en su oportunidad se menciona. Sin embargo, se han dispuesto mecanismos un tanto complejos que dificultan la simulación en el acatamiento a los límites de la titularidad de la tierra.

Las sociedades civiles y mercantiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales se ajustarán a la normatividad propia, según el tipo de sociedad, siendo supletorias la legislación civil federal y la mercantil (Art. 2o.), Pero también deberán cumplir los requisitos de la Ley Agraria, con la obligación de que la propiedad y su explotación sean su objeto social. Una cosa es que sean propietarias de la tierra y otra que el usufructo de esta sea su objeto social. En el caso que nos ocupa, el requisito se refiere a la conjugación de ambas, a diferencia de una sociedad que tenga por fin la explotación agrícola, ganadera o forestal de tierras, sin que por ello sea su propietaria, o que siéndolo, por alguna razón (adjudicada por embargo y remate, por herencia, nación en pago, etc.) no persiga como objeto social su aprovechamiento.

Estas disposiciones no son privativas de las sociedades que formen los particulares interesados en la inversión en el agro, sino que también les son aplicables a las sociedades civiles y mercantiles que formen los ejidos y comunidades cuando tengan el mismo objeto (véase antes, Sociedades civiles y mercantiles, ejidales o comunales) (Art. 125). Llamamos la atención sobre el hecho de que la ley no contempla dentro de este apartado las sociedades de producción rural porque entre los requisitos para constituir su capital social no se exige la propiedad o aportación de tierras. Por ello, en caso de que fueran propietarias de tierras, deberán sujetarse a las disposiciones establecidas para las sociedades.

Podemos hacer una distinción doctrinaria entre estos tipos de sociedades: la empresa rural es aquella que se constituye a partir de la pequeña propiedad o por medio de inversiones privadas, en tanto que la empresa agraria es la que se conforma a partir de la propiedad agraria o social de los ejidos o comunidades. En nuestro medio, ambas son reguladas por el derecho agrario, pero en otros países solos las empresas agrarias son regidas por el derecho agrario ya que se les incluye en la categoría más general de cosa agraria.

Requisitos en la Ley Agraria

En primer lugar se prohíbe rebasar el máximo de extensión, equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual; además: pueden participar, como mínimo, tantos socios como veces se rebasen los límites de la pequeña propiedad individual, lo que sería por supuesto, hasta 25 veces dicho límite, esto es hasta 2 500 hectáreas de riego o equivalentes, lo que implica que no pueden ser menos de 25 socios de acuerdo con el límite individual de 100 hectáreas de riego. La contabilidad de la superficie propiedad de las sociedades será Rad. Relacionando hectáreas con personas físicas, aun en el caso de que participen como socios otras personas morales (Art. 11 ROPR). El objeto social está limitado a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y sus actividades accesorias. Asimismo, se debe diferenciar de su capital social una parte especial identificada con acciones serie "T", equivalente al capital aportado en tierras o al destinado para adquirirlas, de acuerdo con el valor en el monto de la aportación o adquisición (Art. 126). Además, los estatutos sociales deben contener la transcripción textual de las prescripciones relativas a los límites de propiedad y número de accionistas, objeto social y acciones serie "T" (Art. 128).

El primer requisito, el límite de 25 veces la pequeña propiedad individual, nos parece, como en todos los casos similares, un tanto caprichoso pero necesario. El relativo al objeto social exige realizar exclusivamente actividades agropecuarias o forestales a fin de evitar la especulación y subalternar las intenciones de la reforma y del nuevo derecho agrario, que pretenden incrementar la participación de sociedades en el campo para darle un mayor ímpetu a su desarrollo por conducto de la canalización de capitales y proyectos empresariales sólidos, no generar una nueva amortización de capitales. En cuanto a la distinción de las acciones "T", su objeto es impedir la concentración de tierras o los actos de simulación para ello.

Acciones o partes sociales "T"

Estas no gozan de derechos especiales sobre la tierra que representan en tanto exista la sociedad, ni implican derechos corporativos distintos de los que les corresponden a los otros socios. Los únicos derechos que generan nacen en el momento de la liquidación de la sociedad, en cuyo caso los titulares tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponda del haber social (Art. 127).

Estas acciones o partes sociales son acumulables, sin tomar en cuenta el número de sociedades en las que participe una persona física o moral con acciones o partes sociales "T". Por ello, la superficie total que amparen no deben superar los límites de la pequeña propiedad: 100 hectáreas de riego o equivalentes para las personas físicas, y 2 500 hectáreas, también de riego o equivalentes para las personas morales (Art. 129).

La participación en la sociedad se tomara en cuenta invariablemente por socio individuo, aunque este lo haga en forma indirecta por conducto de otra

sociedad. En otras palabras, para cualquier efecto legal relativo al requisito de aportación o adquisición de tierras y la correspondiente emisión de las acciones "T", se considera a las personas físicas que participen por si o como socias de otra persona moral que también lo haga, por lo que deben atenerse a su participación individual en aquella. Por ejemplo: se forma una sociedad "X" con el fin de explotar 2 500 hectáreas de riego, adquiridas por 25 socios, donde se emiten las acciones "T" con valor cada una equivalente a una hectárea. Todos los socios son personas físicas menos uno, que es una sociedad "Y", constituida por dos socios, "A" y "B", con una participación accionaria igualitaria que posee 100 hectáreas de riego cuyas acciones "T" están en favor de "B"; Las acciones "HI" de "X" estarán nominadas en favor de "Y" como persona moral, pero para hacer el computo se calculara que conforme a la división accionaria de "Y", tanto a "A" como a "B" les corresponden 50 acciones "HI" por su participación en "X" a traves de "Y"; en consecuencia, "A" tiene solo 50 secciones "HI" (que vienen de "X") en tanto que "B" acumula 150 acciones "HI" (50 de "X" y sus 100 de "Y"), por lo que nos encontramos ante un caso de excedencia de 50 hectáreas.

Los extranjeros pueden poseer hasta 49% de las acciones o partes sociales "HI" (Art. 130). A la luz de la Ley Orgánica de la Fracción 1 del Artículo 27 de la Constitución General, esta capacidad tenedora de la serie "T" se limita a las tierras que no se ubiquen en la denominada zona prohibida que comprende una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las costas, en virtud de la incapacidad expresa para que puedan participar como socios en sociedades mexicanas que adquieran el dominio en la citada franja (Art. 10.). La ley no dice que deban someterse a la misma limitación que los nacionales, pero es obvio que por principio de equidad no pueden acumular en forma individual acciones o partes sociales "HI" en una o varias sociedades que superen los límites de la pequeña propiedad individual.

Tanto las sociedades propietarias de tierras y los datos identificatorios de la propiedad, como las personas físicas y morales tenedoras de acciones "T", deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional. Esta responsabilidad recae sobre los administradores de las sociedades y los socios tenedores de dichas acciones (Art. 130).

Latifundios y sanciones

Se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales propiedad de un solo individuo que excedan los límites de la pequeña propiedad (Art. 115). En otras palabras, constituyen latifundios todas aquellas superficies que rebasen los límites que establece la ley para cada una de las formas de pequeña propiedad individual. La ley no hace referencia a la propiedad de sociedades, pero recordamos que esta se encuentra constreñida a los límites de la propiedad individual en su múltiplo de 25, razón por la que sigue la suerte de aquella en cuanto a la conformación de latifundios, siendo entonces factible la existencia de latifundios de las personas morales en atención al conjunto de la tierra de sus propiedades.

En materia de sanciones, estas se aplican a los latifundios de personas tanto físicas como morales, y al exceso en la acumulación de las acciones "T". Por ello, en congruencia con el concepto de propiedad social, se establece como sanción administrativa el fraccionamiento y enajenación de los latifundios de conformidad con el procedimiento previsto por las leyes que deban emitir las entidades federativas (Art. 124); luego entonces, es competencia local el procedimiento para el cumplimiento de la sanción, en tanto que la vigilancia, detección y substanciación de los expedientes de excedencias le corresponden a la Secretaría de la Reforma Agraria, a la Procuraduría Agraria y al Registro Agrario Nacional (Art. 12 ROPR).

De acuerdo con el nuevo derecho agrario producto de la reforma constitucional de 1992, concluye la creación de núcleos de población ejidal mediante el reparto de la tierra tomada de los particulares, quienes se veían afectados en sus derechos de propiedad. En consecuencia, desaparecen las causales de afectación pero subsisten los límites a la extensión de la propiedad rústica, cuya violación se sanciona obligando al titular a su fraccionamiento y venta en pública almoneda. En este caso, debe respetarse un orden de preferencia si se realizan dos o más ofertas iguales: los núcleos de población colindantes, los municipios donde se localicen, las entidades federativas, la federación y los demás oferentes (Art. 124). Tratándose de personas físicas con excedencias en los límites de sus propiedades rústicas, deberán fraccionarlas en el procedimiento previsto por las leyes de las entidades federativas; previa integración del expediente y opinión fundada de la Procuraduría Agraria (Art. 53 a 58 ROPR). En el caso de sociedades que detentan en propiedad superficies mayores a las permitidas por la ley, deberán fraccionar y enajenar o regularizar su situación por orden y bajo la vigilancia de la Secretaría de la Reforma Agraria, para lo cual cuentan con el plazo de un año, previa audiencia que se les conceda. En caso de no acatar tal disposición, dicha dependencia seleccionará discrecionalmente la fracción a enajenar y notificará a la autoridad estatal competente para que se realice el procedimiento que corresponda y se respete el orden de preferencia mencionado antes (artículo 132 de la ley y 50 de R/O/P/R/).

Por otro lado, la violación a los límites de titularidad de acciones "T" por un individuo o sociedad, de 100 hectáreas de riego o equivalentes y 25 veces esta, respectivamente, acarrea la obligación de su venta, para lo cual contarán con un año, o sea pena de la aplicación del procedimiento previsto para ese fin en los términos del párrafo anterior. Por último, la ley prevé la nulidad de los actos y contratos por los que se pretenda simular la tenencia de acciones "T" (Art. 133).

Para Gabino Fraga: "Las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejerce coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las ordenes de la referida autoridad..."² En nuestro caso, pensamos que el fraccionamiento y venta del latifundio en forma voluntaria podría ser una sanción. Sin embargo, si dicha enajenación no se realiza en la forma y términos previstos, se procede a la venta en pública almoneda, lo cual constituye la ejecución forzosa aludida.

TERRENOS BALDIOS Y NACIONALES

Es importante mencionar que al ser derogada la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías por la Ley Agraria de 1992, se le integran las regulaciones sobre los dos primeros terrenos. Desaparece el concepto de las demasías para efectos agrarios, lo cual significa que seguirán denominándose de este modo los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que este determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y por lo mismo confundido en su totalidad con la superficie titulada (Art. 6). Sin embargo, su existencia deja de ser relevante para los efectos agrarios, ya que no podrán ser afectados ni serán susceptibles de reparto en congruencia con el nuevo derecho agrario (de acuerdo con el derecho agrario revolucionado, las demasías eran susceptibles de afectación agraria al no estar amparadas por los certificados de inafectabilidad).'

Corresponde a la Secretaria de la Reforma Agraria la responsabilidad de elaborar y mantener actualizado un inventario de los terrenos baldíos y nacionales, pudiendo realizar las investigaciones que estimen necesarias para ese fin, ya sea de oficio o a petición de parte interesada; los terrenos baldíos son inscribirán en el Registro Publico de la Propiedad una vez identificados, así como las posesiones que existan en ellos (Art. 99 a 103 ROPR).

Definiciones

Baldíos: terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos (Art. 157).

Nacionales: son los baldíos que ya fueron deslindados y medidos, así como los que recobre la nación por nulidad del título que se le hubiere otorgado sobre ellos (Art. 158).

Características

Ambos son inembargables a imprescriptibles (Art. 159), pero solo los terrenos nacionales pueden ser enajenados (Art. 161). Para que ello suceda con los terrenos baldíos deberán cambiar su estatus a terrenos nacionales mediante el correspondiente deslinde.

Deslinde

Esta tarea debe ser realizada por la Secretaria de la Reforma Agraria o por medio de terceros, conforme al siguiente procedimiento (Art. 160): aviso de deslinde con fecha, hora y lugar; publicación en el Diario Oficial de la Federación y del estado, en el periódico de mayor circulación local y en los parajes más cercanos, este ultimo con croquis; los planos son pondrán a disposición de los interesados, quienes tendran 30 días hábiles para alegatos; Realización del deslinde (puede solicitarse la fuerza publica sí hay oposición); el acta debe ser firmada por el

deslindador, con dos testigos y por los interesados y en su caso, se planteara en ella la inconformidad; los trabajos seran turnados a la SRA, la que efectuara el estudio tecnico topografico y de los titulos, al cabo de lo cual emitira su resolucio, la notificara y publicara en el Diario Oficial De la Federacio; en caso de existir inconformidad con la resolucio de la secretaria se otorgan 15 d'as h'biles para plantear la controversia ante el tribunal agrario (Art. 104 a 115 ROPR).

Enajenaci3n

Una vez deslindado el terreno, con lo que deja de ser bald'io para ser considerado nacional, la secretaria puede proceder a su enajenaci3n a titulo oneroso, fuera de subasta, a los particulares, siempre que el predio no sea requerido para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales. La enajenaci3n sola proceder' cuando a las tierras se les designe un destino acorde con su utilizaci3n m'as provechosa y racional (es decir, con la vocaci3n de las tierras). Cuando se trate de terrenos agropecuarios, el valor Serra fijado por el Comit' Técnico de Valuaci3n de la misma secretaria. Cuando sean de tipo tur'stico, industrial, urbano o de cualquier otro no agropecuario, el precio Serra el valor comercial que determine la Comisi3n de Avaluaos de Bienes Nacionales (Art.

Tendran derecho de preferencia para la adquisici3n de terrenos nacionales los poseedores que los hayan explotado por lo menos en los 'ltimos tres a'os (Art.

Cuando se trate de tierras de calidad agr'cola, ganadera o forestal, solo podr' enajenarse la superficie equivalente a la mitad de los limites de la pequena propiedad; por ende, en el supuesto de terrenos destinados para otro tipo de actividad, no existe la anterior limitaci3n. Enajenaci3n de terrenos nacionales a los particulares, por lo que podr' ser en favor de cualquiera de los titulares de modalidades de la propiedad, que incluye a los propietarios privados plenos, sociedades civiles y mercantiles, ejidatarios y comuneros, ejidos y comunidades, y colonos. Estas superficies son acumulables a la detentada antes de la adquisici3n, lo que debe ser tomado en cuenta para evitar el latifundismo. En el caso de los poseedores, a quienes se respetara el derecho de preferencia, se contempla el otorgamiento de un plazo m'ximo de cuatro a'os para el pago, teniendo facultades el Comit' Técnico de Valuaci3n para tomar en cuenta en su avalo las circunstancias socioecon3micas del poseedor y de la regi3n. El pago de los terrenos nacionales se efectuara al Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Secretaria de la Reforma Agraria, que Serra el encargado de elaborar el titulo respectivo que se inscribir' en el Registro Publico de la Propiedad y del Comercio de la entidad de que se trate y en el Registro Publico de la Propiedad Inmobiliaria hederla.

Por ultimo, cuando exige que la utilizaci3n de los predios no sea contraria a la vocaci3n de las tierras, la ley, sin indicarlo expresamente, se'ala que para todos los efectos legales siempre se considerara la tierra incluida en cualquiera de sus tres tipos, agr'cola, ganadera o forestal, por lo que para determinar dicha vocaci3n se deber' recurrir a esta clasificaci3n. Sin embargo, esta diferenciaci3n no siempre tendr' como fin la conversi3n de un tipo en otro para detectar las excedencias, sino

que aun cuando estas no existan, la vocación natural deberá ser respetada, a menos que se demuestre a la autoridad que la vocación originalmente considerada no es la correspondiente a la realidad, que resulta antieconómica, o que el cambio de vocación incrementara su productividad, etcétera. Por lo tanto, es función de la Secretaria de la Reforma Agraria llevar el control sobre la vocación territorial, lo cual permite la continuación de los tramites de dichos cambios, en un procedimiento administrativo que ha estado a cargo de la misma secretaria.

COLONIAS

La Ley Agraria les otorga la facultad de decidir sobre la adquisición del dominio pleno de sus tierras, incorporándose al derecho común. La Secretaria de la Reforma Agraria deberá notificarles para que puedan ejercer esta opción en un plazo máximo de seis meses a partir de la vigencia de la Ley Agraria. En caso de que optaran por renunciar al régimen de colonia, el Registro Agrario Nacional debe expedir los títulos de propiedad que deberán inscribirse en el Registro Publico de la Propiedad local (Art. 8 transitorio)¹⁰.

Como en su oportunidad señalamos, el régimen de la propiedad de las colonias tiene una enorme semejanza con el de las cooperativas de primer grado israelíes denominadas roshav ovdim y moshav shittrfi, por cuanto muestran una cierta mezcla de propiedad social con propiedad privada. Se considera que el régimen de propiedad de las colonias es una forma mixta de las modalidades de la tenencia de la tierra que marca la Constitución: Es similar a la propiedad privada porque el colono, como el pequeño propietario, tiene el derecho de gravar, hipotecar, enajenar o ceder a título oneroso o gratuito su terreno con la sola anuencia del consejo de administración y de las autoridades agrarias, y puede ser sujeto de crédito si posee un título de propiedad sobre el terreno. Por otro lado, se equipara al ejido en cuanto a estructura organizativa, pues la colonia tiene un consejo de administración nombrado por asamblea general extraordinaria (como el comisariato ejidal), cuenta con una zona urbana y los terrenos de agostadero y monte son de aprovechamiento colectivo.'

Las colonias se constituyen por medio de decretos de autorización o de concesión, por conducto de la Comisión Nacional de Colonización y otras dependencias, hasta que su creación deja de estar prevista en la legislación por considerar que los fines que se persiguieron en su oportunidad ya habían sido superados; así los esfuerzos de la colonización debían reorientarse mediante dos nuevas instancias que se generaron en forma consecutiva: la regularización y venta de los terrenos considerados nacionales y la creación de nuevos centros de población ejidal.

La capacidad individual de los colonos se conforma con los requisitos de nacionalidad mexicana, mayoría de edad o familia a su cargo, conocimientos

¹⁰ Esta ley otorga la posibilidad de adquirir un dominio en el pleno de sus tierras según incorporándose al derecho.

agropecuarios, patrimonio inmueble inferior a los límites de la pequeña propiedad aun sumando sus lotes, forma honesta de vivir y contar con opinión favorable de la asamblea (Art. 2 RCAG).

El Reglamento de la Ley en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural abroga el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas que regulaba a esta modalidad (Art. 2o. transitorio ROPR) estableciendo los lineamientos de organización interna y operación a los que se sujetaran las colonias que decidan permanecer dentro de este régimen de propiedad, siempre por acuerdo de la asamblea general de colonos, que deberá llevarse a cabo con la asistencia obligada de representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Procuraduría Agraria (Art. 134 a 139 ROPR).

La negativa de la asamblea a continuar en el régimen de colonias implica la adopción del dominio pleno; de manera individual, sin necesidad de acuerdo de asamblea, los colonos también podrán optar por el dominio pleno de sus lotes, siempre que los hubieren pagado y cuenten con los planos correspondientes (Art. 134 y 150 ROPR). En el caso de que la decisión sea la permanencia en el régimen de colonias, deberán elaborar y registrar su reglamento interno, ajustando la extensión de los lotes a los límites de la pequeña propiedad agrícola o ganadera a la cual le es acumulable cualquier tipo de propiedad; tampoco podrán ser titulares de más de un lote, por lo que están sujetos a las sanciones de fraccionamiento y enajenación en un plazo de un año (Art. 139 y 149 ROPR). La Secretaría de la Reforma Agraria podrá disponer de la superficie que esta vacante por más de dos años consecutivos o abandonada, para enajenarla o subastarla; también podrá cancelar la concesión o autorización, lo que tendrá por efecto que las tierras queden sujetas al derecho común (Art. 141 a 144 ROPR). Para que proceda la transmisión interna de lotes es indispensable que el reglamento interno lo establezca y este inscrito en el Registro Agrario Nacional (Art. 148 ROPR); También le es permitido convertirse al régimen ejidal o constituirse como sociedad propietaria de tierras (Art. 151 ROPR).

La capacidad individual de los colonos se conforma con la nacionalidad mexicana y cualquiera de los siguientes supuestos, contar con el registro de colono, así como la posesión y explotación de la tierra, mantener la posesión por otro medio pero sin perjuicio de terceros; Y la posesión en concepto de titular, pacífica, continua y públicamente, por cinco años si es de buena fe, o de 10 si de mala fe.

Para las colonias, el reglamento interior es el documento rector de su organización económica y social. La asamblea es el órgano supremo de la colonia y el consejo de administración es el órgano de representación; ambos estarán regidos por el reglamento interior; el consejo durará en funciones tres años, sin reelección inmediata. Por último, las colonias presentarán un informe anual a la SRA respecto a su estado interno de tenencia de la tierra, del padrón de colonos, la elección de sus representantes y de reformas al reglamento interno.

Autoridades, organismos, procedimientos y disposiciones legales complementarias en materia agraria.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tenía a su cargo el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomendaba el artículo 27 constitucional y la legislación respectiva antes de la reforma del 6 de enero de 1992, pues, como ya comentamos, era una dependencia establecida desde el nivel constitucional. A pesar de que la reforma elimina el texto que la creó, ello no implica su desaparición, ya que se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley derogada indicaba que la Secretaría de la Reforma Agraria era la dependencia encargada de aplicar esa y demás leyes agrarias (Art. 3 URA). En la nueva Ley Agraria se le atribuyen actividades específicas en materia de procedimientos, por lo cual ahora debe compartir las responsabilidades sectoriales con la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios. En otras palabras, aunque no deja de ser autoridad en la materia como cabeza de sector, su ámbito de competencia se reorienta hacia la organización y desarrollo de la propiedad rural, dejando la procuración e impartición de justicia en la Procuraduría Agraria y los tribunales.

Acorde con la reorientación de la secretaria, su reglamento interior es modificado y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995. En su organización se integran como unidades administrativas: la secretaria del ramo, la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la Subsecretaría de Política Sectorial, la Oficialía Mayor, las direcciones generales de apoyo y las coordinaciones agrarias en las entidades federativas. Como órganos administrativos desconcentrados se establece el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y el Registro Agrario Nacional (Art. 2o. RISRA)¹¹.

Conforme el reglamento citado, el Cuerpo Consultivo Agrario, órgano colegiado integrado por cinco titulares y los supernumerarios que resulten necesarios (Art. 14 al 16 Lara), mantiene funciones temporales, ya que le corresponderán como atribuciones la integración de los expedientes de tierras pendientes de resolver (dotación, ampliación, restitución, reconocimiento y titulación y creación de nuevos centros de población) para ser turnados a los tribunales agrarios para su resolución definitiva. En cuanto a su operación y funcionamiento se regirá por el reglamento respectivo (Art. 8).

Por otro lado, se crean un Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Comité Técnico de Valuación. El primero tiene el objeto de administrar y asignar los recursos que se obtengan de la enajenación de terrenos nacionales y de la regularización de la tenencia de la tierra de las colonias principalmente; quedará a cargo de un Comité de Administración con participación de la propia SRA, la Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de Hacienda (Art. 159 a 162 ROPR). En cuanto al segundo, se constituye en la instancia técnica de la secretaria responsable

¹¹ *Fraccionamiento y enajenación de las propiedades excedentes en los iqueños terratenientes.*

de la emisión de avalúos de predios rústicos, específicamente de los terrenos nacionales, los excedentes de tierras ejidales y lotes de colonias (Art. 163 a 166 ROPR).

Procedimientos agrarios

Ubicamos bajo este concepto los medios o vas legales encaminados a la producción del acto administrativo definitivo que, después de desahogar los trámites y formalidades previstos en la ley, resuelva el planteamiento que le dio origen. En nuestra materia, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, podemos destacar los siguientes, tierras ejidales, en los extremos de 5% de la superficie total del noquéelo de población o de los límites a la propiedad individual (Art. 47 de la *ley* y 25 a 42) señala en los siguientes puntos;

- Substanciación de expedientes sobre excedencias de predios rústicos propiedad de las sociedades civiles o mercantiles (Art. 132 de la *ley* y 43 a 52 ROPR);
- Substanciación del expediente de expropiación de bienes ejidales y comunales, cuya resolución definitiva queda a cargo del presidente de la República (Art. 95 de la *ley* y 59 a 89 ROPR);
- Deslinde y enajenación de terrenos nacionales (Art. 160 y 161);
- Cambio en la vocación territorial (véase último párrafo de Enajenación, cha. 8); y f) procedimientos en materia de colonias.

Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.

Con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, tiene por objeto el fomento de la organización y capacitación de los noquéelos agrarios tendiente al acceso de mejores niveles de desarrollo (Art. 26 RISRA). Como atribuciones específicas tiene: la organización y capacitación en general de los campesinos; la investigación histórica y jurídica en materia agraria; la coordinación para sus objetivos con otras dependencias y los gobiernos estatales y municipales; concertación a inducción del sector privado; integración y mantenimiento del directorio de agroasociaciones; programas de desarrollo regional; gestión de recursos para programas y proyectos de desarrollo agrario; promoción y asesoría para las unidades parcelarias especiales, así como para pequeñas y medianas unidades productivas; y la gestión de apoyos tecnológicos para los procesos productivos (art. 29 RISRA):

Registro Agrario Nacional

Efectos

Las constancias que expida sobre sus inscripciones ardan prueba plena dentro y fuera de juicio. Cuando la ley estipule su inscripción y esta no-se efecto, los

actos y contratos surtirán efectos solos entre las partes y no producirán perjuicio a terceros, aunque si pueden beneficiarlos (Art. 150).

Inscripción

Desde un punto de vista general, deben inscribirse los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras, así como los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal (Art. 148).

Desde un punto de vista mas especifico: las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales (Art. 98); Los certificados o títulos de solares (Art. 68), de tierras de use común y de parcelas ejidales o comunales¹²;

- Los títulos primordiales de comunidades y los que las reconozcan como comunidades tradicionales (comunidades indígenas);
- Los planos y la relimitación de tierras (Art. 56);
- los planos y documentos de catastro y censo rurales;
- Los documentos de las sociedades mercantiles y civiles propietarias de tierras, que incluyen su superficie, linderos, calidad y colindantes, así como los individuos o sociedades tenedoras de acciones "T" (los administradores y socios tenedores tienen la obligación de dar aviso al Registro Agrario Nacional) (Art. 131);
- Los decretos expropiatorios de bienes ejidales o comunales;
- Los demas actos y documentos que señale la ley, su reglamento y otras leyes, como el caso del otorgamiento de garantía con el usufructo de las tierras ejidales en los contratos o asociaciones (Art. 46 y 155) sobre los terrenos baldíos y nacionales (Art.153) y los convenios que celebren los particulares sobre derechos propios (Circular 1/93, Diario Oficial de la Federación, marzo 4 de 1993).

Controles internos

El Registro Agrario Nacional debe llevar clasificaciones alfabéticas de los individuos y las sociedades, y clasificaciones geográficas de las tierras, así como participar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal (Art. 155).

Reglamento Interior

El objeto de establecer las bases de su organización y funcionamiento (Art. 1 RRAN). El sistema registra se constituye con base en los folios agrarios, subdivididos

¹² Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1992.

en folios de tierras, folios de derechos agrarios y titulación, folios de sociedades y folios de reglamentos y actas de asamblea (Art. 29 y 30 RRAN).

El 27 de abril de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior, por medio de lo cual se reestructura y robustece en sus atribuciones generales.

Obligaciones para con el Registro

Los notarios y los registros públicos de la propiedad le comunicaran cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de tierra ejidal o comunal al dominio pleno y viceversa, también sobre la adquisición de tierras rústicas por sociedades, así como toda traslación de su dominio (artículo 156).

A su vez, los tribunales agrarios notificaran sus resoluciones a las oficinas del Registro Agrario Nacional en la Ciudad de México (Circular 1/93, Diario Oficial de la Federación, marzo 4 de 1993, 3, a).

PROCUDURIA AGRARIA

Es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria (Art. 134).

La reforma al artículo 27 de la Constitución de 1992 conservó la fracción XIX, que había sido adicionada en 1983, donde se estableció el fundamento para la creación y operación de un órgano de procuración agraria, fortalecido en la Ley Agraria y su propio reglamento interior.

Como ya se dijo, el 7 de febrero de 1992 el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley Agraria, que abroga la Ley Federal de Reforma Agraria, en cuyas consideraciones indicaba que: el debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes la iniciativa de reforma una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal: la Procuraduría Agraria. No permitiremos que se engañe o que se tome ventaja de la buena fe del campesino mexicano. En ese empeño, la Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias.

Como elementos sustanciales en la creación de la Procuraduría Agraria encuentran la necesidad de otorgar garantías en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los campesinos.

Con la estructura, atribuciones y procedimientos de la Procuraduría Agraria, se han sentado las bases para un ombudsman agrario, el defensor especializado de los campesinos en general, lo que no es otra cosa que retomar los amplios antecedentes de la procuración agraria en nuestro País. A lo largo de nuestra riquísima historia encontramos abundantes figuras y denominaciones para los cargos de quienes eran encomendados en la defensa de los indígenas, primero, y campesinos en general después, dado el proceso de mestizaje. Este largo andar se inicia con Bartolomé de las Casas como defensor de los indios en 1515 y continua con el procurador de la ciudad o villa (1523), los oidores protectores de indios (HI 540, 1620, 1687, 1692, 1765), el protector de naturales (1542), el alguacil mayor amparador de indios (1542), el procurador de naturales (HI 543, 1786), el fiscal de la audiencia protector de los indios (1575,1646, 1798, 1810), los visitadores (1582), la procuraduría de pobres (1847), el abogado defensor de indígenas (HI 864), la Junta Protectora de las Clases Menesterosas (HI 866), los delegados agrarios asesores de pueblos (1921), la Procuraduría de Pueblos (1922), la Procuraduría de Asuntos Agrarios (1953), la Procuraduría Social Agraria (1983) y la actual Procuraduría Agraria (1992).

Es, pues, una instancia protectora de los derechos humanos, específicamente los correspondientes al sector campesino; así, la procuraduría tendrá entre otras importantes atribuciones, la de emitir recomendaciones a las autoridades por el incumplimiento de sus obligaciones, por la obstaculización de los tramites realizados por campesinos o por la desestimación sin fundamentos de sus peticiones (Art. 4o. frac. VI R).

Funcionen generales

El servicio social y defensor de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y jornaleros agrícolas, ya sea a petición de parte o de oficio (Art. 135).

Atribuciones especificas

Coadyuvar y representar en asuntos y ante las autoridades agrarias; Asesorar sobre consultas jurídicas con respecto a la aplicación de la Ley agraria (opinar y vigilar los contratos de ejidatarios con terceros sobre el aprovechamiento de sus parcelas o de los ejidos sobre tierras de aprovechamiento común; Opinar sobre los proyectos de desarrollo y escrituras sociales de las sociedades que constituyan ejidos o comunidades con las tierras de use común y vigilar el cumplimiento al derecho de preferencia en el caso de liquidación de dichas sociedades, Art. 75); Promover y procurar la conciliación de intereses en las controversias relacionadas con la normatividad agraria (como en el caso de las controversias sobre la proporcionalidad de las indemnizaciones en caso de expropiación, Art. 96); Prevenir y denunciar la violación de las leyes agrarias, instar a las autoridades agrarias a la realización de sus funciones y emitir las recomendaciones que considere pertinentes; Estudiar y proponer medidas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo; denunciar el incumplimiento de

obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de la justicia agraria; Inspección y vigilancia para defender los derechos de sus asistidos con el auxilio de las autoridades locales, como designar comisario en las sociedades constituidas por ejidos y comunidades, en las que participen personas ajenas, siempre que aquellos no lo hubieren hecho ya (Art. 75); investigar y denunciar el acaparamiento o concentración de tierras (latifundios); Asesorar y representar para obtener la regularización y titulación de los derechos agrarios; denunciar ante el Ministerio Público o autoridades correspondientes los hechos delictivos, infracciones o faltas administrativas en la materia y atender las denuncias del consejo de vigilancia sobre irregularidades del comisariato ejidal (¿y del consejo de vigilancia, quien se ocupa?); y las demas que señalen la ley, reglamentos y otras leyes (Art. 136), en cuyo rubro se incluye por ejemplo la vigilancia sobre el fondo legal del ejido y sobre el destino a los servicios públicos de las tierras que aporten los ejidos a los municipios a otras entidades (Art. 64).

Organización interna

Su domicilio oficial esta en la Ciudad de México, Distrito Federal, y cuenta con delegaciones en los estados y oficinas donde estime necesario (Art. 137). Las controversias en las que la procuraduría sea parte serán competencia de los tribunales federales. Las autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones sociales, serán sus coadyuvantes en el ejercicio de sus atribuciones (Art. 138). Esta integrada por un procurador agrario, subprocurador, secretario general, cuerpo de servicios periciales y las demas entidades que se estimen necesarias (Art. 139).

Procurador agrario

Es nombrado y removido libremente por el presidente de la Republica (Art. 142) y debe reunir los siguientes requisitos: Ser mexicano, mayor de edad, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal (Art. 140). Sus atribuciones son: actuar en representación legal de la dependencia, dirigirla y coordinarla, nombrar y remover al personal de la institución; señalar funciones, responsabilidades y remuneraciones; Crear unidades técnicas y administrativas, expedir manuales de organización y procedimientos; dictar normas para la desconcentración territorial, administrativa y funcional; Proponer su presupuesto, delegar facultades y las demas que se señalen (Art. 144).

Subprocurador general

Es nombrado y removido libremente por el presidente de la Republica, a propuesta del secretario de la Reforma Agraria (Art. 143). Debe reunir los siguientes requisitos: ser mexicano, mayor de edad, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con una practica profesional mínima de dos años al DIA de su designación y cedula profesional de licenciado en derecho con la misma antigüedad, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que merezca pena

corporal (Art. 141).

Sus atribuciones son dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad de conformidad con el reglamento interior (Art. 146).

Secretario general

También es nombrado y removido libremente por él, presidente de la República, a propuesta de(secretario de la Reforma Agraria (Art. 143); Los requisitos a cumplir son los mismos que para el subprocurador, salvo el de la cedula y experiencia profesional (Art. 141).

Las atribuciones que le corresponden son: llevar a cabo las tareas administrativas de la institución y coordinar las oficinas de la dependencia de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del procurador (Art. 145).

Visitadores especiales

Estos podrán ser regionales o estatales y tendrán a su cargo la atención de asuntos que por su importancia se les encomiende expresamente, en los que tendrán la representación del procurador, pudiendo realizar las visitas que estimen convenientes para lograr el conocimiento directo de los hechos relacionados con las actividades, funciones o procedimientos que tengan asignados (Art. 13 RPA).

Consejo consultivo

Se constituye como un órgano de opinión y de consulta de la propia procuraduría, integrado con representantes honorarios de los sectores público, social o privado, en un máximo de 20 miembros, para los asuntos que se estimen esenciales para la institución o para el propio procurador (Art. 31 Pta). Nos encontramos ante una representación de los sectores que influyen en el medio, no necesariamente expertos en la materia, que orientaran al procurador y, en consecuencia, las acciones de esta institución; y finalmente, un cuerpo en el que se deliberaran aquellas cuestiones que por su importancia ameriten la opinión de dichos representantes.

Cuerpo de servicios periciales

Esta integrado por los expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la procuraduría y tiene a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la propia dependencia (Art. 147).

Reglamento interior y los procedimientos

Constituye uno de los primeros dispositivos en la materia que sufre cambios. En efecto, el primer reglamento interior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1992 para ser abrogado por el que se publicó en el mismo diario un año después. En este se amplían las atribuciones de la

procuraduría, entre las cuales se destacan la asesora a los propietarios sociales en materia de contratos y convenios, la orientación en gestiones ante la administración pública, su actuación como arbitro, etcétera (Art. 4 RPA). También se redujo la estructura interna de la dependencia en relación con la establecida por el reglamento anterior (Art. 6 Pta), destacándose la creación de las figuras de los visitadores especiales y del consejo consultivo. Los primeros tienen funciones tan amplias como lo determine el procurador (Art. 13 R), mientras que el segundo es un órgano de opinión y consulta de la dependencia en el que participan los sectores público, social y privado, con funciones de asesora interna (Art. 31 y 32 RPA).

Los servicios que presta la institución son gratuitos (Art. 33 RPA) y podrán ser solicitados en forma personal o verbal, por comparecencia o por escrito, respecto de lo cual se levantara el acta respectiva; Con el escrito o el acta de comparecencia, la procuraduría se allegara los elementos suficientes para determinar la procedencia del planteamiento (Art. 35 RPA).

La solicitud de intervención de la Procuraduría Agraria podrá tener por objeto: la representación gratuita en conflictos en los que sean parte; el desahogo de consultas sobre derechos individuales y colectivos; el asesoramiento sobre organización jurídica y económica para el aprovechamiento de los recursos; la asistencia a asambleas de los núcleos de población; la denuncia de prácticas lesivas de derechos agrarios; y los demás servicios que la ley señala (art. 34 RPA).

Destaca el hecho de que la Procuraduría Agraria tendrá la facultad de negarse a intervenir, pero únicamente en el caso de la representación, cuando los campesinos o núcleos de población solicitantes del servicio pretendan que incurran en ella apoderados o asesores particulares. Debemos resaltar que esta facultad esta prevista solo en el caso de representación, lo cual es comprensible dada la gratuidad de los servicios de la institución, lo que significa que no debe aplicarse en cualquier otra circunstancia o servicio, de tal suerte que en consultas, asesoramiento, asistencia a asambleas, denuncias y demás no deberá ser impedimento la intervención de asesores particulares. Lo contrario, desde nuestro punto de vista, no resulta congruente con el espíritu de servicio que inspira a la Procuraduría Agraria (Art. 35 RPA).

En el trámite de los procedimientos ante la Procuraduría Agraria se aplicaran los principios de moralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia a la deficiencia de la queja a igualdad real de los partes (Art. 40 RPA). Como actitud prioritaria ante los conflictos que se le planteen, la Procuraduría Agraria buscara la vía conciliatoria para la resolución de estos (Art. 41 RPA).

Por lo demás, el reglamento interior, establece sistemas, procedimientos y atribuciones de cada una de las unidades que integran la Procuraduría Agraria, específicamente por lo que se refiere a las direcciones generales especializadas en distintos ramos y a las delegaciones estatales.

Entre otros procedimientos cabe destacar la emisión del dictamen sobre la terminación del régimen agrario a petición del núcleo de población (véase

"Terminación del régimen ejidal" en p. 166); La emisión de opinión sobre la aportación de tierras ejidales de uso común a sociedades civiles y mercantiles (Art. 75); La emisión de recomendaciones a las autoridades sobre el cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley (Art. 136, frac. IV); La actuación y emisión de laudos arbitrales cuando hubiere sido designada con ese carácter (Art. 4, frac. IV RPA); Y la substanciación de los expedientes sobre excedencias de los predios rústicos en propiedad privada plena de personas físicas (Art. 53 a 58 ROPR).

FIDEICOMISO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL

Fideicomiso público que tiene por objeto la administración de los fondos comunes ejidales (y comunales) (Art. 167 LRFA) para su aplicación en los trabajos de conservación de suelos y de aprovechamiento de aguas, adquisición de maquinaria, aperos e insumos, constitución de capitales de trabajo, cuotas de cooperación para los servicios de asistencia técnica y seguridad social, y en las obras de asistencia social de emergencia. Esta expresamente prohibida la utilización de estos fondos con fines religiosos o políticos (Art. 165 LFRA). El fideicomiso es administrado por un Comité Técnico y de Inversión de Fondos (Art. 169 LFRA), creado por disposición publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de abril de 1959, que se constituye en fideicomiso por contrato del 25 de octubre de 1960, y que se modificó mediante convenio que lo transforma en fideicomiso público el 1 de noviembre de 1985.

El 25 de mayo de 1988 el comité autorizó las "Reglas de operación del fideicomiso para el manejo del fondo" y señaló como objetivos generales: recibir los fondos comunes, otorgar apoyos financieros a las actividades industriales ejidales y comunales, impulsar el desarrollo rural integral y los demás que se deriven de la Ley Federal de Reforma Agraria, hoy Ley Agraria.

Para entender el origen de los fondos que administra el fideicomiso, señalaremos que los llamados fondos comunes deben constituirse en cada ejido o comunidad con los fondos obtenidos de la explotación de montes, bosques, pastos y otros recursos, prestaciones derivadas de contratos legales celebrados por él, noquéelo, indemnizaciones que le correspondan a este por expropiaciones, las cuotas acordadas por la asamblea, la venta o arrendamiento de los solares en la zona de urbanización, las sanciones económicas a los ejidatarios y los ingresos que le correspondan en lo particular (Art. 164 LFRA).

No obstante la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria, el fideicomiso, más fácilmente identificable como Ficonafe, no desaparece por el hecho de que aquel dispositivo ya no tenga vigencia, porque tiene vida propia debido al contrato de fideicomiso público citado y hasta en tanto no se acuerde su extinción; En cuanto a la conformación de los fondos comunes, su sustento queda establecido en la Ley Agraria (Art. 1 I).

REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Este procedimiento se utiliza para normalizar los llamados asentamientos humanos irregulares -zonas habilitadas ilegalmente como urbanas para fines habitacionales, localizadas en tierras de origen ejidal o comunal. La existencia de estos asentamientos se explica por causas muy variadas, que oscilan desde lo político hasta lo económico (la necesidad de ingresos produce la migración del campo a las ciudades, donde también se requiere de un espacio barato para vivienda). Por ello, ciertas organizaciones políticas utilizan estas necesidades para obtener adeptos y ejercer presión sobre los organismos públicos.

Estos asentamientos irregulares generan conflictos y controversias sobre tenencia de la tierra, como indefinición de competencias, ausencia de servicios públicos y de autoridades, problemas por falta de control de inmuebles (entre los que contamos la falta de pago de impuestos, el descontrol de giros, permisos, Homero y alineamiento oficial), etcétera.

La regularización consiste en la desincorporación del régimen de propiedad social a los predios ocupados ilegalmente, vía expropiación, bajo la causal de utilidad pública contenida en la fracción V del artículo 93 de la Ley Agraria. El monto de la indemnización se fija en atención a la cantidad que se cobrara por la regularización, lo que significa que deberá realizarse un estudio previo que determine su potencialidad (Art. 94).

La regularización debe efectuarla la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, atendiendo al fin y en favor de quien se ocupa; en el caso que nos ocupa, Serra la Corte (Art. 94).

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es:

- Regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos irregulares;
- Promover la incorporación de arreas regularizadas al fondo legal de las ciudades;
- Suscribir las escrituras públicas y títulos de propiedad de las tierras regularizadas a los particulares;
- Coordinarse con las dependencias y organismos públicos que tengan objetivos afines;
- celebrar los convenios que sean necesarios.

El decreto de creación de la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra (Corte) del 8 de noviembre de 1974 otorga a esta el carácter de organismo público descentralizado, técnico y social, cuyo objeto es básicamente regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, localizados sobre bienes ejidales o comunales, otorgando las escrituras o títulos de propiedad a los particulares.

Administración

Esta conformada por: un consejo de administración presidido por el secretario de la Reforma Agraria a integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sédselo, Infonavit, Ficonafe y Confederación Nacional Campesina; un director general, designado por el presidente de la República.

Este organismo debe coordinar sus actividades con la Sédselo y considerar las opiniones de las autoridades estatales y municipales correspondientes.

LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Decretada por Manuel Ávila Camacho y publicada en el Diario Oficial de la Federación del DIA 12 de marzo de 1945, fija la superficie mínima de la pequeña propiedad agrícola y señala medios para reagruparla a integrarla. Esta ley tenía como objetivo primordial implantar las medidas necesarias para evitar el inmanente problema del minifundismo que generaba la incosteabilidad de su explotación, considerando de utilidad pública evitar el fraccionamiento que subdividiera la propiedad agrícola mas allá de los límites que se establecieran, de conformidad con las características de cada localidad.

REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA

Expedido por el presidente Miguel Alemán y publicado el 9 de octubre de 1948. Algunos autores señalan que fue un contrapeso que el presidente de la República tuvo que implantar ante el radicalismo creciente de los regímenes anteriores para repartir tierras y como una concesión a los capitales extranjeros deseosos de invertir en México. Otros sostienen que se trato de un reflejo de la contrarrevolución o revancha de las derechas conservadoras para proteger el latifundismo ano imperante.

De cualquier manera, el reglamento ratifico los límites de la pequeña propiedad inafectable y preciso el procedimiento conforme al cual se tramitarían las declaratorias de inafectabilidad agrícola y ganadera, llegando incluso en ciertos casos a prever la declaración de oficio de las propiedades inafectables y el

otorgamiento del certificado correspondiente.

LEY DE TERRENOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS

También expedida por Miguel Alemán, fue publicada el 7 de febrero de 1951. En ella se definieron las características de estos tipos de terrenos y se autorizaba al Ejecutivo de la unión a enajenar terrenos nacionales a los particulares, a título oneroso y gratuito, o arrendarlos, así como a entrar en composición con los poseedores de demasías. En cuanto a los terrenos baldíos, no podía ser objeto de estas operaciones. Finalmente, esta ley fue derogada por el artículo segundo transitorio de la actual Ley Agraria.

LEY GENERAL DE CREDITO RURAL

Este dispositivo es relativamente reciente: lo expidió Luis Echeverría y se publicó el 5 de abril de 1976. Sus objetivos primordiales eran canalizar recursos hacia el sector rural y su correcta inversión; auspiciar la organización de los productores rurales, en especial los minifundistas; uniformar y agilizar la operación del crédito institucional, propiciar el mejoramiento tecnológico mediante la asistencia técnica y el crédito supervisado, fomentar la inversión en la investigación científica y el financiamiento de la educación y capacitación de los campesinos; finalmente, establecer normas sobre la naturaleza y funcionamiento de las instituciones nacionales de crédito del sistema oficial de crédito rural (Art. 2).

Este cuerpo legal también fue derogado por la nueva Ley Agraria que, sin embargo, dejó subsistente el Registro de Crédito Agrícola hasta en tanto se expida el Reglamento del Registro Público de Crédito Rural, creado por la nueva Ley Agraria (artículo séptimo transitorio, Ley Agraria).

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

Esta controvertida ley, expedida por José López Portillo y publicada el 2 de enero de 1981, abrogó la Ley de Tierras Ociosas del 28 de julio de 1920 y la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 27 Constitucional, esta última comentada antes en este capítulo.

Desde su promulgación se generaron agudas controversias, ya que se afirmaba que esta ley era la respuesta de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, encargada de su aplicación, a la Secretaría de la Reforma Agraria en la disputa por el control político del campo. También se dijo que representaba un nuevo embate del sector conservador del gobierno y de la iniciativa privada porque facilitaba la preconcentración de la tierra y la simulación latifundista. Por su parte, un gran sector de los propietarios privados sostenía que esta

disposición reglamentaba mas aun el régimen de tenencia, restringiendo la capacidad de goce y disfrute de la propiedad, bajo el pretexto de minifundismo.

En materia de organización rural, la ley crea los distritos de temporal (Art. 23) y las unidades de producción (Art. 32) como formas asociativas entre ejidos y comunidades, o entre éstos con colonos o pequeños propietarios, bajo vigilancia de la SARH (que es donde se inicia la disputa intersecretarial antes mencionada), los que se registrarían exclusivamente por la Ley Federal de Reforma Agraria, en lo aplicable (cuyo cumplimiento constituya el campo de acción de la SRA).

También creo el Fideicomiso de Riesgo Compartido, administrado por el Ejecutivo Federal, que debía absorber el costo de los recursos adicionales que se aportaren, en el caso de que los objetivos de producción o productividad no se lograren, y garantizar a los campesinos el ingreso promedio que hubieren obtenido conforme a sus actividades tradicionales, además de apoyar la realización de inversiones, obras o tareas necesarias para lograr el incremento de la productividad de la tierra (Art. 53 a 57).

Esta norma define el minifundio como la extensión de hasta cinco hectáreas de riego o equivalentes y la de cualquier superficie cuya producción no arroje un beneficio equivalente al doble del salario mínimo del campo (Art. 63), considerando de utilidad publica evitar la subdivisión que origine minifundios, así como promover el agrupamiento de estos (Art. 64). Para cumplir con tales objetivos señala la nulidad de pleno derecho de los contratos de compraventa, donación, permuta o de cualquier otro que de por resultado el fraccionamiento de minifundios (Art. 66), excepto las granjas o huertas familiares (Art. 65), y establece un derecho del tanto en los casos de enajenación a los colindantes de minifundios (Art. 70).

Finalmente, se declaro de utilidad publica el aprovechamiento de tierras ociosas (Art. 71), por lo que podrían, ocuparse temporalmente aquellas que sus propietarios no utilizaran para la producción, mediante ciertos mecanismos (comités de tierras ociosas). Al fin de cuentas, sin embargo, esta ley también fue derogada por la nueva Ley Agraria, aunque subsistió el Fideicomiso de Riesgo Compartido (artículo sexto transitorio).

REGLAMENTO GENERAL DE COLONIAS AGRICOLAS Y GANADERAS

Obra de José López Portillo, publicado el 25 de abril de 1980, regula la propiedad sui generis existente en este tipo de concesiones, muy semejante al modelo israelí, donde se combina la propiedad privada con la organización colectiva. En las colonias, la propiedad de los lotes, es decir, la subdivisión interna, es individualizada y su titularidad se hace constar por medio de escritura publica (Art. 14). Sobre estos predios se puede celebrar todo tipo de operaciones a incluso ser sujetos de gravámenes y hasta de embargos (Art. 15 y 18). No obstante, todo acto que cree, modifique, transfiera o extinga derechos sobre esos lotes requerirá la anuencia del consejo de administración, como órgano directivo interno (Art. 13).

Los colonos pueden adquirir este carácter sin mas requisitos que los de ser mayores de edad y conocer de actividades agropecuarias, previa obtención del beneplácito de la asamblea (Art. 3). No pueden tener en propiedad una superficie mayor a los límites de la pequeña propiedad, sea en lotes internos o en terrenos fuera hedió régimen de la colonia (Art. 3, frac. IV y 47 frac. VI). Además, tienen la obligación de explotar dichos lotes en forma licita, ya que lo contrario podría, significar la privación de sus derechos (Art. 47).

No obstante la reforma de 1992, el régimen de colonias se mantiene presente en el nuevo derecho agrario como modalidad de, la propiedad, Sin embargo, el octavo transitorio de la Ley Agraria permite la transformación al régimen privado de propiedad, como se ve en su oportunidad, Este aspecto se trata en Regularización de la tierra en este mismo capítulo. El reglamento que nos ocupa fue abrogado por el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1996.

LEY DE DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL

Fue expedida por Miguel de la Madrid y publicada el 28 de enero de 1988 como una consecuencia directa de la reforma al artículo 27 constitucional de 1982, en la que se adiciono la fracción XX que introduce el concepto de desarrollo rural integral. Por ello, el mismo texto de la ley la señala como reglamentaria de aquella fracción en lo relativo a la organización y fomento de las actividades agropecuarias, forestales y de acuacultura, así como a su industrialización y comercialización (Art. 10).

Para alcanzar estos objetivos se crearon los distritos de desarrollo rural, declarados de interés público (Art. 4o.), Que son las unidades de desarrollo económico y social circunscritas a un espacio territorial determinado (Art. 6o.) Para la aplicación de programas, administración de recursos, y fomento de la organización de las actividades del campo (Art. 1o.) que tiendan a mejorar los niveles de vida, fortalecer las organizaciones sociales, allegar apoyos oficiales diversos, promover la participación, coordinar acciones de los sectores industrial, comercial y de servicios y, finalmente, programar las acciones institucionales y sectoriales de acuerdo con las necesidades del medio rural (Art. 3o.).

LEY DE AGUAS NACIONALES

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992, deroga la Ley Federal de Aguas anterior; es reglamentaria del artículo 27 constitucional en la materia y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento, distribución, control y preservación de las aguas nacionales, sean

superficiales o del subsuelo (Art. 1 y 2).

Esta ley indica que la adopción del dominio pleno de las parcelas ejidales y comunales, así como su transmisión, debe incluir los derechos de aguas necesarios para el riego de que disfrutaban, para lo cual la Comisión Nacional de Agua debe otorgar la concesión correspondiente (Art. 56 y 57).,AN). Esta Comisión es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, encargado de la materia (Art. 3, frac.VI).

LEY FORESTAL

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992, con el objeto de regular el aprovechamiento de los recursos forestales del País y fomentar su conservación, producción, protección y restauración. Su aplicación es competencia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos (Art. 4). Se requiere autorización de la Secretaría para aprovechar recursos forestales maderables, sea cual fuere el tipo de propiedad (social o privada) (Art. 11).

Además, establece un Registro Forestal Nacional (Art. 5, frac. V t.,t) y un Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal (Art. 6 TNT:), Y ordena la elaboración de un inventario forestal nacional (Art. 9 et). En general, podemos sostener que la regulación de la propiedad y explotación forestal está bajo estrecho control al cual se someten tanto ejidatarios y comuneros, como pequeños propietarios y sociedades civiles y mercantiles.

También se debe mencionar que el cambio de uso de suelo de terrenos forestales solo puede ser autorizado por la Secretaría (Art. 5, frac. VI AR), y que deberá informarse de los casos de enajenación de propiedad o constitución de derechos reales sobre terrenos forestales que cuenten con autorización para el aprovechamiento maderable, y hacerse constar en el documento que formalice la enajenación. También es obligación de los notarios públicos verificar y dar aviso al Registro Forestal (Art. 18 fracc.I).

REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES

Un año después de la reforma constitucional que dio paso al nuevo derecho agrario, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993. Desde un punto de vista general, el reglamento tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de derechos ejidales y titulación de solares, todo lo cual es aplicable al caso de las comunidades agrarias, en tanto no se opongan al régimen que establece la Ley Agraria. Subrayamos que con la terminología del

dispositivo jurídico que nos ocupa ya se incorpora la diferencia existente entre las comunidades agrarias y las indígenas, que mencionamos en el punto relativo.

De manera particular, establece la operatividad respecto de las asambleas para determinar el destino de las tierras ejidales y la asignación de derechos; Los procedimientos para la relimitación y destino de las tierras parceladas y de uso común, y para la asignación y certificación de los derechos correspondientes; El parcelamiento y la regularización de derechos parcelarios; la regularización de la tenencia de la tierra de poseedores; regulaciones sobre las tierras de uso común, del asentamiento humano y de los solares urbanos, y sus inscripciones en el Registro Agrario Nacional. Fundamenta preponderantemente las acciones que se deben realizar por conducto del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede).

REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL

Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1996; señala como su objeto general el establecimiento de los procedimientos y lineamientos aplicables para el ordenamiento de la propiedad rural y la expropiación de terrenos ejidales y comunales. En lo particular, regula el procedimiento para la investigación y enajenación de excedentes de la propiedad rural; la expropiación de bienes ejidales y comunales; Los terrenos baldíos y nacionales; las colonias agrícolas y ganaderas; el Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad, y el Comité Técnico de Valuación.

El fondo citado administrará y asignará los recursos que se obtengan de la enajenación de terrenos nacionales y de la regularización de la tenencia de la tierra de las colonias. El Comité de Valuación será el responsable de emitir avalúos de predios rústicos para la Secretaría de la Reforma Agraria.

PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES URBANOS (PROCEDE)

Es un programa orientado al otorgamiento de certidumbre jurídica a los ejidatarios, comuneros y poseedores, mediante la certificación y regularización de la tierra ejidal y comunal, expidiendo los certificados de derechos parcelarios de las tierras de uso común y de los solares urbanos adjudicados, y también elaborando los planos general e interno (véase "Plano general y Plano interno"). Reviste especial importancia por dos razones: por la señalada seguridad jurídica para el propietario social, que le permitirá realizar cualquier operación sobre su parcela o parte proporcional de tierras de uso común, así como del solar, y porque es indispensable la relimitación y asignación de la mayoría de las parcelas para que la asamblea pueda autorizar la adquisición del dominio pleno (Art. 81).

La incorporación al programa es voluntaria y deberá manifestarse por conducto de la asamblea. Corresponde su ejecución directa a la Procuraduría Agraria, al Registro Agrario Nacional y al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Con el objeto de coadyuvar en los trabajos del programa, el ejido creará una Comisión Auxiliar de Titolación. Los productos finales, los certificados y títulos, serán expedidos y entregados por el Registro Agrario Nacional.

DERECHO PROCESAL AGRARIO

CONCEPTO Y ELEMENTOS ESENCIALES

Los tratadistas de la materia procesal señalan como elementos fundamentales del derecho procesal en general la acción, la jurisdicción y el proceso.' EL doctor Cipriano Gomes Lara entiende por acción "el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional." Con base en este concepto analizaremos las diversas acciones que la Ley Agraria establece.

Por jurisdicción se entiende la: [...] función soberana del Estado, realizada a traves de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo. A la jurisdicción y a la acción no se les puede pensar a la una sin la otra, porque la acción aislada no puede darse y la jurisdicción no se concibe sino en virtud del acto provocado de la misma, que es precisamente la acción.

Aplicado este concepto a la materia agraria encontramos que la jurisdicción se constituye con la creación de los tribunales agrarios, los cuales serán estudiados en el capítulo específico de este trabajo.

Finalmente, por proceso se entiende "un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de los partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo". En lo que respecta a la materia agraria, el citado concepto fundamental se concreta en el juicio agrario, que estudiamos en la parte correspondiente de nuestro trabajo.

El doctor Gomes Lara indica "[...]que si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso [...]. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o segmento suyo. Agrega que el procedimiento se refiere a la forma de actuar, en tanto que el proceso es un conjunto de procedimientos.

En el Diccionario jurídico mexicano, la voz "Proceso" nos remite a la de

"Juicio", donde se indica que se le utiliza en un sentido amplio como sinónimo de "Proceso", el cual es el que mayoritariamente se le otorga en la doctrina, legislación y jurisprudencia mexicanas,'

Ya adentrándonos en la materia agraria Martha Chávez Padrón afirma que en el derecho procesal agrario hay (había, corregimos) pluralidad de procedimientos.

Unos eran verdaderos juicios ante autoridades y órganos agrarios, con contienda entre partes (como la restitución, dotación, privaciones y nuevas adjudicaciones, nulidades); otros eran de tipo administrativo en razón de la aplicación de la ley por el Ejecutivo Federal y aun el estatales, sin que existieran disputas entre partes (como el caso de la expropiación, la declaración de inafectabilidad, la división y la fusión de ejidos, y la confirmación y titulación de bienes comunales); Finalmente, existía una tercera categoría, a la que consideraba como mixta, que se desarrollaba tanto ante autoridades agrarias como ante las judiciales (como la segunda instancia en conflictos por linderos comunales). Agrega dicha autora que en el primer caso, cuando son verdaderos juicios, el "derecho social modifica los conceptos tradicionales del derecho personal para proteger a los noquéelos de población"; en el segundo caso, prevalece el interés público; y en el tercer caso, existe una paridad de fuerzas, por lo cual constituye un "verdadero juicio".

La creación de una nueva etapa en el derecho agrario a raíz de la reforma constitucional del G de enero de 1992, que actualiza a incorpora nuevos elementos que permiten el ejercicio de los conceptos fundamentales de la materia procesal, establece el fundamento para la constitución de una rama específica que regula la acción, la jurisdicción y el proceso agrario, denominada derecho procesal agrario.

Desde esta perspectiva, sistematizaremos brevemente los conceptos y aspectos generales más importantes de carácter procesal que la nueva legislación de la materia establece, pero sin ahondar en los principios y cuestiones adjetivas civiles aplicables a la materia agraria en forma supletoria. Por supuesto, no todas las reglas procesales en la rama civil son aplicables a la agraria.

ACCIONES AGRARIAS

En la doctrina: [...] acción en sentido técnico procesal, designa al derecho, facultad o poder jurídico acordado al individuo para provocar la actividad jurisdiccional del Estado. Para que el juez acote aplicando la ley al caso concreto, es menester que el ciudadano provoque el ejercicio de su actividad como órgano del Estado; Es decir, que cualquiera que sea la teoría al respecto se adopte, se hace necesario llenar una condición para que el juez pueda pronunciarse, y esta es que el particular solicite su intervención.

Por supuesto que esta concepción tiene una aplicación civilista, pero que, junto con el concepto del doctor Gomes Lara, se adecua a nuestra materia. Por otra

parte, debido a la naturaleza social del derecho agrario, una gran cantidad de acciones, en el sentido llano de la palabra se ejerce de oficio, sin necesidad del requerimiento de la parte directamente afectada, como una rémora de paternalismo de Estado, que asume el carácter de titular de las mismas, lo cual resulta necesario en ciertos casos. En el nuevo derecho agrario se contemplan diversas acciones agrarias de una manera un tanto dispersa, lo que podría acarrear confusiones a imprecisiones. Así, se habla de la restitución ("Volver una cosa a quien la tenía anteriormente"),^o del reconocimiento ("Manifestación de la voluntad destinada a reconocer la autenticidad de un documento, la existencia de un vínculo jurídico, la de una determinada situación de hecho"), y de la nulidad ("Ineficiencia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos [...] a algo vicio [...]; puede ser absoluta [...] o relativa".² Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no solamente se trata de tres distintas acciones agrarias de la legislación vigente, aun cuando son definidas de una manera confusa, sino que a ellas se deben sumar otras acciones no precisadas en el texto de la ley pero que se desprenden del mismo, como veremos mas adelante.

Por ejemplo, la acción de restitución se confundía fácilmente con otra figura jurídica agraria: la reivindicación ("Facultad que compete a quien no esta en posesión de la cosa de la cual tiene la propiedad, para que se declare judicialmente quien tiene el dominio de ella y para que, en virtud de tal declaración, se le entregue con sus frutos y acciones"), ` imprecisión que elimina la reforma a la Ley Agraria y Orgánica de los Tribunales Agrarios publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio de 1993, que suprime del texto del artículo 18 toda referencia a la acción reivindicatoria.

En efecto, los artículos referidos a estas acciones agrarias utilizaban una terminología confusa. Una posible clave para encontrar la diferencia entre ellas y, por ende, clasificarlas como acciones distintas, se encontraba en el artículo fracción Hill, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, donde se señalaba que los tribunales unitarios serian competentes para conocer tanto de una como de otra, ejercitadas por los noquéelos ejidales y comunales, y sobre de tierras ejidales y comunales, respectivamente a partir de este texto se interpretaba que la restitución debería ser promovida por los noquéelos que hubieren tenido el sistema ejidal o comunal, pero que no tuvieren posesión de sus tierras y que por ello carecieren de reconocimiento oficial, en tanto que la acción de reivindicación debería ejercitarse sobre tierras sujetas a dicho régimen, lo cual hacia suponer la existencia de tal reconocimiento.

En segundo lugar, la Ley Agraria (Art. 98), en el caso exclusivo de las comunidades, también distinguía entre la restitución (frac. 1) y el litigio que surgía como consecuencia de una solicitud del noquéelo comunal, que podría ser precisamente la reivindicación (frac. 111). Sin embargo, el artículo 49 de la misma ley unifica ambas acciones al declarar el derecho de ejidos y comunidades para solicitar la restitución de sus bienes. En nuestro concepto, la redacción de los dispositivos mencionados provocaba una gran confusión, ya que la diferencia original entre estas dos acciones radicaba en la existencia o reconocimiento oficial

del ejido y la comunidad, lo que le otorgaba personalidad jurídica propia. En otras palabras, si no contaban con resolución presidencial o sentencia del tribunal agrario que reconociese su constitución, procedería la restitución, pero si ya contaban con dicho reconocimiento, procedería la reivindicación. Según nuestro punto de vista, la acción de reconocimiento se encuentra localizada en forma intermedia respecto de las anteriormente aludidas.

Según el texto de la ley, tanto la acción de restitución como la de reivindicación tenían como objeto la recuperación de tierras; pero la primera, además, pretendía obtener el reconocimiento que le otorgase personalidad jurídica. Sin embargo, en contra de este razonamiento se encuentra el texto del artículo 98, fracción 111 de la ley, que se refiere al juicio promovido respecto de una solicitud del núcleo, que entendemos Serra solicitud de reconocimiento o de restitución (o, en el caso del ejido, solicitud de tierras), razón que nos lleva a concluir que en esa circunstancia (apenas en solicitud de tierras) no existe el reconocimiento oficial al que nos referimos.

Originalmente, también se puede interpretar que corresponde a las comunidades la acción de restitución y a los ejidos la de reivindicación. Este razonamiento se basa en que las condiciones que la ley exige para que prospere la restitución, consistentes en la demostración del título primordial y del tiempo y forma de despojo, no son aplicable en el caso del ejido debido a su configuración jurídica, ya que dichos requisitos se remontan a etapas anteriores a las leyes de reforma. Por otro lado, la reivindicación presenta un esquema general que puede utilizar perfectamente el ejido para reclamar lo que le hubiere sido despojado.

La Ley Agraria, en este punto en extremo confusa, fue reformada en julio de 1993 adecuando a la acción de restitución los conceptos desarrollados sobre la reivindicación, lo cual se precisara al desarrollar el punto específico.

Restitución

Como ya hemos visto, tanto los ejidos como las comunidades y los integrantes de estos tienen derecho a que se les restituyan las tierras y aguas de las cuales se les hubiere privado ilegalmente (lo que constituye un despojo). Esta acción, que se fundamenta en los artículos 49, 98 fracción 1 y 198 fracción II de la Ley Agraria, y 9, fracción II y 18 fracciones II y VIII (primera parte) de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como en la fracción VIII del artículo 27 de la Constitución, presenta variantes que es importante precisar.

En primer lugar, tanto los ejidos como las comunidades podrán plantear la restitución cuando existan en razón de derecho (que cuenten con resolución presidencial o sentencia del tribunal agrario) y se presente algo litigio con un tercero interesado en desvirtuar la propiedad de la tierra que se les concedió o reclame para sí determinada superficie de aquella; en segundo lugar, le corresponderá exclusivamente a la comunidad el ejercicio de esta acción, cuando cuente con los

títulos primordiales que acrediten su propiedad ancestral sobre la tierra y compruebe la forma y tiempo del despojo, esto es, cuando no exista de hecho porque no realiza la explotación comunal de la tierra como consecuencia del despojo y tampoco exista de derecho por no contar con la resolución presidencial o judicial que así lo reconozca y le otorgue la propiedad sobre las tierras. En este segundo caso no le corresponde esta acción al ejido porque su naturaleza jurídica no le permite remontarse a derechos anteriores a su existencia legal, lo cual es solo privativo de las comunidades.

Tratándose de tierras que posea el ejido, distintas de las comprendidas en su dotación, también procederá el ejercicio de esta acción.

Al inicio de este punto señalamos que esta acción tiene fundamento en la primera parte de la fracción VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, entre otros dispositivos, ahora debemos precisar que en dicha fracción se prevé la competencia de los tribunales agrarios para conocer de las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política, relativas a las enajenaciones de tierras, bosques y aguas en contravención a la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856, y a las realizadas por cualquier autoridad desde 1876 hasta la fecha en detrimento de los noqueños de población. Aun cuando se plantea la nulidad, la concesión positiva de esta por el tribunal agrario respecto de los actos de autoridad mencionados acarrea un efecto específico de restitución, ya que las tierras y bienes motivo de la nulidad serán devueltos a sus originarios y legítimos titulares.

Reconocimiento del régimen comunal

En sentido estricto, la acción de reconocimiento procede cuando el noqueño de población conserva bonicamente de hecho el estado comunal (no-de huiré, sin reconocimiento oficial), sin existir litigio sobre la posesión y propiedad de carácter comunal, con el objeto de lograr la regularización correspondiente. Se fundamenta en el artículo 98, fracción I1, de la Ley Agraria; Y en el 18, fracciones 111 y X, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En el caso de reconocimiento de bienes comunales (denominado en la anterior legislación Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, Art. 356 LFRA, pero también conocido como Confirmación de Bienes Comunales), por no haber conflicto, debe tramitarse en la vía de jurisdicción voluntaria ante los tribunales agrarios competentes (Art. 98, frac. 11; y 18, frac. X, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). Luego, si hablamos de que existe una acción agraria específica, identificable, que se tramita en esta vía, por simple deducción debemos entender que también existe otra acción de carácter genérico para ser ejercitada sobre todos aquellos aspectos que no incluyan el reconocimiento de bienes comunales y que no impliquen controversia.

La acción de reconocimiento también puede ser ejercitada por los ejidos, siempre que no haya litigio, con respecto a las tierras sobre las que mantienen posesión, aunque no hayan sido comprendidas en la superficie de dotación ya sea porque los propietarios originales nunca las reclamaron o simplemente porque son excedencias o aun porque son superficies adquiridas por otros medios, como la

compra directa o por conducto de las autoridades locales o federales. En este caso, al igual que las comunidades, deberá hacerse valer por la vía de la jurisdicción voluntaria de presentarse litigio en estas circunstancias, procederán la restitución, suspendiéndose la vía antes citada para dar inicio al juicio agrario correspondiente.

Nulidad

Esta acción tiene por objeto la obtención por la parte interesada de una resolución de autoridad competente que determine la ineficacia de un acto jurídico, ya sea por carecer de requisitos, por la ilicitud de su objeto o por presentar vicios," lo que significa una cobertura muy amplia en materia agraria. La Ley Agraria la contempla cuando se promueve en la vía del juicio agrario en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria (Art.198. Frac. ti1), pero la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios le llama juicio de nulidad (Art. 9, frac. 111, y 18, frac. IV LO); o sea, que dicha acción agraria debe intentarse contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que al tren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación. Por ello debe ejercitarse ante el tribunal unitario con jurisdicción sobre el territorio en que se presente el caso.

En otra vertiente, esta acción agraria también procede en contra de los actos o contratos que contravengan las leyes agrarias, entendiendo que esto, por exclusión, se refiere a aquellos que realicen los particulares y quienes no tengan el carácter de autoridad agraria, o que siéndolo, sus actos no revistan el nivel de resolución (Art. 18, frac. VIII, segunda parte).

Finalmente, encontramos una tercera vertiente que nos lleva a la fracción IX del artículo 27 constitucional, que establece la nulidad de toda división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, siempre que lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

Controversia por Límites

Al igual que la acción anterior, se desprende del texto de la ley que señala específicamente que el recurso de revisión procede cuando deban resolverse cuestiones relacionadas con los límite de tierras entre ejidos y comunidades, o entre estos y pequeños propietarios individuales o en sociedad (Art. 198, frac. HI), ratificado por la separación que realiza la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios sobre la competencia del Tribunal Superior en conocer del recurso promovido en dichos casos y la correspondiente a los unitarios en esa materia (Art. 9, frac. I, y 18, fracción).

Controversias en materia agraria

Con una connotación amplia, tienen lugar en el caso de conflictos diversos sobre la tenencia de la tierra ejidal y comunal; Controversias en materia agraria entre

ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados entre si, y las que se susciten entre estos y los órganos del núcleo de población; Controversias en la sucesión de derechos ejidales y comunales y las surgidas en los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales.

Omisiones de la Procuraduría Agraria

La acción agraria procede específicamente en el caso de omisiones de la Procuraduría Agraria que deparen per. Juicio a ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados o jornaleros agrícolas, con el objeto de proveer lo necesario para que sean eficaces a inmediatamente subsanadas (Art. 18, frac. IX LUTA). Aun cuando la ley no lo señala, debemos incluir a los posesionarios como rechazos en el ejercicio de esta acción, ya que el citado organismo podría también incurrir en omisiones que los perjudiquen en sus derechos.

Reversión

Corresponde ejercerla en exclusiva al Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe), en los casos de expropiación de bienes ejidales o comunales, cuando hubieren transcurrido cinco años sin que se cumpla la causal de utilidad pública o los bienes expropiados se hubieren destinado para un fin distinto a la causal (Art. 97 de la ley y 18, frac. X11 LOTA).

Ejecución de sentencias

Las partes en los juicios agrarios como consecuencia de la amigable composición a la que deberá exhortar el tribunal, convenios que una vez suscritos adquirirán el carácter de sentencia (Art. 185, frac. V HI de la ley y XI f 1 LOTA).

Acción agraria genérica

Tendrá lugar en todos aquellos casos que no hubieren quedado expresamente incluidos en las acciones anteriores y que por ende tienen como característica la generalidad (Art. 18, frac. XIV LOTA).

Jurisdicción voluntaria

Es el medio expresamente señalado por la ley para motivar el ejercicio de la función jurisdiccional respecto de los asuntos de carácter agrario que no impliquen controversia, sea que se contemplen en la propia legislación o no (Art. 18, frac. X LOTA). Le resultan aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles (Art. 530 a 542).

JUSTICIA AGRARIA

Disposiciones preliminares y generales.-Respeto a usos y costumbres indígenas

En los juicios en que se involucran tierras de grupos indígenas se deberán considerar sus usos y costumbres, en tanto no sean contrarios a la ley ni afecten derechos de terceros (Art. 1 G4). Esta disposición se encuentra fundada en el artículo 4o. constitucional, que, como vimos, establece la obligación de tomar en cuenta las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas. Por este motivo, los tribunales y autoridades deberán estudiar diversos aspectos, bajo pena en caso de no hacerlo de incurrir en violaciones a esta garantía social constitucional; en consecuencia, deberán: cerciorarse de la identidad étnica de los involucrados; Precisar las prácticas y costumbres atribuibles a su identidad étnica; Y verificar que dichas prácticas y costumbres se encuentren vigentes y no sean contrarias a la ley ni afecten a terceros. Nacional, cuyos miembros podrán actuar en los juicios y procedimientos a petición de los magistrados.

Traducción

En su caso, deberá contarse con el servicio de traductores (e interpretes, que no se indica en la ley) para los indígenas (Art. 164).

Suplencia de deficiencias

Los tribunales suplirán las deficiencias de las partes cuando se trate de ejidos, comunidades, ejidatarios y comuneros (Art. 164); A contrario censa, no lo aran respecto de los que no están incluidos en estas categorías, como herederos, avocindados, familiares, pequeños propietarios, etcétera. Sin embargo, esta suplencia es restringida, porque solo es aplicable al contenido de las quejas, planteamientos o demandas de derecho de los beneficiarios señalados, sin que vaya mas allí de estas, salvo que el tribunal decida ordenar diligencias para mejor proveer.

Diligencias precautorias

Los tribunales proveerán las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados (Art. 166). Para la regulación de esta facultad debemos remitirnos al Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente; dichas diligencias podrán solicitarse y decretarse antes o durante el juicio agrario y básicamente consisten en el arraigo de personas, el embargo precautorio y el deposito o aseguramiento de cosas, libros, documentos o papeles relacionados con el juicio agrario por entablar o en proceso.

Facultades suspensivas

Los tribunales también cuentan con facultades para suspender los actos de autoridad en materia agraria que puedan afectar a los interesados en tanto se resuelve en definitiva.

Es una facultad amplia, sin exclusiones, por lo que todos los interesados pueden solicitar su ejercicio. Solo procede con respecto a actos de autori0d en materia agraria y se debe otorgar garantía para cubrir la reparación del daño a

indemnización que se pudiere causar con tal medida, tomando en consideración la situación socioeconómica de los interesados.

Esta facultad suspensiva solo la puede ejercitar el tribunal agrario a petición de parte interesada, constituyendo su concesión un acto discrecional que debe ser fundado y motivado, considerando siempre que no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan las disposiciones de orden público y que los daños y perjuicios que se puedan ocasionar con la ejecución del acto de autoridad sean de difícil reparación. Podas ser solicitada y se concedeos en cualquier momento del proceso, sea en primera o en segunda instancias, y tendrá eficacia desde su concesión hasta la conclusión del juicio agrario. Sus efectos son los de mantener las cosas en el estado que guardaban cuando se otorga la medida (Circular 1/92, Diario Oficial de la Federación, 8 de diciembre de 1992).

Supletoriedad de la ley

El Código Federal de Procedimientos Civiles (Art. 167) y la Ley de amparo (Art. 166) son de aplicación supletoria en materia procesal agraria.

Incompetencias

En el momento en que se declare la incompetencia por razón de materia, grado o territorio, el tribunal suspéndase de plano el procedimiento y turnaos las actuaciones al competente, anulándose lo actuado, excepto que la incompetencia sea por razón de territorio (Art. 168). En caso de inhibitoria, se comunicaos al Tribunal Superior Agrario, el cual decidios sobre la competencia (Art. 169).

Emplazamientos y notificaciones

Deben realizarse con la copia de la demanda (Art. 178) y expresar el nombre del actor, lo que demanda, su causa, y la fecha y hora de la audiencia, con la advertencia de que en ella se desahogaran las pruebas (Art. 170). Debe efectuarlo el secretado o actuario del tribunal, en el lugar que el acto designe -pudiendo ser el domicilio u oficina, y la parcela o lugares que frecuente (Art. 171)-, y debeos cerciorarse de que el demandado se encuentre, en cuyo caso lo emplazaos personalmente; en caso de no encontrarlo, se le dejaos cedula si es domicilio a oficina, ya que de ser otro lugar debeos hacerse el emplazamiento cuando lo promueva nuevamente el actor (Art. 172). Con la certificación del impedimento para la notificación personal (como la negativa a recibirla) o de desconocimiento del domicilio o paradero, se le podas emplazar por medio de edictos que se publicaran dos veces dentro del plazo de 10 días en el diario de mayor circulación local, en el periódico oficial del Estado, en la oficina de la presidencia municipal que corresponda y en los estrados del propio tribunal (debe efectuarse por los cuatro medios indicados, por lo que no es alternativo), tales edictos surtirse efectos transcurridos 15 días.

Las subsecuentes notificaciones se aran en los estrados de) tribunal, pudiendo este hacer use de los medios de comunicación masiva (Art. 173). El actor

puede participar en el emplazamiento para facilitar la entrega (Art. 174); se deberá recabar acuse de recibo de la cedula y en caso de no poder o saber firmar, lo ara en su nombre otro presente (Art. 175). En caso de dejar cedula por no encontrarlo, firmara la persona que la reciba y de no saber o poder, lo ara un testigo a su ruego, pero en caso de negativa lo ara otro testigo requerido por el notificado, el cual no podrá negarse bajo multa de tres días de salario mínimo (Art. 176). Finalmente, los peritos, testigos o cualquier otro tercero que no sea parte en el juicio pueden ser citados por cedula a otro medio fidedigno, cerciorándose del domicilio (Art. 177).

Como la practica de notificaciones en circunscripciones territoriales diferentes de las de los tribunales unitarios donde se ventila un juicio agrario debe realizarse por medio de exhorto, el Tribunal Superior Agrario ha autorizado el use del sistema facsimilar (fax) para su envío con el objeto de agilizar los procedimientos (Circular 5/92, Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 1993).

Principio de moralidad

Es este el principio que se adopta en el juicio agrario salvo cuando se requiera constancia escrita, mayor formalidad o lo disponga la ley (Art. 178). Además, es obligación del tribunal solicitar a la Procuraduría Agraria que coadyuve en su formulación escrita, de manera concisa, sea en la demanda o en la contestación de esta, y se apegara a los principios de objetividad a imparcialidad debidas (Art. 170 y 178).

Debemos precisar que este principio es aplicable a las partes cuando la ley hot autoriza, pero no lo es para el tribunal agrario, el cual debe dejar constancia escrita de los planteamientos formulados por los interesados y de sus propias actuaciones (Art. 164).

Pruebas

En el procedimiento agrario es admisibles toda clase de pruebas, mientras no sean contrarias a la ley (Art. 186). La carga de la prueba de los hechos constitutivos de las pretensiones debe ser asumida por las partes (Art. 187).

Diligencias para mejor proveer

Los tribunales cuentan con amplísimas facultades para ordenar las diligencias necesarias conducentes a conocer la verdad de lo cuestionado, en las que podrán obrar como estimen pertinente para obtener un mejor resultado, sin lesionar derechos y con estricto apego a la equidad. En el caso de las pruebas que juzguen esenciales se puede requerir a las autoridades y apremiar a las partes y terceros para exhibir o comparecer (Art. 186 y 187). Serra indispensable dar intervención a las partes en la practica de cualquier diligencia que en este sentido ordene el tribunal, en respeto a la garantía de audiencia.

Caducidad

Esta se produce por inactividad procesal o falta de promoción del actor en un

plazo de cuatro meses (Art. 190).

Cuestiones incidentales

Las cuestiones incidentales se resolverán conjuntamente con lo principal, salvo lo que por su naturaleza resulte indispensable o se refiera a la ejecución de la sentencia, y siempre se resolverán de plano sin formular artículo de previo y especial pronunciamiento. La convexidad sola procede en juicios ante el mismo tribunal, resolviéndose luego de que se promueva, sin audiencia especial ni otra actuación (Art. 192).

Jornada de trabajo

La jornada de actividad del tribunal (no del personal) es de las 9:00 hasta las 17:00 horas como mínimo. Sin embargo, de requerirse se puede continuar hasta la hora necesaria para concluir todos los asuntos citados para el DIA (Art. 193).

Días naturales

En los plazos fijados por la ley y en las actuaciones ante los tribunales agrarios no hay días ni horas inhábiles (Art. 193), razón por la que se contabilizaran como días naturales, que incluyen sábados, domingos y días festivos.

Devolución de objetos y documentos

La devolución a las partes debe realizarse al terminar la audiencia, en caso de solicitarlo, previa copia certificada que se agregue a autos; se negara si la parte condenada impugna la resolución (artículo 196).

Formatos impresos

Debeos contarse con ellos para facilitar y agilizar el despacho, emplazamientos, citatorios, ordenes, actas y demos, para ser llenados con lo indispensable (Art. 197).

Controles y avisos

Se debe llevar un registro cronológico de actores, demandados y objeto de la demanda (Art. 170), y una lista de audiencias diaria que con una semana de anterioridad Serra fijada en los tableros del tribunal (Art. 194).

Juicio agrario

Es aquel que tiene por objeto sustanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria (Art. 163). Tiene origen en el ejercicio de una acción agraria por la parte interesada. Al igual que esta, constituye un elemento fundamental del derecho procesal: el proceso agrario.

Demanda

Con la demanda se inicia el juicio agrario, que puede presentarse por escrito, lo que es más recomendable; en el caso de que el interesado no lo haga en tal forma y solo comparezca haciendo uso del principio de moralidad, la Procuraduría Agraria deberá coadyuvar para elaborar el escrito (Art. 170), que será examinado por el tribunal; de encontrar irregularidades u omisiones en los requisitos, prevendrá al promovedor para que lo subsane en un término de ocho días (Art. 181). Este debe señalar un domicilio para recibir toda clase de notificaciones personales en la población sede del tribunal o las oficinas de la autoridad municipal del lugar en que viva, o sea, pena de que dichas notificaciones se efectúen en los estrados del tribunal (Art. 173). De estar correcta o subsanada, con la copia se emplazará al demandado en los términos previstos, señalando fecha y hora para la audiencia. Ambas partes pueden acudir con asesores a esta audiencia; si alguna de ellas se encontrara en desventaja por no contar con la asesora, se suspenderá el procedimiento por cinco días y se solicitará un defensor de la Procuraduría Agraria para que conozca el asunto (Art. HI 79).

El desecamiento de la demanda por omisiones debe ser solo en casos extremos, por lo que de manera económica el tribunal agrario examínese la demanda antes de su presentación formal, indicando al interesado las omisiones para que este las subsane bajo el principio de economía procesal. El Tribunal Superior Agrario ha señalado como requisitos indispensables que debe contener la demanda el señalamiento del tribunal ante el cual se promueve; nombre y domicilio de actor y demandado; las pretensiones del actor, identificando y localizando terrenos y poblados; hechos relativos a la pretensión; fundamentos de derecho; y acompañarlas reproducciones de demanda y anexos para correr traslado (Circular 3/92, Diario Oficial De la Federación, 8 de enero de 1993).

Contestación de demanda y reconvencción

La contestación debe presentarla el demandado a más tardar en la audiencia, por escrito o por comparecencia, en cuyo caso, a solicitud del tribunal le apoyará la Procuraduría Agraria para su formulación por escrito (Art. 178). En esta etapa puede reconvenirse, pero ello deberá hacerse en la contestación, ofreciendo en el mismo escrito o comparecencia las pruebas pertinentes, con lo que se le dará traslado al actor para que conteste lo que a su derecho convenga; El tribunal diferirá la audiencia hasta por 10 días, salvo que el reconvenido este de acuerdo en desahogar la audiencia (Art. 178).

Audiencia

Deberá tener lugar dentro de un plazo no menor a cinco ni mayor a 10 días contados a partir de la fecha en que se practique el emplazamiento (Art. 170). Debe estar presidida por el magistrado, o sea, pena de no producir efecto jurídico alguno (Art. HI 85, frac. Lb.); las audiencias serán públicas, excepto a criterio del tribunal cuando pudiera perturbarse el orden; se debe seguir rigurosamente el orden de las audiencias programadas de acuerdo con la lista del DIA, aun en el caso de retraso. La audiencia podrá ser suspendida por un plazo no mayor de tres días cuando fuere necesario esperar a una persona, conceder tiempo a los peritos para emitir su

dictamen o algún otro caso que lo exija a juicio del tribunal (Art. 194); dicho plazo se ampliara a cinco días cuando sea necesario solicitar a un defensor de la Procuraduría Agraria en virtud de que alguna de las partes no cuente con asesora (Art. 179), pero también podrá ampliarse la suspensión hasta por 10 días en el caso de que se reconvenga al actor en la contestación de la demanda (Art. 182). También puede suspenderse la audiencia hasta por un plazo de 15 días para proveer lo necesario para que sean desahogadas las pruebas que por su naturaleza no fuere posible desahogar en el momento de la celebración de dicha audiencia (Art. 170). Los interesados podrán firmar las actas, pero para su validez basta la autorización del magistrado y del secretario o los testigos de asistencia en su caso (Art. 195).

Inicio de audiencia

Las constancias de su emplazamiento; en caso de no estar el demandado y haber sido notificado sin que hubiere hecho su contestación de demanda por escrito con anterioridad, o que por su inasistencia no lo pueda efectuar en ese momento, se continuara con la audiencia, y de presentarse posteriormente no se le admitirán pruebas a menos que demostrare la fuerza mayor que le impidió hacer o presentar su contestación de demanda oportuna (Art. 180). En el caso de que no estuviere presente el actor pero si el demandado, se multara a aquel con 10 días de salario mínimo y no se podrá emplazar hasta que se hubiere pagado (Art. 183). Si no se presentan ni el actor ni el demandado o solo este último, no habiendo constancia de su notificación, se podrá volver a emplazar a petición del actor (Art. 184). Si el demandado no compareciere, no obstante estar debidamente emplazado, el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones del actor (Art. 185, frac. V).

En el caso de confesión expresa de todas las partes de la demanda, el magistrado debe explicar sus efectos jurídicos y verificar que dicha confesión sea verosímil, se apoye en otros elementos de prueba y se apegue al derecho, con lo que el tribunal pronunciara sentencia de inmediato; de no reunir alguno de los requisitos citados, se continuara con el desahogo de la audiencia (Art. ,180).

Desahogo de audiencia. Fijación de los días

Cumplido el procedimiento anterior, durante el desahogo de la audiencia se observaran las siguientes prevenciones: exposición oral de pretensiones del actor, con sus pruebas, testigos y peritos, la contestación del demandado, también con sus pruebas, testigos y peritos, con lo que el tribunal agrario deberá a continuación establecer con precisión los actos o documentos controvertidos o litis, a los que se ajustara al dictar la resolución sin que se pueda exceder respecto de ellos; desahogo de confesionales, testimoniales, periciales y cualquiera otra prueba que pueda desahogarse; planteamiento de todas las acciones y excepciones y en el caso de proceder una dilatoria, se declarara así y se dan por concluida la audiencia; el magistrado podrá libremente preguntar a los participantes de la audiencia, efectuar careos, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos; en caso de no comparecer, o negarse el demandado a contestar las preguntas que se le formulen, el tribunal podrá tener por ciertas las afirmaciones de

la actora; y el hecho lo anterior, escuchara los alegatos de las partes, concediéndoles el tiempo necesario y enseguida pronunciara su fallo de manera clara y sencilla (art. 185).

Amigable composición

La avenencia entre las partes Serra exhortada por el tribunal en todo momento de la audiencia y hasta antes de pronunciar su fallo; en caso positivo, se suscribirá el convenio respectivo, que debe ser calificado y aprobado por el tribunal con lo cual adquiere el carácter de sentencia; en caso contrario, se oirán los alegatos de las partes antes de dictar el fallo (Art. 185, frac. VI).

Significa que es preciso y obligatorio agotar esta instancia, por lo que deberá quedar constancia de ello os pena de incurrir en vicios en el procedimiento, combatible en el recurso o amparo, en su caso.

Pruebas

Se admitirá toda clase de pruebas con la única limitación de que no sean contrarias a la ley; el tribunal tiene la más amplia libertad para acordar cualquier diligencia que tienda al conocimiento de la verdad, incluyendo apremios, citación de testigos, solicitud de informes, etcétera (Art. 186 y HI 87).

Valoración de pruebas y sentencia

Solo en el caso de que el estudio de las pruebas amerite más tiempo, el tribunal podrá posponer su sentencia y citar a las partes para que la escuchen hasta por un termino máximo de 20 días posteriores a la audiencia (Art. 188). Las sentencias se dictaran a verdad sabida, de una manera clara y sencilla, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y documentos, estimándolos en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones (Art. 189). Sin embargo, debemos precisar que tampoco existe el libre arbitrio para la valoración de pruebas; el juzgador debe realizar un estudio sistemático de todas las pruebas aportadas y desahogadas, relacionando unas con otras, localizando el objeto de su ofrecimiento con la controversia, dejando claramente expresado en la sentencia el valor probatorio que a cada una de ellas se le asigne, debidamente fundamentado y motivado, para que al final exista una congruencia entre la litis planteada, los elementos probatorios y la misma sentencia.

Ejecución de sentencias

Es obligación de los tribunales proveer la eficaz a inmediata ejecución de sus sentencias, pudiendo dictar todas las medidas necesarias, incluyendo el apremio, en la forma y términos que se estime convenientes sin contravenir las siguientes: en el caso de estar presentes las partes en el momento de dictar sentencia, se pronunciara un avenimiento para la ejecución, recibiendo propuestas para tal fin; el vencido podrá ofrecer fianza de persona o de institución para garantizar la obligación que se le impone, quedando el arbitrio del tribunal su aceptación, con

audiencia del vencedor, concediendo el plazo necesario para el cumplimiento o, en su defecto, hacer efectiva dicha garantía.

En la ejecución de sentencias el actuario comisionado debe levantar una acta circunstanciada. La ley prevé la eventualidad de existir imposibilidad material o jurídica para ello cuando esta implique las tierras de un núcleo de población, por lo cual puede considerarse cumplida si la parte beneficiada recibe la tierra efectivamente deslindada. Esta parte beneficiada puede presentar inconformidad con la ejecución, en cuyo caso debe presentar los alegatos al actuario, quien asentara las circunstancias en el acta respectiva, la que se turna al tribunal para que en un plazo de 15 días a la fecha del acta dicte la resolución definitiva sobre la citada ejecución y se apruebe el plano definitivo (Art. 191). Aunque la ley no otorga esta posibilidad a la parte vencida, consideramos que por principio de equidad le corresponderá también su ejercicio, ya que puede darse el caso de exceso o defecto en la ejecución, existiere o no convenio por avenimiento de los partes para este efecto. A pesar de que la ley no lo reconoce formalmente, en la práctica constituye un recurso de inconformidad, específico de ejecución de sentencias del tribunal agrario, que se presenta ante y es substanciado por el mismo tribunal de la causa.

Del último punto, la aprobación del plano definitivo, se infiere que previamente deberá elaborarse un plano proyecto de ejecución de la sentencia, semejante al previsto por la anterior legislación para los casos de acciones rotatorias de tierras.

Recurso de revisión

Procede contra las sentencias de los tribunales agrarios que resuelven en primera instancia sobre: 1. cuestiones relacionadas con límites de tierras entre dos o más ejidos o comunidades, o entre estos y pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; 11. restitución de tierras ejidales (nótese que excluye las restituciones de tierras comunales); Y 111. la nulidad de resoluciones emitidas por autoridades en materia agraria (Art. 198).

Se debe presentar ante el mismo tribunal impugnado, dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la resolución, bastando un escrito simple que exprese los agravios; luego, en el recurso no se aplica el principio de moralidad (Art. 199). El tribunal verifica que se ajuste a los casos de procedencia indicados, así como a su presentación en tiempo, con lo cual debe admitirlo y dar vista a las partes interesadas para que en un plazo de cinco días expresen lo que a su interés convenga; al terminar de dicho plazo, envía al Tribunal Superior Agrario el expediente, el escrito de agravios y la promoción de los interesados, el cual resuelve en definitiva dentro de los 10 días siguientes a su recepción (Art. 200).

Contra las sentencias del Tribunal Superior Agrario solo procede el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente; cuando proceda el amparo contra otros actos de los tribunales unitarios agrarios conoce el juez de distrito que corresponda (Art. 200).

Jurisdicción voluntaria

Por esta vía conocerse los tribunales agrarios de los asuntos no litigiosos que les sean planteados y que requieran de la intervención jurisdiccional (Art. 165). La acción por excelencia a ejercitar en esta vía es la de reconocimiento de bienes comunales; también, en este caso, se encuentra previsto el trámite de la adquisición de los derechos ejidales parcelarios por razón de la posesión (Art. 48) a incluso podríamos agregar el caso del reconocimiento de la calidad de avecindado, sin que exista controversia (Art. 13).