



UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIÓN EN DERECHO
PROCESAL CONSTITUCIONAL

**CONSECUENCIAS DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA
DEFICIENTE EN MATERIA DE POSESIÓN AGRARIA**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIÓN EN DERECHO
PROCESAL CONSTITUCIONAL

PRESENTA:

LIC.GABRIEL ROJAS GUERRERO

ASESOR DE TESIS:

DRA. EN DERECHO: OVIDIA ROJAS CASTRO

MORELIA, MICHOACÁN, AGOSTO DE 2014

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| AGRADECIMIENTOS..... | 4 |
| ABSTRACT..... | 5 |
| INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| CAPÍTULO 1. EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS AGRARIOS EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA | |
| 1.1. Breves antecedentes del surgimiento de la tenencia de la tierra en materia agraria..... | 10 |
| 1.1.1. El artículo 27 de la Constitución Política de 1917 y las primeras legislaciones en materia agraria..... | 17 |
| 1.1.2. El reparto de tierras y el Derecho agrario del México posrevolucionario. El régimen de propiedad de ejidos y comunidades..... | 24 |
| 1.2. El reconocimiento de derechos agrarios individuales bajo la Ley Federal de Reforma Agraria..... | 26 |
| 1.3. Reconocimiento de derechos ejidales por apertura de tierras al cultivo..... | 37 |
| CAPÍTULO 2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN MATERIA AGRARIA, DEL AÑO DE 1992. | |
| 2.1. Contexto social y político de la reforma constitucional de 1992 (la influencia de la globalización y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte..... | 40 |

| | |
|---|----|
| 2.2. Característica de las tierras ejidales y comunales..... | 51 |
| 2.3. Derechos de ejidatarios y comuneros..... | 61 |
| 2.4. Órganos de representación ejidal y comunal..... | 67 |
| 2.5. Las Asambleas Generales de Ejidatarios de formalidades especiales y el reconocimiento de posesionario..... | 74 |

CAPÍTULO 3. REFLEXIONES DE DERECHO COMPARADO: LA INSTITUCIÓN DE LA POSESIÓN EN MATERIA CIVIL Y EN MATERIA AGRARIA

| | |
|---|----|
| 3.1. Características de la propiedad conforme al Derecho común..... | 86 |
| 3.2. Derechos de Titularidad de ejidatarios y comuneros respecto de sus parcelas | 90 |
| 3.3. El derecho de posesión desde el derecho civil y la figura del posesionario en materia agraria..... | 92 |

CAPÍTULO 4. LOS POSESIONARIOS Y LOS DERECHOS HUMANOS DE IGUALDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y NO DISCRIMINACIÓN

| | |
|---|-----|
| 4.1. Los derechos políticos de los ejidatarios que no de los posesionarios... | 101 |
| 4.2. La violación a los derechos humanos de los posesionarios, relativos a la seguridad jurídica, de igualdad y de no discriminación, en los casos de prescripción, de sucesión y de adopción del dominio pleno en materia agraria..... | 103 |
| 4.3. Comentarios relacionados con un caso práctico resuelto por los tribunales agrarios, con relación a los posesionarios..... | 116 |
| CONCLUSIONES..... | 122 |
| FUENTES DE INFORMACIÓN..... | 125 |

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación es producto de la colaboración, la generosidad y el esfuerzo de grandes personas. Por ello, quiero agradecer primeramente a la Doctora en Derecho, Ovidia Rojas Castro, por haberme brindado su tiempo, conocimientos y asesorías.

Así mismo quiero agradecer de manera especial al Maestro en Derecho Edilberto Esquivel Ramírez, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, quien además se desempeña como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 36, con residencia en Morelia, Michoacán, por haberme ayudado como coasesor en la investigación y elaboración de la presente tesis, así como por haberme brindado sus conocimientos especializados en la materia.

Además de la Doctora en Derecho Ovidia Rojas Castro y del Maestro en Derecho Edilberto Esquivel, agradezco profundamente las charlas y aportaciones de varios de los profesores de este posgrado como son: César Iván Astudillo López, María Teresa Vizcaíno López, Carlos Salvador Rodríguez Camarena, cómplices de los aciertos y desafíos de la tesis que ahora presento.

Ellos, además de ser reconocidos profesores y buenos amigos, fueron un gran motor para el logro de este trabajo, ya que estuvieron siempre presentes y dispuestos a esclarecer mis constantes dudas y desaciertos.

Agradezco también a mi familia, ya que fueron mi máximo impulso y sostén durante esta nueva etapa de conocimientos y logros. A mi madre, mi padre y mis hermanos, por comprender mis momentos de ausencia y desatención; por motivarme cuando lo necesitaba y por continuar alimentando mi objetivo de seguir adelante en este y demás proyectos.

RESUMEN

La regulación vigente del posesionario en materia agraria genera incertidumbre jurídica y una latente inestabilidad económico-social en dichos poseedores, quienes no cuentan con derechos plenos desde el punto de vista político, patrimonial y social al interior de los núcleos de población rural, situación que evidentemente redundará también en violación a sus derechos humanos. De esta forma, la investigación coadyuva a comprender la problemática de los poseedores en materia agraria y propone algunas medidas jurídicas y administrativas que considero podrán otorgarles una mayor certidumbre legal y estabilidad patrimonial, evitando en lo posible que se vulneren sus más elementales derechos humanos.

Palabras Clave: Derecho agrario, Posesionario, Derechos Humanos.

ABSTRACT

The current rules of the possessor on agricultural matters generates legal uncertainty and a latent social-economical instability in said possessor, who do not have full rights from the political, patrimonial and social point of view, from within the cores of the rural population, a situation that it is clearly also in violation of their human rights. In this way, the research contributes in the understanding of the issue land holders (possessors) and proposes some legal and administrative measures that I believe will give them greater legal certainty and patrimonial stability, avoiding ,if possible, the vulnerability of their most basic human rights.

Keywords: Agrarian Law, possessor, Human Rights.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación “Consecuencias de una regulación jurídica deficiente en materia de posesión agraria”, aborda un tema de relevancia y trascendencia económica y social, dado que la regulación vigente del posesionario en materia agraria genera incertidumbre jurídica y una latente inestabilidad económico-social en dichos posesionarios, los cuales constituyen un amplio sector del campo mexicano, si tomamos en cuenta que en la actualidad la proporción de posesionarios es de poco menos de la mitad del total de los campesinos que en México poseen tierras de naturaleza social -según se advierte de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Geografía e Informática, del año 2007-¹, y que por consiguiente no cuentan con derechos plenos desde el punto de vista político, patrimonial y social al interior de los núcleos de población rural, situación que evidentemente redundará también en violación a sus derechos humanos.

Derivado de lo anterior, el objetivo general que orientó la investigación consistió en analizar la regulación jurídica de la figura del posesionario en materia agraria, a efecto de determinar si es violatoria de derechos humanos contemplados en nuestra Constitución y en tratados internacionales, además de provocar incertidumbre e inseguridad jurídica así como inestabilidad social en el campo mexicano.

Por consiguiente, la investigación centró su estudio en determinar ¿en qué medida la regulación jurídica de la posesión en materia agraria ocasiona

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía “INEGI”, Censo Ejidal 2007 (Municipal), http://buscador.inegi.org.mx/search?tx=posesionarios&CboBuscador=default_collection&q=posesionarios&site=default_collection&client=frontend_1&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=frontend_1&getfields=* &entsp=a__inegi_politica&Proxyreload=1&numgm=5.

incertidumbre e inseguridad jurídica, así como violación a los derechos humanos de los poseionarios?, instituyéndose a la vez como hipótesis, que la regulación jurídica de la posesión en materia agraria ocasiona incertidumbre e inseguridad jurídica así como violación a los derechos humanos de los poseionarios contenidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales, tales como el de igualdad, no discriminación y seguridad jurídica, debido a que esta figura no se encuentra expresamente prevista en el artículo 27 constitucional, mismo que reglamenta el aspecto agrario, y a que al haberse establecido en el artículo 56 de la ley secundaria la expresión regularizar la tenencia de los poseionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, los servidores de la Procuraduría Agraria y del Registro Nacional han interpretado esa expresión como una facultad de la asamblea para efectuar un reconocimiento taxado a los campesinos que poseen tierras ejidales sin tener el carácter de ejidatario o comunero, a los que se les denomina formalmente como poseionarios, después de que se le delimitan y asignan sus parcelas, y a los cuales las asambleas les niegan un estatus pleno, como del que goza cualquier ejidatario o comunero.

En el aspecto metodológico, se utilizaron métodos como el analítico y sintético, con el fin de separar los elementos distintivos de la regulación jurídica de la posesión agraria y contar con elementos para la elaboración de conclusiones; el comparativo, para identificar elementos comunes y diferencias entre los distintos ordenamientos y la información recabada en general, entre otros métodos. La técnica que se empleó fue documental, por lo que se realizó un estudio doctrinal, legislativo y de fuentes secundarias relativas al tema.

De esta forma, la investigación coadyuva a comprender la problemática de los poseionarios en materia agraria y propone algunas medidas jurídicas y administrativas que considero podrán otorgarles una mayor certidumbre legal y estabilidad patrimonial, evitando en lo posible que se vulneren sus más elementales derechos humanos.

Así, en el primer capítulo de la tesis se abordan aspectos relacionados con la tenencia de la tierra ejidal y comunal a partir del reparto agrario producto de la revolución, destacando sucintamente las características de las tierras de naturaleza social, diferenciándolas de las que corresponden al régimen de propiedad privada.

Así mismo, se analiza la forma de adquisición de derechos agrarios individuales por los campesinos y, particularmente, el reconocimiento que de la calidad de ejidatario y comunero se efectuaba bajo la Ley Federal de Reforma Agraria, que estuvo vigente hasta el año de 1992; reconocimiento que desde luego se hacía a los solicitantes que reunían los requisitos de ley, otorgándoles derechos plenos precisamente como ejidatarios y/o comuneros, no limitados como poseionarios, como desafortunadamente sucede ahora.

En el segundo capítulo, se lleva a cabo el estudio de la reforma constitucional y legal de 1992, de clara influencia neoliberal; subrayando el surgimiento de las nuevas instituciones administrativas y jurídicas para el campesinado, que desde luego son opuestas al Derecho social revolucionario, habida cuenta que ahora las tierras ejidales han ingresado al mercado, se puede emigrar al régimen de propiedad privada y se pueden constituir sociedades civiles y mercantiles con tierras ejidales y comunales.

Es bajo este nuevo marco previsto por la vigente Ley Agraria, en que se crea la figura del poseionario que a diferencia de lo que regulaba la Ley Federal de Reforma Agraria, bajo su interpretación por los operadores del derecho, realiza un reconocimiento precario que, como se verá, redundará en una franca desventaja a quienes se reconoce como tales.

El tercer capítulo es un esfuerzo de reflexión de Derecho comparado entre el Derecho Civil y el Derecho Agrario en materia de posesión y propiedad, mediante el cual se advierte que incluso bajo el derecho común, que por su esencia es individualista y liberal, resulta menos violatoria de derechos humanos que el nuevo Derecho agrario, al cual se le solía considerar como aquel cuerpo

jurídico producto de los derechos humanos de segunda generación, por la tutela a favor de los campesinos mexicanos.

En el último capítulo se efectúa el análisis de las desventajas jurídicas y sociales que resienten los poseionarios a consecuencia de una deficiente regulación sobre el particular; para lo cual se cita un caso práctico de una resolución dictada por los Tribunales Agrarios, en la que se ilustra la violación a los derechos humanos producto de la interpretación que de las instituciones jurídicas han hecho los instrumentadores de la norma agraria, al conjugarla inequitativamente con el Derecho Civil.

CAPÍTULO 1

EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS AGRARIOS EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

1.1. *Breves antecedentes del surgimiento de la tenencia de la tierra en materia agraria*

El derecho social agrario en México emanó principalmente del movimiento revolucionario de 1910, y si bien el lema de Sufragio Efectivo no Reelección, suele identificar a este movimiento, en realidad su motivación principal lo fue, sin duda alguna, la tenencia de la tierra; ya que desde la época de la colonia y, sobre todo a partir de la instauración de los gobiernos de corte liberal e individualista del siglo XIX, se consolidó el latifundio en el campo mexicano; ocasionando con ello, por un lado, la concentración de la riqueza en unos cuantos hacendados, y por el otro, la miseria de la inmensa mayoría de los mexicanos, compuesta primordialmente por campesinos e indígenas, a los cuales en muchos casos se les usurparon sus derechos de posesión sobre sus comunidades y ejidos.

La historia nos muestra, que incluso los propios conquistadores, debido a una jurisprudencia piadosa fundamentada en las teorías del bien común, preservaron, hasta cierto límite, la propiedad territorial de los pueblos indios, los cuales conservaban aún sus tradiciones pre-coloniales de la *Ley del Calpulli*, como comenta Chávez Padrón:

La mixtura de las anteriores instituciones, españolas y aborígenes, dará resultados parecidos, pero diferentes de sus instituciones de origen, pues en la Nueva España las tierras dadas a las comunidades se caracterizaron por incluir principalmente terrenos para labranza que se denominaron de común repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad, respondiendo a su anterior costumbre aborigen².

Sin embargo, los efectos de las leyes liberales del México independiente, sobre todo al amparo de la Constitución de 1857, consideró como anacrónicos y obsoletos los derechos comunales, privilegiando el interés individual por sobre el social. De esta forma, los títulos virreinales que las autoridades de la colonia otorgaron a las comunidades fueron considerados nulos de pleno derecho, y por ende, se les suprimió capacidad jurídica para poseer y administrar tierras en común, al igual que a las iglesias.

Todo lo anterior obedeció, desde el punto de vista histórico, al auge del capitalismo, bajo cuya formación, la clase burguesa se impuso económica y políticamente en el mundo moderno, estableciendo su particular ideología y visión jurídica, mediante la cual se proscribieron los derechos sociales de los más desprotegidos, privilegiando el individualismo burgués.

Para la época del porfiriato (1876 – 1911), la condición de los campesinos e indígenas de nuestro país era de extrema miseria, pues no sólo carecían de tierras de labranza sino además de los más elementales derechos y garantías, ya que si bien la Constitución de 1857 estableció formalmente la protección de las garantías individuales de los ciudadanos de la república, como las de igualdad, debido proceso, libertad y propiedad, no obstante, la injusta distribución de la riqueza ocasionó que dichas garantías se aplicaran fundamentalmente en beneficio de terratenientes, mineros, miembros de la iglesia y altos funcionarios; mientras que para el grueso de la población fue común la violación sistemática de sus derechos humanos.

² Chávez Padrón, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, 4ª, ed., México, Porrúa, 1983, p. 147.

El estado de cosas antes expuesto, originó en gran medida el estallido revolucionario; de ahí que el marco ideológico prevaleciente se fortaleció con el tema del reparto de la tierra, considerando sus principales líderes, como Emiliano Zapata -quien promulgo el famoso Plan de Ayala-, “que los zapatistas no depondrán las armas, hasta lograr la devolución de las tierras que les quitaron los “científicos” y caciques políticos”³. Lo anterior, obviamente se propuso con la finalidad de abatir la miseria de los hombres del campo, para lo cual era justamente necesario fraccionar las grandes haciendas y restituir o dotar de tierras a campesinos carentes de ellas, las cuales les habían usurpado los gobiernos liberales y pro-latifundistas.

Así pues, el Plan de Ayala, fue promulgado por el general Emiliano Zapata, cuyo movimiento tuvo una fuerte influencia de las corrientes revolucionarias de los hermanos Flores Magón. Dicho plan se publicó el 28 de noviembre de 1911, en pleno gobierno Maderista. Sin embargo, este gobierno siguió conservando la estructura latifundista de Díaz, razón por la cual Zapata seguía en armas, pues aunque había surgido o era producto de la revolución, ese gobierno no era consecuente con el programa social zapatista.

Los aspectos medulares del Plan de Ayala, en lo concerniente a la cuestión agraria, fueron los siguientes:

Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entraran en posesión de esos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión; y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la

³ López Gallo, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, 6ª., ed., México, el caballito, 1973, p. 360.

revolución (...) En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura y de labor y se mejora en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos. (...) Los hacendados, científicos y caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizaran sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinaran para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha del presente Plan. (...) Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicaran las leyes de desamortización según convenga pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor para el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaran a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y del retroceso (...) Los jefes militares insurgentes de la República, que se levantaron con las armas en la mano de la voz de Don Francisco I. Madero, para defender el Plan de San Luis Potosí, y que ahora se opongan con fuerza armada al presente Plan se juzgaran traidores⁴.

Este plan nos muestra, sin lugar a dudas, un gran avance ideológico en torno a la cuestión agraria en México, ya que buscaba beneficiar a la clase más vulnerable y desprotegida al ordenar la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos, mismos que habían sufrido la usurpación, por lo que la restitución requería como condición, que aquellos pueblos contaran con los respectivos títulos que les habían otorgado las autoridades de la Colonia, o bien, que guardaran de hecho el estado comunal.

⁴ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México(1493-1940)*, México, Procuraduría Agraria, 2005, pp. 194-195.

De esta forma se fue configurando el Derecho social agrario, surgido de la revolución de 1910, por lo que, antes de la promulgación de la Constitución de 1917, se dictaron una serie de legislaciones tendentes al reparto agrario, como es el caso de la primera Ley Agraria del México revolucionario, que fue promulgada en Veracruz el 6 de enero de 1915, durante el gobierno de Venustiano Carranza, quien tuvo que recoger en su proyecto de gobierno los postulados de los auténticos revolucionarios agraristas, como Emiliano Zapata y Francisco Villa. Por lo demás, resulta trascendente citar que “la triunfante coalición Carranza-Obregón, organizó en la carta de 17, un nuevo modelo capitalista, que incluía evidentes elementos de nacionalismo. Conviene recordar, sin embargo, que el nuevo Estado no solo surge de la insurrección popular sino, a la vez, del aplastamiento de ésta”⁵.

La Ley Agraria de 1915, en sus principales considerandos y artículos relacionados con el aspecto agrario, textualmente dispuso:

CONSIDERANDO: que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de Junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblos a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores; (...) Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas (...)Artículo 1º- Se declaran nulas: (...)I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los

⁵ Felipe Leal, Juan, *La burguesía y el estado mexicano*, 2ª., ed., México, el caballito, 1974, p. 176.

pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;(...)II.- todas las concesiones, con posiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y (...)III.- Todas las diligencias de apego y deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades (...)

Artículo 4º- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución se crearán: (...) I.- La Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el secretario de Fomento tendrá las funciones de esta ley y las sucesivas le señalen;(...) II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada estado o territorio de la república, y con las atribuciones que las leyes determinen;(...) III.- Los comités particulares ejecutivos que en cada estado se necesiten, lo que, se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen (...)

Artículo 6º.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1º de esta ley, se presentaran en los estados directamente, ante los gobernadores y en los territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare, la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a éstas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden (...)⁶.

⁶Fabila, Manuel, *op. cit.*, nota 4, pp. 247-250.

De lo anterior se desprende que, debido a la usurpación de tierras, montes y aguas que sufrieron los pueblos por parte de los hacendados, con el apoyo de las autoridades de aquella época, surgió la primera Ley Agraria de 1915, con la finalidad esencial de restituirlas a los pueblos indios y mestizos, tratando de evitar así la miseria de los hombres del campo y la injusta distribución de la riqueza en unas cuantas manos; incluso, por disposición de esta Ley, se nulificó cualquier acto que estuviera en contra de la Ley de Desamortización de 1856, como enajenaciones, concesiones de aguas tierras y montes, y se crearon para la más amplia aplicación de esta Ley, a la Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada Estado y un Comité Particular Ejecutivo, que era una especie de Comité de lucha de los campesinos solicitantes de tierra. La creación de esta ley constituyó así un antecedente y sustento para el artículo 27 Constitucional de 1917.

Los comentarios y transcripciones de los aspectos medulares de la leyes agrarias zapatista y carrancista, previas a la promulgación de la Constitución Política de 1917, nos demuestra, sin lugar a dudas, que el tema de la tenencia de la tierra y la necesidad de su reivindicación a favor de los campesinos, fue una de las asignaturas prominentes de los revolucionarios, quizá incluso haya tenido prioridad sobre las demandas meramente político-democráticas del maderismo; lo cual se debe, seguramente, a la concepción de los ideólogos de los principales jefes militares de origen popular, como es el caso de los generales Emilia Zapata -cuya ideología política quedo plasmada en el plan transcrito con anterioridad- y Francisco Villa, quienes consideraron, no sin acierto, que la garantía de igualdad pregonada por el liberalismo, no podría materializarse a favor de todos los sectores de la población mientras subsistiera la injusta concentración de la tierra en unas cuantas manos de latifundistas.

1.1.1. *El artículo 27 de la Constitución Política de 1917 y las primeras legislaciones en materia agraria*

En la redacción original del texto constitucional de 1917, en lo relativo a la tenencia de la tierra y a las relaciones laborales, se fue imponiendo el criterio de los revolucionarios que compartían tendencias progresistas o de avanzada, quienes defendieron principios del derecho social contrapuestos al derecho individual producto del liberalismo burgués. Aquellos constitucionalistas, como Luis Cabrera y Francisco J. Mújica, finalmente impusieron su criterio en varios artículos constitucionales, no sólo en lo referente a la tenencia de la tierra, sino también en lo tocante a las materias laboral, de seguridad social, educativa y religiosa, mostrando estas dos últimas una concepción profundamente laica y liberal de los hombres que redactaron y votaron la Constitución de 1917. Sin embargo, es conveniente aclarar, que si bien es cierto que en materia educativa y religiosa nuestra carta fundamental resintió un influjo liberal, producto de su fuente histórica por excelencia: la Constitución de 1857, también lo es que esa concepción liberal, lo fue desde el punto de vista político y jurídico, y no sólo como una mera posición ideológica, habida cuenta que en lo concerniente al culto religioso y a la educación, se preconizó una marcada tendencia laica de profundo respeto al derecho de las personas para profesar la religión que les conviniera, por un lado, y por el otro, se dejó bien definida la total y absoluta separación de la iglesia y del Estado. En el espectro educativo, se privilegió en la Constitución el sentido laico, pero a la vez popular y democrático de la enseñanza.

Todo lo anterior, nos muestra que la Constitución de 1917, en los temas torales de la vida de México, como lo son: la tenencia de la tierra, las relaciones obrero-patronales y los aspectos religioso, académico y social, tuvieron una marcada influencia del Derecho social por sobre los derechos individuales, pero sin desconocer éstos. Es decir, con la inclusión de las garantías sociales a favor de campesinos, indígenas y obreros, al expedir las restituciones de tierra y las dotaciones de ejidos a favor de las mujeres y los hombres del campo y al crear un sinnúmero de garantías sociales a favor de la fuerza laboral, lo que hicieron

nuestros constituyentes del 17, fue tratar de “igualar ante la ley a quienes son desiguales en la vida⁷”.

En la cuestión agraria, que es la que nos interesa en el presente trabajo, el artículo 27 Constitucional, es el que reglamenta los límites a la pequeña propiedad privada, la forma y el procedimiento de las restituciones de tierras a favor de las comunidades campesinas que fueron despojadas durante los gobiernos independientes; las dotaciones de ejidos a los núcleos de población carentes de tierras; afectando y expropiando éstas a las haciendas más próximas a dichos núcleos de población.

Pero también se contemplan en dicho dispositivo constitucional, las previsiones tutelares de los derechos de los núcleos de población sobre las tierras dotadas, restituidas o confirmadas; los cuales se reputaron como inalienables, irrenunciables, imprescriptibles e inenajenables; conceptos que se trasladaron al ámbito de los derechos agrarios individuales de ejidatarios o comuneros, e incluso, a los sucesores de éstos. También se determinó a rango constitucional, las autoridades ante las cuales se deberían tramitar los procesos agrarios, tales como la dotación, la ampliación de ejidos, la restitución de tierras y el reconocimiento y titulación de bienes comunales, los cuales culminaban con una determinación final del presidente de la República, conocida como resolución presidencial.

Muy importante eran las previsiones con relación a las nulidades históricas que se contemplaron en el anterior artículo 27 constitucional; pues declaraba la nulidad e incluso la inexistencia de las enajenaciones de tierras, aguas y montes, concesiones, diligencias de apeo o deslinde, realizados por autoridades administrativas de los Estados o federales, judiciales o ejecutivas, que hubiesen tenido por objeto privar total o parcialmente de esos bienes a los ejidos o a las comunidades, en contravención de la Ley Lerdo de 25 de junio de 1856. Sobre todo, se hacía énfasis a esos actos que se hubiesen llevado a cabo durante el

⁷ García Ramírez, Sergio, *La justicia agraria*, 2ª ed., México, Tribunal Superior Agrario, 1995, p. 88.

periodo de la dictadura de Porfirio Díaz, hasta la promulgación de la primera Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

De igual forma se establecían, en el dispositivo que se comenta, las dependencias de los ejecutivos estatal y federal, encargadas de recibir las solicitudes y los tramites de los expedientes agrarios que promovieran los núcleos de población ejidal o comunal; para lo cual resulta conveniente que transcribamos a continuación lo más importante que prescribía, en materia agraria, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de la reforma de 1992:

ARTICULO 27- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. (...) I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. (...) II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. (...) VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución..."VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. (...) Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo

Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. (...) La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias; (...) VIII.- Se declaran nulas; (...) a. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas; (...) b. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población; (...) c. Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población...".Quedan exceptuados de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas; (...) IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así 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; (...) X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con

tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados. (...) La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo; (...) XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean: ...".Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; (...) b. Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen; (...) c. Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen; (...) d. Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios; (...) e. Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos; (...) XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores (...) Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución. (...) Cuando los gobernadores o cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobadado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal. (...) Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente; (...) XIII.- La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario

dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria; (...) XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo... Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida. (...) Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. (...) Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. (...) Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

De lo anterior se desprende, en primer lugar, que la Constitución de 1917, en el artículo en comento, le reserva a la Nación el derecho de propiedad originaria, y por consecuencia, que ésta tiene la potestad de crear las formas de propiedad que convengan al interés público. Es decir, en materia de propiedad territorial, el Estado mexicano no asume una posición indiferente, con el objeto de procurar una más o menos equitativa distribución de las tierras, bosques, montes y aguas que se encuentran dentro del territorio mexicano, tendiente a destruir el régimen latifundista que se heredó de la colonia y que se consolidó bajo los gobiernos liberales.

Como consecuencia de lo anterior, dicho dispositivo constitucional prevé – respetando lo medular del Plan de Ayala y de la Ley Carrancista de 1915- la restitución a los pueblos, de las tierras, montes y aguas que les habían sido usurpadas por el Derecho liberal y la política-individualista, así como la dotación de ejidos a los núcleos de población carentes de tierras. Disponiendo a la vez previsiones oficiosas en la tramitación de los expedientes en favor de la clase campesina.

En síntesis, el constituyente de Querétaro, si bien sigue conservando el régimen de la pequeña propiedad, al mismo tiempo le impone restricciones a ésta, relegando, en gran medida al Derecho liberal de corte patrimonialista y civil; por lo que, al generalizarse el proceso del reparto agrario, el maestro Arnaldo Córdoba, en su obra “La Política de Masas del Cardenismo”, nos dice que el general Lázaro Cárdenas, escribió en el año de 1935:

Enemigos del programa social de la Revolución, quisieran en la política del gobierno, la democracia que se practica en los estados capitalistas; es decir, liberad para sus intereses e imposición de su criterio; quisieran que se relegara a los trabajadores a una situación individualista, porque saben que la organización acabará con sus privilegios (...)

El escritor en comento también señala: “Lo primero que se proponía –el general Lázaro Cárdenas-, a través del Plan, era rescatar el derecho del Estado de la Revolución a reglamentar la vida social, restaurando su capacidad jurídica y política para intervenir en las relaciones sociales de producción⁸”.

Por otro lado, es de mencionar que en la materia que comentamos, la propia Constitución Política de 1917, acusa una franca ruptura con la tradición republicana de la clásica división de poderes; y de esta manera, en la tramitación y resolución final de los expedientes agrarios, concentró en el Ejecutivo local y federal, esto es, en los gobernadores y en el presidente de la República,

⁸ Córdoba, Arnaldo, *La política de masas del Cardenismo*, 8ª. ed., México, 1986, pp.38-46.

atribuciones judiciales; habida cuenta que los gobernadores de los estados en primer instancia y el Presidente de la República, en segunda y última instancia, dictaban las resoluciones de restitución de tierras, de dotación y ampliación de ejidos.

La razón política e histórica fundamental de los constituyentes de 1917, para obnubilar, en materia agraria agraria, la teoría de la división de poderes, se fundamentó en que durante los gobiernos independientes y, sobre todo, en el porfiriato, la justicia común encargada de los litigios de tierras, generalmente se inclinó a favor de los terratenientes; y que por ello, debería ser un revolucionario, que no podría ser otro que el presidente de la República, el que fallara en última instancia los litigios de tierras, procurando beneficiar a la clase más desprotegida.

Es decir, por mandato constitucional, según el artículo 27 comentado, ingresamos en México, a la era de los derechos humanos de segunda generación, que se refieren a aquellas prerrogativas sociales que van más allá de las meramente individuales, o más bien dicho, aquellas que pretenden armonizar los derechos de las mayorías, dada su condición social de desventaja, con las garantías individuales.

1.1.2. El reparto de tierras y el Derecho agrario del México posrevolucionario. El régimen de propiedad de ejidos y comunidades

Después de promulgada la Constitución de 1917 y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27, se crearon y fortalecieron diversas dependencias de los ejecutivos local y federal, con el fin de hacer efectivo el reparto agrario a través de los procesos dotatorios, restitutorios y ampliatorios de ejidos. De esta forma se crearon, en un inicio, la Comisión Local Agraria, en los Estados de la Unión, como un órgano procedimental agrario de primera instancia, y una Comisión Nacional Agraria, ante la cual se tramitaban los expedientes en segunda instancia, para que

posteriormente se emitiera la resolución del presidente de la República, que ponía fin al expediente respectivo.

Como sostiene Fabila, las instituciones encargadas del trámite de los expedientes agrarios, tanto de primera como de segunda instancia, a las que se les denominó Comisión Local Agraria, del fuero estatal y Comisión Nacional Agraria, del fuero federal, se crearon incluso antes de promulgada la Constitución de 1917, al amparo de la ley Carrancista de 6 de enero de 1915; habiendo subsistido con esa denominación institucional durante la vigencia de la Ley de Ejidos, de 8 de enero de 1921, siendo los códigos agrarios de 1934 y de 1941, en que se suprimió la denominación de aquellas instituciones cuasijurisdiccionales encargadas de la tramitación de los expedientes agrarios, pues de conformidad con éstos ordenamientos legales, a la oficina de primera instancia se le denominó Comisión Agraria Mixta; mientras que a la federal se le dio el nombre de Cuerpo Consultivo Agrario⁹.

De conformidad con las legislaciones antedichas, se dispuso la creación de los Comités de campesinos encargados del patrocinio de los expedientes, “quienes intervenían en las solicitudes de tierras y en la creación de nuevos centros de población agrícola”¹⁰; por lo que durante el trámite de los procedimientos, “a dichos representantes se les denominó Comité Particular Ejecutivo, a los cuales el gobernador debía expedir nombramiento”,¹¹ el cual duraba en sus funciones hasta que culminaba el expediente por sus dos instancias y se dictaba la resolución presidencial. Si ésta era favorable y dotaba de tierras a un ejido o las restituía a un núcleo de población, se creaba el Comisariado Ejidal, constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, así como sus suplentes, quienes recibían la tierra y con posterioridad eran los encargados de representar al núcleo.

⁹ Fabila, Manuel, *op. cit.*, nota 4, pp. 247-331.

¹⁰ Mendieta y Núñez, Lucio, *El código agrario*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/590/43.pdf>, p. 185.

¹¹ Gallardo Zúñiga, Rubén, *Derecho agrario contemporáneo* (Hacia una nueva ruralidad en México), México, Porrúa, 2006, p.52.

1.2. Reconocimiento de derechos agrarios individuales bajo la Ley Federal de la Reforma Agraria

El reconocimiento de derechos agrarios individuales se efectuaba mediante diferentes actos jurídicos, y así, el artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), establecía la capacidad que debían acreditar los campesinos para que pudieran adquirir tierras por cualquiera de los actos que con posterioridad analizaremos. De manera que la forma originaria de adquirir derechos agrarios, era mediante el censo que se constituía por los solicitantes de las acciones de dotación de ejidos, de ampliación de éstos, de restitución de tierras, de creación de nuevos centros de población ejidal y de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Cabe recordar en relación a la dotación de tierras, que ésta “era el derecho de los núcleos de población para obtener tierras para satisfacer sus necesidades, siempre que reunieran los requisitos de capacidad individual (artículo 200 de la LFRA) y colectiva (mínimo de 20 integrantes, así como contar, todos ellos, con capacidad individual, entre otros), cuyo procedimiento se seguía ante la Comisión Agraria Mixta y en segunda instancia ante la Secretaria de la Reforma Agraria, procedimiento que finalizaba con la resolución presidencial”¹².

Por lo que ve a la acción de ampliación de ejido, el mismo autor refiere que esta acción:

Solo podía plantearse cuando se hubiere ejecutado una resolución presidencial dotatoria de tierras, y se otorgaba la ampliación, cuando se comprobaba que las tierras que les habían sido dotadas, eran insuficientes para satisfacer las necesidades del poblado y que se explotaban totalmente las tierras de cultivo y

¹² Rivera Rodríguez, Isaías, *El nuevo derecho agrario mexicano*, 2ª edición, México, Mc-Grawhill, 1994, pp. 95-96.

uso común, así como que en el grupo existía un mínimo de 10 personas con capacidad individual¹³.

La restitución de tierras se daba cuando “ los núcleos de población tenían (y tienen) derecho a que se les restituyan sus tierras, bosques o aguas; cuando hayan sido despojados mediante violación a la Ley de Desamortización, o por privaciones realizadas ilícitamente por cualquier autoridad federal. Para que prosperara el ejercicio de esta acción debía comprobarse la propiedad”¹⁴.

Según Isaías Rivera, el reconocimiento de bienes comunales, “era ejercitada por los núcleos de población que de hecho o de derecho conservaban la posesión sobre sus tierras. La capacidad agraria colectiva se reconocía sobre la base de la preexistencia del poblado, la posesión de tierras y el estado comunal de dicha posesión. La capacidad individual se conformaba con los mismos requisitos exigibles para el caso de la dotación”¹⁵. Es decir, se deberían acreditar los extremos del artículo 200 de la LFRA, que disponía:

ARTICULO 200.- Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que esta Ley establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer, mayor de dieciséis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo;

II.- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes;

III.- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual;

¹³ *Ibidem*, p. 96.

¹⁴ *Ibidem*, p. 97.

¹⁵ *Ibidem*, p. 98.

IV.- No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación;

V.- No poseer un capital individual en la industria o en el comercio mayor de diez mil pesos, o un capital agrícola mayor de veinte mil pesos; y

VI.- No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar mariguana, amapola, o cualquier otro estupefaciente.

Ahora bien, la Ley Federal de Reforma Agraria, establecía, como lo dijimos, otras formas legales para adquirir titularidad de derechos agrarios, una vez que ya se encontraban constituidos los ejidos y/o las comunidades indígenas, con la resolución presidencial debidamente ejecutada y deslindada, “al momento de crearse el ejido o reconocerse la comunidad, así también se reconocían en forma individual los derechos de sus integrantes”¹⁶.

Es importante destacar, que las tierras de los ejidos y de las comunidades - al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria (1971-1992), en sus artículos 51, 52 y 53, entre otros- adquirirían el carácter de inalienables, inenajenables, inembargables e intransmisibles, y cualquier acto que contraviniera dichas disposiciones, era considerado nulo de pleno derecho e inexistente. Estas previsiones empezaron a regir desde la Ley Agraria de 1915, y subsistieron hasta que se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, el 27 de febrero de 1992, y las mismas se observaban tanto para las tierras de los núcleos agrarios en general, como para los derechos individuales en lo particular, es decir, para las parcelas de ejidatarios y comuneros y sus demás derechos, entre los que sobresale el uso común en su parte proporcional, que generalmente se constituía por las tierras no laborables, como aquellas destinadas al agostadero del ganado o las que contenían bosques o selvas.

¹⁶ Gallardo Zúñiga, Rubén, *op. cit.* nota 11, p. 56.

Debido a que las tierras ejidales del núcleo y de los campesinos en lo individual se consideraban, además, como un patrimonio colectivo de todos los ejidatarios y comuneros, según se tratara de ejido o comunidad, así como un patrimonio familiar en lo tocante a los derechos agrarios individuales, era obligatorio para el hombre o la mujer titular de derechos, que trabajaran directamente la tierra personalmente y/o con su familia, por lo que, en caso de que un ejidatario o un comunero dejara de trabajar la tierra por más de dos años sin causa justificada, se le podía sujetar a un juicio privativo de sus derechos, y tal sanción era igual tanto para ejidatarios o comuneros, cuando existían elementos para privarlos de sus derechos agrarios en forma individual y para ello, la asamblea realizaba una investigación de usufructo, para verificar quién trabajaba su parcela y quién no lo hacía, y en consecuencia, solicitar la iniciación del juicio privativo ante la Comisión Agraria Mixta.

El procedimiento de privación de derechos contenía la figura de la nueva adjudicación de derechos a favor del campesino que estuviera trabajando la tierra, en este caso la parcela o unidad de dotación, por más de dos años, en forma consecutiva, en lugar del ejidatario que había abandonado el cultivo. Por tanto, ésta constituía otra forma de adquirir derechos agrarios como ejidatario y se reglamentaba por los artículos 72 y 85 de la LFRA. El primero establecía la posibilidad de que campesinos sin tierra, pero que trabajaran lícitamente parcelas o tierras del ejido, pudieran adquirirlas, siempre y cuando acreditaran tener la capacidad jurídica y el derecho para ser reconocidos como ejidatarios, bien en las parcelas que hubiesen abandonado sus titulares, o bien en tierras de uso común propiedad de todo el ejido, que hubiesen abierto al cultivo sin perjuicio de terceros; mientras que el segundo, establecía las causales de privación a los ejidatarios, ya fuera por no trabajar la tierra; por pretender enajenarla en todo o en parte; por cultivar estupefacientes, entre otros.

De conformidad con lo anterior, los artículos 72 y 85, establecían:

Artículo 72. Cada vez que sea necesario determinar a quién debe adjudicarse una unidad de dotación la asamblea general se sujetará, invariablemente, a los siguientes órdenes de preferencia y de exclusión:

I. Ejidatarios o sucesores de ejidatarios que figuren en la resolución en el censo original y que estén trabajando en el ejido;

II. Ejidatarios incluidos en la resolución y en los censos, que hayan trabajado en el ejido aunque actualmente no lo hagan, siempre que comprueben que se les impidió, sin causa justificada, continuar el cultivo de la superficie cuyo usufructo les fue concedido en el reparto provisional;

III. Campesinos del núcleo de población que no figuraron en la solicitud o en el censo, pero que hayan cultivado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de un modo regular durante dos o más años, siempre y cuando su ingreso y su trabajo no haya sido e perjuicio de un ejidatario con derechos;

IV. Campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicios de un ejidatario con derechos;

V. Campesinos del mismo núcleo de población que hayan llegado a la edad exigida por esta ley para poder ser ejidatarios;

VI. Campesinos procedentes de núcleos de población colindantes, y

VII. Campesinos procedentes de otros núcleos de población donde faltan tierras. En los casos previstos en las fracciones III a VII será preferidos quienes tengan sus derechos a salvo. Cuando la superficie sea insuficiente para formar el número de unidades de dotación necesarias, de acuerdo con el censo básico, la eliminación de los posibles beneficiados se hará en el orden inverso al indicado antes. Dentro de cada una de las categorías establecidas, se procederá a la exclusión en el siguiente orden:

a) Campesinos, hombres o mujeres mayores de dieciséis años y menores de dieciocho, sin familia a su cargo;

b) Campesinos, hombres o mujeres, mayores de dieciocho años, sin familia a su cargo;

c) Campesinos casados y sin hijos, y

d) Campesinos con hijos a su cargo. En cada uno de estos grupos se eliminará en primer término a los de menor edad, salvo el caso del inciso d) del párrafo anterior en que se deberá preferir a los que tengan mayor número de hijos a su cargo.

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

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

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

En estos casos, la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular, autor de la herencia;

III.- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

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

V.- Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Para los casos de privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación, se seguía el procedimiento cuasi-jurisdiccional que

establecía la LFRA en sus artículos del 426 al 432, dentro de los que sobresale la necesidad de cubrir las garantías de audiencia y debido proceso a favor de los campesinos en contra de los quienes se pedía su privación, en los siguientes términos:

Artículo 426.- Solamente la Asamblea General o el Delegado Agrario respectivo, podrán solicitar a la Comisión Agraria Mixta que inicie el procedimiento de privación de derechos individuales de un ejidatario y, en su caso, la nueva adjudicación.

Artículo 427.- Cuando el pedimento tenga su origen en el núcleo de población ejidal, deberán llenarse los requisitos establecidos en el artículo 420.

Cuando la privación sea solicitada por el Delegado Agrario, éste señalará las causas de procedencia legal y acompañará a su escrito las pruebas en que funde su petición.

Artículo 428.- Si del estudio del expediente y de las pruebas aportadas resulta cuando menos la presunción fundada de que se ha incurrido en las causas legales de privación, la Comisión Agraria Mixta citará al Comisariado Ejidal, al Consejo de Vigilancia y a los ejidatarios afectados por la posible privación de derechos para que se presenten el día y hora que se señalará al efecto.

Artículo 429.- Las citaciones a que se refiere el artículo anterior, se harán por oficio.

Si el o los ejidatarios afectados se ausentaron del ejido dejando abandonada la o las parcelas, se hará constar este hecho en una acta que se levantará ante cuatro testigos, ejidatarios y la notificación se hará por medio de avisos que se fijen en la oficina municipal del lugar y en los lugares más visibles del poblado.

Artículo 430.- El día y la hora señalados para la celebración de la audiencia, se escuchará a los interesados y se recibirán pruebas y alegatos.

Artículo 431.- La Comisión Agraria Mixta, quince días después de celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, emitirá opinión y enviará el expediente desde

luego al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por conducto de su Delegado.

Artículo 432.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, tan pronto reciba el expediente, hará un estudio del caso, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y en el término de treinta días elaborará su dictamen, que deberá llevarse al Presidente de la República para la resolución definitiva que proceda.

Artículo 433.- La resolución presidencial será enviada por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al Delegado correspondiente para su ejecución. A tal fin se notificará al Comisariado para que en el caso de que se haya decretado la privación de derechos y no se haya procedido a la nueva adjudicación, proceda a citar a Asamblea General con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación de que se trate, en los términos de esta Ley.

Para una mejor comprensión de lo anterior, es pertinente reseñar algunas de las características jurídicas inherentes a los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidad de dotación, dada su trascendencia histórica, puesto que desde 1915 hasta 1992, dicha figura representó lo más genuino del derecho tutelar agrario, bajo las premisas de inenajenabilidad, indivisibilidad, irrenunciabilidad e inembargabilidad de las parcelas ejidales, bajo la óptica de la preservación del patrimonio familiar, al respecto señala Rivera:

Con el objeto de que la secretaría mantuviera una vigilancia supuestamente estrecha sobre los núcleos de población ejidal por conducto de sus delegaciones estatales y éstas a través de sus Promotorías, se practicaban las denominadas investigaciones generales de usufructo parcelario (IGUP), que tenían como fin mantener regularizados los derechos agrarios locales, detectando las violaciones a la ley por la cuales se hacían acreedores a la privación de sus derechos. Dado que para sufrir la privación de derechos se debía comprobar la in explotación por

más de dos años consecutivos, se consideró que dichas investigaciones generales no podían practicarse por periodos inferiores a dicho término¹⁷.

De lo anterior cabe destacar, la facultad que tenían los Delegados de la Secretaría de la Reforma Agraria, dado que ellos encomendaban y/o realizaban investigaciones de usufructo parcelario que consistían en indagar, qué ejidatario estaba o no trabajando la parcela, o quién la había abandonado, o bien, averiguar quién estaba quebrantando las disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria entre otras, para de esta manera iniciarle al ejidatario sancionado, juicio privativo de derechos agrarios.

Chávez Padrón, señala sin embargo, “que no se daba entrada a las solicitudes infundadas, o que no fueran acompañadas de pruebas que, por lo menos, establecieran la presunción de que los ejidatarios acusados habían incurrido en causa de privación de sus derechos”¹⁸.

Así mismo sostiene la misma autora, que una vez hecho lo anterior la “Comisión Agraria Mixta declaraba instaurado el procedimiento a petición del Delegado Agrario, quien señalaba las pruebas a su petición, o a pedimento de una asamblea general de ejidatarios legalmente constituida”.¹⁹ Para que fuera procedente lo anterior, es decir, para que se declarara instaurado un procedimiento de juicio de privación, era menester que la Comisión Agraria, realizara una escrupulosa valoración de la solicitud de privación, analizando las pruebas aportadas, y si dichas pruebas provocaban presunción de causas de privación citaba a una audiencia.

La autora en comentario, igualmente nos dice:

La Comisión Agraria Mixta se encargaría del estudio del expediente y de las pruebas aportadas y si concluía que había presunción fundada para que la acción procediera, citaba mediante oficios al Comisionado Ejidal, al Consejero de

¹⁷ Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.* nota 12, p. 100.

¹⁸ Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, nota 2, p. 218.

¹⁹ *Ibidem*, p. 219.

Vigilancia y a los ejidatarios afectados e interesados para que en el día y hora que señalara la Comisión Agraria, se presentaran a la audiencia en donde se les escucharía y se les recibiría sus pruebas y alegatos. Si los presuntos privados de derecho se encontraban ausentes, primero se les levantaría una acta ante cuatro testigos ejidatarios a fin de que se les notificara mediante avisos que se fijaban en la oficina municipal del lugar y en los lugares más visibles del poblado, que se estaba siguiendo un juicio privativo de derechos agrarios en su contra, para que se presentaran el día y en la hora que se les señalaba²⁰.

Rivera, manifiesta por su parte que, “al recibir la Comisión Agraria Mixta la solicitud de privación de derechos, en primer lugar debía verificar que hubiera elementos que hicieran presumir la existencia de alguna causal para ello, en cuyo caso procedía a citar a los interesados a una audiencia de pruebas y alegatos, donde se recibían éstos, las que una vez desahogadas y valoradas permitían a dicha autoridad emitir la resolución respectiva”²¹.

Así pues, la Comisión Agraria Mixta, con la solicitud de la asamblea o del Delegado, citaba a una audiencia de pruebas y alegatos al presunto privado, al nuevo adjudicatario y al comisariado ejidal y consejo de vigilancia; emitiendo la resolución dentro de un término de 10 días posteriores a la celebración de la audiencia, lo anterior, bajo el apoyo del artículo 430 y 431 de la LFRA.

Con ello, resulta lógico advertir que “la privación de los derechos de un ejidatario o comunero solo podía decretarse por la resolución que emitía en términos de ley, la Comisión Agraria Mixta”²².

Por otra parte, afirma Rivera: “contra la resolución que emitía la Comisión Agraria Mixta, las partes podían interponer el recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el cual resolvía en definitiva”²³. Es decir, en caso de

²⁰ *Ídem*.

²¹ Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, nota 12, p. 100.

²² Ruiz Massieu, Mario, *Reformas y adición de la ley federal de reforma agraria 1983-1988*, capítulo IX, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/984/10.pdf>.

²³ Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, nota 12, p. 100.

inconformidad, el interesado podía acudir, en un término de 30 días después de la publicación de la resolución en el Periódico Oficial, ante el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano revisor cuasijurisdiccional de segunda instancia y del fuero federal, cuya resolución era definitiva. Lo anterior tenía su sustento en el artículo 432 de la comentada ley.

Un aspecto importante a destacar es que posterior a que se dictara la citada resolución de alzada, la misma se tenía que publicar en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, la que se remitía al Registro Agrario Nacional, para que fuera inscrita y se diera de baja a los ejidatarios que se les había privado de los derechos agrarios, efectuándose el otorgamiento de nuevos certificados que acreditaban como ejidatarios a aquellos a los que les hubiera prosperado la solicitud de la nueva adjudicación, para lo cual, se ordenaba al Comisariado del ejido, que convocara a una asamblea para que se adjudicara la unidad de dotación a los nuevos adjudicatarios, de acuerdo con el artículo 433 de Ley Federal de Reforma Agraria.

Por todo lo anterior, sostiene Chávez Padrón:

Con la breve glosa de los preceptos anteriores, se tiene una idea concreta de quienes son las personas a quienes se les puede adjudicar una parcela cuando está vacante, y que ambas cosas – tanto el reconocimiento de la nueva adjudicación, como el juicio de privación de derechos a ejidatario sancionado- se tramitan simultáneamente, o sea, se determina a quien se priva de sus derechos ejidales, y a quien se le adjudican dichos derecho²⁴.

Nótese de todo lo anterior, que el reconocimiento que a favor de los nuevos adjudicatarios, en los casos de los juicios privativos de derechos agrarios, era como ejidatarios y nunca como simples poseesionarios.

²⁴ Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, nota 2, p. 218.

1.3. Reconocimiento de derechos ejidales por apertura de tierras al cultivo

Este apartado, de alguna forma, es consecuencia del anterior, en el que se expuso el artículo 72 de la LFRA, que disponía, entre otros aspectos, la posibilidad de que campesinos del núcleo de población que no figuraron en la solicitud o en el censo, pero que hubieran cultivado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de un modo regular durante dos o más años, siempre y cuando su ingreso y su trabajo no hubiese sido en perjuicio de un ejidatario con derechos, pudieran ser reconocidos como ejidatarios a propuesta de la asamblea general de ejidatarios.

Este tema del reconocimiento de derechos ejidales, fuera de la figura del juicio privativo y de la nueva adjudicación, reviste una importancia determinante para el presente trabajo, habida cuenta que se trataba de un reconocimiento de derechos como ejidatario a favor del campesino que hubiese abierto tierras al cultivo dentro del uso común del ejido, esto es, en tierras que no fueran de ejidatarios en lo individual.

De manera tal que ese reconocimiento que proponía la asamblea y que se formalizaba legalmente por la Comisión Agraria Mixta, se hacía otorgando derechos plenos de ejidatario al campesino propuesto, con todos los derechos y obligaciones inherentes a esa calidad, como lo era trabajar y aprovechar la tierra; asistir a las asambleas; votar y ser electo para los cargos de comisariado ejidal o del consejo de vigilancia; designar sucesores, o bien, que a su fallecimiento sus familiares o causa-habientes, pudieran heredar por sucesión legítima o testamentaria sus derechos agrarios; sucesión que regulaban los artículos 81 y 82 de la LFRA, que enunciaban:

Artículo 81.- El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad de dotación y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, de entre su cónyuge e hijos, y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que dependan económicamente de él.

A falta de las personas anteriores, el ejidatario formulará una lista de sucesión, en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, siempre que también dependan económicamente de él.

Artículo 82.- Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

- a) Al cónyuge que sobreviva;
- b) A la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreado hijos;
- c) A uno de los hijos del ejidatario;
- d) A la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años; y
- e) A cualquiera otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos a que se refieren los incisos b), c) y e), si al fallecimiento del ejidatario resultan dos o más personas con derechos a heredar, la Asamblea opinará quién de entre ellas debe ser el sucesor, quedando a cargo de la Comisión Agraria Mixta la resolución definitiva que deberá emitir en el plazo de treinta días.

Si dentro de los 30 días siguientes a la resolución de la Comisión, el heredero renuncia formalmente a sus derechos, se procederá a hacer una nueva adjudicación, respetando siempre el orden de preferencias establecido en este artículo.

Es decir, la sucesión de derechos agrarios ejidales era una forma más de adquirir derechos como ejidatario, pero resulta pues importante destacar que, en cualquiera de las formas que se han analizado con anterioridad, y en especial, la de reconocimiento por apertura de tierras al cultivo en el uso común, siempre recaía un reconocimiento de derechos agrarios pleno y no restringido, como ahora

de manera insuficiente lo ha contemplado la Ley Agraria en vigor, con la comentada figura del reconocimiento de posesionarios, lo cual veremos en los capítulos subsecuentes.

CAPÍTULO 2

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN MATERIA AGRARIA, DEL AÑO DE 1992

2.1 Contexto social y político de la reforma constitucional de 1992 (la influencia de la globalización y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte)

Desde luego que si el reparto social agrario comenzó a materializarse en México a partir de 1915, de una forma incipiente y ya más acelerada a partir del sexenio del general Lázaro Cárdenas, obviamente para la década de 1980, prácticamente ya no existían tierras afectables para dotar o ampliar ejidos, ni tampoco para restituir a los núcleos de población comunal. Es decir, la clase terrateniente de hacendados que se consolidó durante el porfiriato, desapareció del escenario social y político de México, y en su lugar, quedaron establecidos los ejidos, las comunidades de indígenas y la pequeña propiedad.

Por otro lado, en lo concerniente a los derechos agrarios de ejidatarios en el ámbito individual, se expresaba una peculiar forma de coexistencia entre situaciones de hecho y de derecho; habida cuenta que, aun cuando se encontraba prohibida la enajenación total o parcial de las unidades de dotación y el acaparamiento de éstas, en los hechos se daban esas transacciones y lo que acontecía como una situación ilegal de hecho, con el tiempo se regularizaba jurídicamente al amparo de los famosos juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones de unidades de dotación.

La situación del campo mexicano, que era y sigue siendo de marginación y de abandono institucional en lo concerniente en los apoyos productivos, requería, –y desde luego sigue requiriendo con urgencia- de una atención más directa y efectiva de los órganos oficiales del Estado, con el fin de definir la tenencia de la tierra y de elevar la productividad agropecuaria y, consecuentemente, mejorar las condiciones de vida de las familias del medio rural. Sin embargo, las medidas neoliberales adoptadas en el sexenio salinista, interpretaron, bajo estos parámetros la crisis social del campo; implementando medidas tendientes a la privatización de las tierras ejidales y comunales, contrariando con ello los postulados del Derecho social producto de la revolución de 1910. De ahí que en la exposición de motivos de esa reforma, los ideólogos del régimen, tratando de justificar la concepción privatizadora, señalaron que “los campesinos requerían, demandaban un cambio y transformación en el campo para mejorar la vida de sus familias; reclamando sobre todo seguridad en la tenencia de la tierra”²⁵.

Sin embargo, la intención real del gobierno de Salinas de Gortari fue la de satisfacer las principales exigencias del Fondo Monetario Internacional ya que en la década de los ochenta, señala Stiglitz, R. Regan y M. Thatcher predicaron la ideología del libre mercado en Estados Unidos y el Reino Unido, y tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial, dirigidos por el G-7²⁶, se convirtieron en los instrumentos por los cuales esas ideas se impusieron a los países pobres, que necesitaban préstamos y subvenciones, es decir, a través del poder económico, de sanciones y de la retirada de la ayuda en momentos de crisis²⁷.

En la implementación del neoliberalismo resultaron determinantes las directrices del denominado Consenso de Washington (1989), cuya primera formulación se debe a J. Williamson, que propuso para los países

²⁵ Exposición de Motivos, iniciativa del ejecutivo para la reforma del artículo 27 constitucional, febrero 1992, p. 1.

http://transparencia.senado.gob.mx/historico_respuestas/content/2006/92-Noviembre/F1168.pdf

²⁶ El Grupo de los siete, se integra por los gobiernos de los siguientes países más industrializados: Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá, Italia, Francia y el Reino Unido.

²⁷ Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2003, p. 34.

subdesarrollados, principalmente latinoamericanos, las siguientes diez medidas: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público (subvenciones, educación y sanidad), reforma fiscal, tipos de interés, tipo de cambio (determinado por las fuerzas del mercado), liberalización comercial, política de apertura respecto a la inversión extranjera directa, política de privatizaciones, política desreguladora y derechos de propiedad.

Estas medidas constituyeron elementos orientadores para los gobiernos de los países en desarrollo y los organismos internacionales para el momento de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos, y entre estas formulaciones del Consenso de Washington, en las décadas de los ochenta y noventa, sobresalen por su trascendencia para los países latinoamericanos, desde el punto de vista de J. Stiglitz: la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados²⁸.

Es pertinente destacar, que la expansión y fortalecimiento del neoliberalismo en el último cuarto del siglo XX se sustentó en gran parte en el fenómeno de la globalización, que en la opinión de Stiglitz, consiste en “la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras”²⁹, que podemos considerar, globalizó prácticamente las ideas neoliberales.

De esta forma, la implementación del neoliberalismo y las presiones derivadas para México de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en su conjunto demandaban cambios en el régimen jurídico mexicano para favorecer medidas potencialmente globalizadoras y neoliberales.

En efecto, señala Esquivel:

²⁸ Ibidem, p. 81.

²⁹ Ibidem, p. 34.

La escisión del PRI con las clases sociales mayoritarias del país, se evidenció durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, bajo el cual se genera toda una estrategia económica a favor del grupo empresarial dominante, privatizándose importantes empresas otrora estatales como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Liconsa y otras más del rubro de las telecomunicaciones, que se *subastaron* a la iniciativa privat. Pero en cuanto a la tenencia de la tierra se refiere, tenemos la reforma constitucional de 1992, que coincide con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, bajo cuyo esquema se modifica substancialmente el contenido del Derecho agrario y se aniquilan igualmente las empresas de naturaleza social³⁰.

Así pues, entre los efectos del TLCAN y de la implementación del neoliberalismo, se encuentra la obligación del Estado mexicano de subastar empresas públicas, tales como la referida Compañía Nacional de Subsistencias Populares, la cual operaba directamente con los productores agropecuarios y con los consumidores, al comprarles las cosechas a los primeros, con precios de garantía, para vender directamente, sin intermediarios, a las clases más desprotegidas, productos como frijol, maíz, arroz, garbanzo, lácteos, entre otros; logrando con ello que los grandes empresarios privados bajaran los precios de sus productos, lo que lógicamente atenuaba un poco la situación de pobreza del pueblo mexicano.

Aunado a lo anterior, la forma en que se pactó en el TLCAN lo relativo al sector agropecuario fue muy desventajosa para México, ya que se permitieron los subsidios. El problema de los subsidios ha sido determinante en la problemática agropecuaria en función de las grandes diferencias económicas entre Estados Unidos y México, que se traducen en una competencia sumamente desigual en este sector, más aún si consideramos que Estados Unidos destina importantes cantidades para subsidiar el sector agrícola, lo que permite a las grandes agroempresas inundar los mercados externos con precios de un cuarenta por ciento

³⁰ Esquivel Ramírez, Edilberto, *Génesis, evolución y perspectiva de los bienes comunales en México*, tesis de maestría, Universidad del país vasco EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA, España, 2012-2013, p. 74.

por debajo de los costos de producción en promedio³¹, lo cual perjudica de sobremanera a los productores mexicanos, que se ven imposibilitados para competir con los productos estadounidenses altamente subsidiados por su gobierno.

Cabe señalar que los subsidios están permitidos en el TLC con la condición de que los gobiernos, al pretender modificarlos, tomen en cuenta las repercusiones en los otros países firmantes; es obvio que México no se encuentra en condiciones de competir en cuanto a subsidios con Estados Unidos, de manera que la única forma que tiene de combatirlos es mediante la imposición de cuotas compensatorias, medida que no resuelve el problema.

Ramírez Pineda considera que las negociaciones del TLC afectaron severamente al campo mexicano, en virtud de que no se valoraron en su dimensión las enormes diferencias existentes entre los socios como son: las condiciones agrologicas de la tierra, el mayor desarrollo tecnológico, la superioridad de la infraestructura productiva e institucional, que incluyen políticas de Estado en materia crediticia y de precios, que protegen con determinación a sus productores y los alientan a expandirse y ocupar otros mercados. Por lo que se expuso a los campesinos mexicanos a una competencia desigual, que ahondó la pobreza. Así, en el periodo de vigencia del TLC se han perdido un millón trescientos mil empleos en el sector y unos 360,000 campesinos, en promedio, abandonan anualmente sus comunidades.

³¹ La Ley Agrícola de Estados Unidos firmada en mayo del 2002, incrementó los subsidios al campo en un 80% respecto de la Ley de 1996, elevándolos a 248 mil 600 millones de dólares durante los próximos diez años, de manera que por cada dólar que el gobierno mexicano destine este año a los productores agrícolas, el de Estados Unidos destinará a su vez 6.6 dólares (el presupuesto agrícola de México para el 2003 fue de 33mil 953.9 millones de pesos y el de Estados Unidos de 198 000 millones de pesos), esta política de subsidios por parte de Estados Unidos es contraria a la 4ª reunión de la OMC del 2001, que pretende eliminar los subsidios y distorsiones del mercado. Además, Estados Unidos a través del FMI, el Banco Mundial y los tratados de libre comercio presiona a los países para abrir los mercados a sus exportaciones, eliminen subsidios y reduzcan sus tarifas. Zúñiga M., Juan Antonio, "Agricultores estadounidenses reciben hoy 80% más de subsidios que en 96", Periódico *La Jornada*, Suplemento El campo ante el TLCAN, México, D. F. 6 enero de 2003, pp. 3-7.

Agrega Ramírez Pineda que, en términos económicos el TLC ha sido muy desfavorable para el sector agropecuario. A diez años de su vigencia la balanza comercial de granos, oleaginosas y pecuaria, donde participan todos los productores del campo, arroja un déficit de 17,000 millones de dólares; así mismo, de los 4 millones de productores rurales existentes, menos de 250,000 producen excedentes comercializables; el 10% de los más ricos acaparan 34% del ingreso rural y el 10% más pobre apenas obtiene el 2%. El 80% de la población del campo vive en la pobreza³².

Aunado a lo anterior, el problema de la alimentación en México se ha agravado, ya que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las importaciones se incrementaron en 18 mil 706 millones de dólares, hasta llegar a casi 43 mil millones entre noviembre de 2006 y marzo de 2011. Las actividades agropecuarias aportaron apenas 3.5 por ciento del producto interno bruto de México, durante el primer trimestre de 2011, en tanto que en marzo de 2011 se pagaron 1,231.6 millones de dólares por importación de alimentos, principalmente de: leche y sus derivados, trigo, maíz, semilla de soya y pescados, dentro de un marco caracterizado por el progresivo deterioro de la producción rural y pesquera así como por el incremento de la pobreza³³.

Po otra parte, para México el sector agropecuario es de gran importancia, ya que el 20% de la población económicamente activa se dedica a la agricultura, en tanto que en Estados Unidos y Canadá no llega ni a 5%, por lo que evidentemente los problemas agropecuarios impactan de distinta manera a los países socios y, en este caso, en mayor proporción a México.

Así mismo, la tenencia de la tierra entre los países socios es diferente, por lo que a Estados Unidos y Canadá, que no contemplan la propiedad social, obviamente no les convenía que su posible socio mexicano siguiera rigiéndose

³² Ramírez Pineda, Luis Antonio, citado por Pérez Silva, Ciro y Dávalos, Renato, "Aprueba la Permanente pedir revisión del TLCAN en materia agropecuaria", Periódico *La Jornada*, México, D. F., 8 de enero de 2004, p. 27.

³³ Zuñiga, Juan Antonio, "En el primer trimestre repuntó 42 mil 918.7 mdd, reporta el BdeM", Periódico *La Jornada*, México, D. F., 4 de junio de 2011, p. 25.

totalmente bajo el régimen ejidal y comunal, pues ello no era ni es compatible con los fundamentos del capitalismo globalizador, cuya esencia descansa en la sacralización de la propiedad privada, ya que solamente ésta y no la social, según su concepción, genera ganancias y posibilidad de desarrollo, aunque dicho desarrollo no incluya a toda la población.

Por tanto, la exigencia para la firma del TLCAN, en el terreno internacional, requería, en lo fundamental, que la propiedad privada sobre la tenencia de la tierra no siguiera amenazada con expectativas de solicitud de dotación y ampliación de tierras, por un lado, y por el otro, que se abriera la posibilidad para que las tierras ejidales y comunales pudieran ser objeto de enajenación y de cambio del régimen de propiedad social a privada.

Así, con la reforma constitucional de 1992 en materia agraria, se llevó a cabo, en primer lugar, la cancelación de la dotación y ampliación de tierras a los ejidos, y en segundo lugar, se formalizó jurídicamente la enajenación de las parcelas ejidales y comunales, la adopción del dominio pleno y la aportación de tierras a sociedades civiles y mercantiles, tratando de adecuar el marco legal nacional a los parámetros de los vecinos del norte, sin tomar en cuenta las condiciones históricas y la realidad social de unos y otros.

Para una mejor comprensión de lo anteriormente expuesto, conviene transcribir a continuación lo medular de la reforma del texto fundamental, contenida en la fracción VII, del artículo 27, así como en los artículos 75, 80 y 81 de la Ley Agraria vigente, con el fin de ilustrar la extinción del reparto agrario y la apertura de la posibilidad de cambiar el régimen ejidal y comunal al de propiedad particular.

Artículo 27.- Fracción VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas...la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas...la ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les

convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulara el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre si, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijara los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgara al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetara el derecho de preferencia que prevea la ley.

La ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, esto es, la vigente Ley Agraria, establece, con relación a lo antes transcrito, lo siguiente:

Artículo 75.- En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento:

I. La aportación de las tierras deberá ser resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley.

Artículo 80. Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

Para la validez de la enajenación se requiere:

a) La manifestación de conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, ratificada ante fedatario público;

b) La notificación por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Será aceptable para este efecto la renuncia expresada por escrito ante dos testigos e en el Registro Agrario Nacional, y

c) Dar aviso por escrito al comisariado ejidal.

Realizada la enajenación, el Registro Agrario Nacional, procederá a inscribirla y expedirá los nuevos certificados parcelarios, cancelando los anteriores. Por su parte, el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

Artículo 81.- Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.

Todo lo anterior pone de manifiesto la concepción privatizadora producto de la corriente neoliberal del régimen salinista, que en materia agraria significa, a no dudar, un retroceso frente al derecho social revolucionario; habida cuenta que, en estos tiempos, a principios del siglo XXI, la venta legal ilegal de tierras ejidales y comunales ha ocasionado, entre otros aspectos, el cambio de uso de suelo y el consecuente deterioro ecológico, pues en efecto,

La voracidad de la ideología empresarial ha ocasionado no solo el cambio drástico de la vocación de la tierra de agraria y forestal a urbana, con el consecuente deterioro ecológico, sino que, además, la especulación con el mercado de esa tierra, ha originado desplazamientos de grupos humanos del campo a la ciudad, con el consecuente estado de miseria y marginación; lo cual lógicamente embona a la violencia que en los últimos tiempo parece ser el *cuarto jinete del apocalipsis*³⁴.

Así, por otro lado, la reforma constitucional y legal de 1992, ocasionó también el fin del reparto agrario que inicio desde 1915, proscribiendo las acciones de dotación de ejidos y de ampliación de estos, subsistiendo solamente y para

³⁴ Esquivel Ramírez, Edilberto, *El derecho y su filosofía en México y en el mundo*, México, Themis, 2010, p. 148.

bien, las restituciones y el reconocimiento de régimen comunal que, junto con otras acciones colectivas e individuales, se tramitan ante los Tribunales Agrarios.

En relación a lo anterior, afirma Witker, que el Tratado de Libre Comercio que motivó la reforma constitucional en materia agraria, en lo general no logró, como lo pretendieron sus ideólogos, elevar la productividad en el campo ni las condiciones de vida de sus habitantes. Por el contrario, ha dejado en desventaja económica a ese sector, así como a las pequeñas y medianas empresas, dado que no hay igualdad de condiciones sociales ni económicas entre estos tres socios, puesto que los Estados Unidos y Canadá no solo cuentan con condiciones infraestructurales más óptimas, sino, además, con apoyos directos significativos a los productores agrícolas, lo que ocasiona que los productores de México queden en un estado de desigualdad competencial, agudizando la pobreza, la emigración y la fragmentación de las familias campesinas³⁵.

Desde luego que, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1992, que Carlos Salinas de Gortari envió a los legisladores, se expresó que la misma tenía entre otros fines, brindar mayor oportunidad de producción con recursos crediticios a campesinos, vías abiertas para la comercialización de productos, ofreciendo a los inversionistas participación en las actividades agropecuarias; revirtiendo el minifundio y evitando el regreso al latifundio, permitiendo que las tierras ejidales puedan ser motivo de cualquier contrato de aprovechamiento, es decir, quedando legitimadas las prácticas de usufructo parcelario y de renta e incluso la posibilidad de enajenar las parcelas ejidales³⁶.

No obstante lo anterior, el efecto ocasionado ha sido justamente el contrario a la exposición de motivos, puesto que, las otrora parcelas ejidales ya de por sí reducidas entre los hijos de los ejidatarios, una vez que entró en vigor el nuevo

³⁵ Witker Jorge, Madrigal Díaz, Ivone, "Tratado de Libre Comercio de América del Norte, defensa jurídica tardía del campo mexicano", *Revista latinoamericana de derecho social*, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, UNAM-IIIJ, núm. 12, enero-junio 2011, pp.149-168. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/12/art/art5.pdf>

³⁶ Valdez Abascal, Rubén, Reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, p. 65. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/957/6.pdf>

artículo 27 constitucional y las leyes reglamentarias, al permitir la enajenación de los derechos parcelarios, la consecuencia ha sido la venta indiscriminada de las parcelas ejidales -sobre todo aquellas aledañas a las manchas urbanas-, en lotes para viviendas o en fracciones reducidas de dichas parcelas, generando con ello no solo actos ilegales sino el minifundio que torna improductiva la tierra en la actividad agrícola.

Con motivo de la precitada reforma constitucional, se crearon órganos institucionales tales como los tribunales agrarios, que en esencia sustituyeron al Ejecutivo Federal en la resolución de los expedientes agrarios. A dichos órganos jurisdiccionales se les ha conferido plena autonomía y jurisdicción para resolver todo tipo de controversias relacionadas con la tenencia de la tierra ejidal y comunal y la relación que se suscite entre ésta con la pequeña propiedad y con las asociaciones civiles o mercantiles, entre otras acciones.

Para lo anterior, se promulgaron la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, cuya fundamentación se contempla en los siguientes artículos:

Artículo 27 Constitucional.- Fracción XIX. Con base en esta Constitución, el estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyara la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el ejecutivo federal y designados por la cámara de senadores o, en los recesos de esta, por la comisión permanente.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

Artículo 163 de la Ley Agraria.- Son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Los tribunales agrarios se componen de:

I.- El Tribunal Superior Agrario, y

II.- Los tribunales unitarios agrarios.

2.2. Características de las tierras ejidales y comunales

Recordemos que con el marco constitucional antes de la reforma de 1992, las tierras ejidales tenían las características de ser: inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransmisibles, por lo que, cualquier acto o contrato que se realizaba en contravención a la Ley Federal de Reforma Agraria, como lo establecía el artículo 52, sería nulo de pleno derecho. Sin embargo, la práctica nos dejó ver que de hecho se realizaban diversos actos o negocios al margen de la ley, creándose con ello no sólo una práctica irregular, sino desventajosa para los propios ejidatarios³⁷.

Con la reforma de 1992 se modificó el régimen jurídico agrario y, por ende, se modificó también la propiedad ejidal y comunal³⁸. A partir de dicha reforma, se abre la posibilidad legal para que las tierras ejidales y comunales puedan enajenarse y para que se puedan aportar a sociedades civiles y mercantiles, liquidándose así las previsiones sociales que se generaron como producto de la revolución, tales como la inenajenabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de las tierras agrarias.

³⁷ Gallardo Zúñiga, Rubén, *op. cit.*, nota 11, p. 360.

³⁸ *Ídem.*

En lo tocante a la imprescriptibilidad de las tierras ejidales y comunales, la Ley Agraria dispone en los artículos 64 y 74, que las reservadas al asentamiento humano y al uso común, son imprescriptibles, inalienables e inembargables. Sin embargo, dichas características no rigen para las tierras parceladas, puesto que los artículos 20, 48 y 80 disponen que los derechos parcelarios pueden prescribir en favor de sus poseedores, bajo los términos y requisitos que se establecen en los propios numerales; que dichas parcelas se pueden ceder, renunciar y/o enajenar; lo cual significa que, ese tipo de tierras ya no contemplan aquella modalidad del Derecho Social.

Por otro lado, si bien es cierto que el referido artículo 74, refiere que las tierras de uso común o colectivo, propiedad de todo el núcleo de población, son inembargables, imprescriptibles e inenajenables, no lo es menos que, ese mismo numeral, en su última parte, previene: “salvo los casos previstos en el artículo 75”. Y en el caso, éste artículo, en su primer párrafo, establece: “En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios, conforme al siguiente procedimiento:”

Lo anterior nos conduce a concluir, indudablemente, lo que apuntamos en líneas anteriores, en el sentido de que la reforma constitucional y legal de 1992, introdujo la posibilidad –rechazada totalmente bajo las leyes revolucionarias de 1915 a 1991-, de que las tierras ejidales y comunales, tanto parceladas, de adjudicación individual, como las de uso común, puedan ser objeto de actos de transmisión del dominio entre ejidatarios, en tratándose de tierras parceladas, o bien, aportar la propiedad de las de uso común o colectivo a sociedades civiles o mercantiles. Más aún, el artículo 81 de la vigente Ley Agraria, establece que los ejidatarios titulares de tierras parceladas, puedan adquirir respecto de éstas, el dominio pleno o la propiedad privada, previa autorización de la asamblea.

Las tierras ejidales y comunales, de conformidad con el actual artículo 27 constitucional, son aquellas cuya propiedad pertenecen a un núcleo de población

ejidal o comunal, mismas que constituyen la superficie que les han sido dotadas a un determinado núcleo de población, o bien, que dichas tierras hayan sido adquiridas por alguna otra vía y que las mismas se hubiesen incorporado al régimen ejidal.

Bajo la legislación anterior a 1992, los núcleos de población carentes de tierras, únicamente podían adquirirlas mediante los procedimientos de dotación, ampliación de ejidos, restitución o reconocimiento y titulación de bienes comunales, que culminaban con resolución presidencial. Ahora, al haberse liquidado tales procedimientos, solamente se pueden constituir nuevos ejidos cuando así lo decida un grupo de veinte o más individuos, quienes deberán aportar una superficie de tierra para tal efecto, contando para ello con un reglamento interno, tal como lo disponen los artículos 90, 91 y 92 de la Ley Agraria, que enuncian:

Artículo 90.- Para la constitución de un ejido bastará:

- I. Que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución;
- II. Que cada individuo aporte una superficie de tierra;
- III. Que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en esta ley; y
- IV. Que tanto la aportación como el reglamento interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Será nula la aportación de tierras en fraude de acreedores.

Artículo 91.- A partir de la inscripción a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, el nuevo ejido quedará legalmente constituido y las tierras aportadas se regirán por lo dispuesto por esta ley para las tierras ejidales.

Artículo 92.- El ejido podrá convertir las tierras que hubiere adquirido bajo el régimen de dominio pleno al régimen ejidal, en cuyo caso el comisariado ejidal

tramitará las inscripciones correspondientes en el Registro Agrario Nacional, a partir de lo cual dicha tierra quedará sujeta a lo dispuesto por esta ley para las tierras ejidales.

Por tanto, como lo establece el artículo 44 de la Ley Agraria, las tierras ejidales para los efectos de la citada ley, por su destino, se dividen en: a) Tierras para el asentamiento humano; b) Tierras de uso común; y, c) Tierras parceladas.

Es importante hacer la aclaración de que las características de las tierras ejidales son las mismas que las correspondientes a las comunidades, puesto que el artículo 107 de la ley de la materia, dispone que son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé dicha ley.

Así pues, tal como lo dijimos, contrario a las características de las tierras de naturaleza agraria, bajo la Ley Federal de Reforma Agraria, ahora las tierras ejidales y comunales pueden ser objeto de cualquier tipo de contrato de aprovechamiento o asociación, celebrado por el núcleo de población, o por ejidatarios o comuneros, ya sea que se trate de tierras de uso común propiedad de todo el poblado o de parcelas ejidales cuya titularidad sea de ejidatarios o comuneros en lo particular. Lo anterior significa que las tierras de uso común, se pueden aportar en plena propiedad a sociedades civiles o mercantiles, en las cuales pueden participar ejidatarios y pequeños propietarios, tal como lo disponen los artículos 45 y 46, de la vigente Ley Agraria, este último que también prevé que las tierras ejidales pueden ser objeto de garantía, solo en lo que atañe a su usufructo.

Cabe mencionar que esta garantía solo podrán otorgarla en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales; y que en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor, por resolución del tribunal agrario, puede hacer efectiva dicha garantía de la explotación la tierra hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverá el usufructo al núcleo de población ejidal o al ejidatario según sea el caso.

Bajo el actual marco legal, existen tres instituciones en el marco jurídico agrario, que constituyen una diferencia fundamental con el Derecho tutelar agrario producto de la revolución de 1910, las cuales se refieren a la prescripción de las tierras ejidales y comunales, la enajenación de estas y la posibilidad de la obtención del dominio pleno o la propiedad privada de las parcelas de ejidatarios y comuneros. Por la trascendencia de estas figuras, considero conveniente referirme a cada una de ellas por separado, comenzando por la prescripción adquisitiva.

Desde luego que la prescripción adquisitiva nunca fue contemplada por la legislación emanada de la revolución, pues desde la ley preconstitucional de 6 de enero de 1915, hasta la recientemente derogada Ley Federal de Reforma Agraria, contuvieron una fuerte oposición a las instituciones de Derecho civil, por considerar que éste era producto de la tendencia patrimonialista y privatizadora. De ahí que la redacción del anterior artículo 27 constitucional, así como de lo que disponían los numerales 52, 53 y 75, de la Ley Federal de Reforma Agraria, expresamente prohibieran esa institución sobre todo tipo de tierras ejidales y comunales, ya fueran de derecho individual o colectivo.

La institución de la prescripción adquisitiva, lógicamente ingresó con la reforma constitucional de 1992, que contiene, a no dudar, una marcada tendencia hacia el Derecho común, tan es así que los tribunales del Poder Judicial de la Federación, al interpretar esa figura prevista en el actual marco legal agrario, han sostenido que ésta es un institución de Derecho civil, pues así se desprende de la jurisprudencia número 603, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, con número de registro 913545, del tomo IV, Civil, página 562, que dice:

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. ES UNA INSTITUCIÓN DE DERECHO CIVIL Y NO AGRARIA, POR LO QUE EL ACCIONANTE DEBE AJUSTARSE A LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO CIVIL Y A LA JURISPRUDENCIA DEFINIDA AL RESPECTO.- Si bien es cierto que no existe disposición expresa en el Código Civil para el Estado de Baja California que obligue a manifestar solemnemente en la demanda de prescripción positiva, la frase "causa generadora

de la posesión", la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia por contradicción de tesis número 18/94, visible en la página 1235, del Tomo IV, Tercera Sala, Segunda Parte, Octava Época, de la Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, se pronunció al respecto bajo el rubro: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. PARA QUE SE ENTIENDA SATISFECHO EL REQUISITO DE LA EXISTENCIA DE LA 'POSESIÓN EN CONCEPTO DE PROPIETARIO' EXIGIDO POR EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y POR LAS DIVERSAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA QUE CONTIENEN DISPOSICIONES IGUALES, ES NECESARIO DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UN TÍTULO DEL QUE SE DERIVE LA POSESIÓN.". Siendo así, el hecho de que se hayan manifestado, la fecha a partir de la cual entró a poseer, considerándose el accionante subjetivamente como propietario, y la fecha en que se solicitó al gobernador del Estado la tenencia de la tierra, como lo exigía la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente en la época de los acontecimientos, resulta insuficiente atendiendo a que la prescripción adquisitiva es una institución de derecho civil, por tanto, de derecho estricto, de ahí que para la procedencia de la usucapión se hace necesaria la prueba objetiva del origen o causa generadora de la posesión que se narre en la demanda, como sería la existencia de determinado acto traslativo de dominio, verbal o escrito, que produzca consecuencias de derecho y que legitime al poseedor para comportarse ostensible y objetivamente como propietario del inmueble sobre del cual ha realizado actos que revelan dominio o mandato; la precisión y prueba de dicha causa generadora en los términos apuntados, permite establecer si la posesión es en concepto de propietario, originaria o derivada, de buena o mala fe y determina la calidad y naturaleza de la posesión, por tanto, el momento en que debe empezar a contar el plazo de la prescripción positiva³⁹.

Con lo anterior, queda pues de manifiesto la tendencia de la legislación agraria hacia el Derecho común, al introducir la institución de la usucapión, que se regula por lo dispuesto en los artículos 20, fracción III y 48 de la vigente Ley Agraria.

Desde luego que otra de las características de la tierras ejidales y comunales, de conformidad con el actual marco constitucional y legal, es el de la

³⁹ Tesis XV.2o. J/1., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, enero 1997, p. 320.

enajenación de los derechos sobre las parcelas ejidales y comunales, bajo las características y requisitos que prevé el artículo 80 de la ley de la materia, es decir, por principio de cuentas, la venta o cesión de los derechos parcelarios, sólo se puede hacer precisamente sobre tierras parceladas, que ya hayan sido delimitadas físicamente y asignadas a ejidatarios, posesionarios o comuneros en lo particular pero que no se trate de selvas, bosques ni de zona urbana pues éstas por su naturaleza son inenajenables e imprescriptibles, según el artículo 75 de la Ley Agraria.

Adicionalmente, las parcelas solo se pueden enajenar a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo ejidal o comunal, ya que si se pretende la cesión o la venta a personas extrañas al poblado, la transacción puede ser invalidada por el tribunal agrario a petición del comisariado o de un interesado.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en la Tesis número XVII.2o.24A, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el Tomo XVIII, de julio de 2003, página 1100, lo siguiente:

EJIDO. LEGITIMACIÓN DEL COMISARIADO EJIDAL PARA IMPUGNAR LAS ENAJENACIONES Y CESIONES GRATUITAS DE DERECHOS SOBRE LAS PARCELAS Y TIERRAS DE USO COMÚN. Al disponer el artículo 27, fracción VII, de la Constitución Federal que se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal, entre otros, se protege su propiedad sobre la tierra tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. A ello atiende precisamente el artículo 80 de la Ley Agraria cuando permite que los ejidatarios enajenen sus derechos parcelarios, pero se establece la limitante de que los adquirentes deben tener el carácter de ejidatarios o vecindados, pues resulta evidente que se atiende al interés de que la titularidad de las tierras ejidales permanezca entre los miembros que conformen el ejido y no en personas extrañas a éste, ya que si sujetos con intereses ajenos a los propios del ejido obtuvieran esa titularidad podrían adoptar posturas que afectasen directamente la realización de los objetivos comunitarios, así como la subsistencia del mismo; por lo que resulta

evidente que al realizarse una enajenación de derechos parcelarios y de uso común a favor de sujetos que no formen parte del ejido ni sean vecindados de él, ello implica la intromisión de un extraño, es decir, se afectan intereses del ejido como entidad y no sólo el interés particular de los que intervinieron en el acto traslativo, pues innegablemente tal enajenación, que abarca también la figura de la cesión gratuita de derechos, interesa al núcleo de población ejidal quejoso, puesto que con ese tipo de operaciones se pone en peligro la subsistencia del ejido, ya que si cada ejidatario, a su arbitrio e indiscriminadamente, pudiera enajenar los derechos sobre sus tierras, parcelas y de uso común, en contravención al citado artículo 80 de la Ley Agraria, se podría llegar, en caso extremo, a desintegrar el propio ejido y, en otros, a que los extraños fuesen mayoría, y atendiendo a esa integración en una asamblea acordaran cuestiones perjudiciales para el ejido y favorables a los terceros contratantes. Por lo que al estar en conflicto no únicamente derechos individuales sino los colectivos protegidos por la norma constitucional precisada, el comisariado ejidal está legitimado (además del propio ejidatario) para acudir a solicitar la nulidad de una enajenación de ese tipo, por ser el representante legal del ejido, según lo dispone la fracción I del artículo 33 de la propia Ley Agraria; lo que no sucedería si la operación se realizara con un ejidatario o vecindado en el mismo núcleo de población, pues en tal caso no se pondría en riesgo al ejido o comunidad; por ello, el ejido a través de sus representantes no tendría legitimación para promover en contra de la referida transacción. Sostener lo contrario implicaría dejar sin efecto en la práctica la restricción contemplada en el artículo 80 de la Ley Agraria, pues no tendría caso establecer restricciones a la enajenación, entre ellas, la cesión de derechos parcelarios, si los actos relativos sólo pudieran ser impugnados por quienes los realizaron en transgresión de la ley⁴⁰.

A mayor abundamiento, para que proceda a la venta onerosa de parcelas ejidales o comunales, previamente se tendrá que otorgar el derecho del tanto a los familiares directos del enajenante, esto es, al cónyuge, concubina o concubinario y a los hijos de éste, y en caso de no ser así, la venta podrá ser anulada.

⁴⁰Tesis XVII.2o.24A., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 1100.

Otra característica importante para la enajenación de las parcelas ejidales, es que la operación debe hacerse sobre la totalidad de la parcela y no sobre fracciones de ésta; pues el espíritu del legislador va en el sentido de considerar que tanto el minifundio como el latifundio conllevan a extremos de miseria social, pues el primero torna de hecho improductiva la tierra y el segundo la concentra en pocas manos en perjuicio de los desposeídos.

Sobre lo anterior, nuestro más alto tribunal de justicia, en la jurisprudencia número 2a./J.46/2001, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el Tomo XIV, de Octubre de 2011, página 400, sostiene lo siguiente:

PARCELA EJIDAL. ES INDIVISIBLE BAJO EL REGIMEN AGRARIO EN VIGOR.-

En la exposición de motivos de la reforma del artículo 27 constitucional, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se señala como un defecto que se pretende remediar, la pulverización de las unidades agrarias existentes, proponiéndose revertir la tendencia al minifundio para propiciar que las “unidades” y la pequeña propiedad puedan sustentar plenamente a sus poseedores. En relación con el régimen parcelario, la Ley Agraria, siguiendo las reglas del párrafo quinto, fracción VII, del artículo 27 constitucional, permite la compactación parcelaria dentro de ciertos límites, como aparece del artículo 47, pero ni en este precepto ni en ningún otro se regula la división de la parcela, lo que permite considerar que el derecho positivo acogió, de manera limitada, la fusión de parcelas (a lo que se llama compactación), pero no aceptó su división, seguramente por subsistir la necesidad de salvaguardar el principio de que la parcela debe ser la unidad económica suficiente para dar sustento a la familia campesina. Esta consideración se confirma mediante el análisis de los artículos 17 y 18, de la citada Ley Agraria, que aunque no prohíben la división parcelaria de manera directa, sí la evitan, pues el primero consigna que el ejidatario puede designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela, pero siempre lo señala en singular, sea su cónyuge, su concubina o concubinario, uno de sus hijos, uno de sus ascendientes u otra persona, además de que los enlistados están sujetos a un orden preferencial, de modo que el anterior posterga a los demás, lo que confirma la consideración de

indivisibilidad. El segundo de dichos preceptos prevé la posibilidad de que el ejidatario no haga designación de sucesores, o que ninguno de los señalados en la lista de herederos puede heredar por imposibilidad legal o material, y establece que en tales casos, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el orden de preferencia, pero siempre se otorgan los derechos sucesorios a una sola persona, siendo importante observar que en los casos en que haya pluralidad de herederos, éstos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién de entre ellos conservar los derechos ejidales, pero en caso de no ponerse de acuerdo, el tribunal agrario proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar, lo cual viene a reiterar el criterio de que la ley evita la división de la parcela...”⁴¹.

Por lo que respecta al dominio pleno, es preciso reiterar que bajo las leyes revolucionarias anteriores a 1992, las tierras ejidales y comunales, tanto las pertenecientes a los campesinos en lo particular, como las de uso común propiedad del núcleo, jamás podían dejar de pertenecer al régimen jurídico agrario ni mucho menos transferirse a la propiedad privada, lo que solo acontecía bajo la expropiación por causa de utilidad pública.

Actualmente, los artículos 80 y 81 de la Ley Agraria, teniendo como premisa el artículo 27 constitucional, reformado el 6 de enero de 1992, prevén la posibilidad de que los ejidatarios y comuneros, con anuencia de la asamblea general de ejidatarios y comuneros, puedan adoptar el dominio pleno o la propiedad privada sobre sus parcelas, y con ello, obviamente, dejar atrás el régimen jurídico agrario; lo que bajo el Derecho social revolucionario era inconcebible, para evitar la preeminencia del Derecho patrimonial por sobre aquel.

Pero no solo las tierras parceladas pueden emigrar del régimen social al de propiedad privada, sino también, como ya lo señalamos, desafortunadamente, las de uso común, propiedad del núcleo, según lo dispone el artículo 75 de la vigente

⁴¹ Tesis 2a./J.46/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2011, p. 400.

ley, las cuales se pueden aportar a sociedades civiles y mercantiles en las que participen ejidatarios y comuneros, con la iniciativa privada.

Como se puede ver, la tendencia privatizadora y patrimonialista de la legislación agraria, va dejando atrás la tradición del Derecho social y comunitario que se originó en México desde la época pre-colonial.

Las anteriores son, según lo considero, las principales características de las tierras ejidales y comunales al amparo del vigente marco constitucional y legal.

2.3. Derechos de ejidatarios y comuneros

Señala Rivera, que los ejidatarios son todos los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales, siendo lo mismo para los comuneros respecto de los derechos comunales; el ejidatario lo es por el hecho de formar parte del núcleo de población ejidal y ser titular de los derechos que el mismo le confiere, mientras que el comunero goza de dicha calidad por pertenecer al núcleo bajo el régimen comunal⁴².

De acuerdo con la Ley Agraria en su artículo 15, se establece que para poder ser ejidatario se requiere, ser mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario, y ser vecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, y cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno.

Las formas de adquirir y acreditar la calidad de ejidatario, son las siguientes:

La calidad de ejidatario se adquiere por reconocimiento de la asamblea, por enajenación legal de derechos parcelarios o mediante resolución jurisdiccional del tribunal agrario. Esta calidad se acredita con el certificado parcelario o el de

⁴² Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, nota 12, p.121.

derechos comunes, o con la sentencia del tribunal agrario, de lo que se desprende que en los dos primeros casos no será suficiente el acuerdo de la asamblea para perfeccionar dicho carácter, sino que se deberá llevar a cabo el procedimiento de inscripción ante el Registro Agrario Nacional, para que se expidan los certificados correspondientes⁴³.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley Agraria, la calidad de ejidatario se acredita, aparte de las constancias que señala Rivera, con el certificado de derechos agrarios, que consiste en el documento que se expedía a los ejidatarios o comuneros de conformidad con las legislaciones agrarias que estuvieron vigentes antes de 1992. Dicho documento, de conformidad con artículo citado, desde luego que sigue vigente y reconocido plenamente por el Derecho positivo actual, por lo que, si el núcleo agrario de que se trata, no ha delimitado sus tierras, en términos del artículo 56 de la Ley Agraria en vigor – institución que veremos en capítulo posterior-, los ejidatarios que lo integran no podrán contar aún con certificado parcelario, de manera que, para acreditar su derecho y pertenencia al núcleo de población, lo harán generalmente con el certificado de derechos agrarios, o incluso, con el censo de la resolución presidencial que dotó de tierras al ejido, o que reconoció o restituyó éstas a la comunidad.

Una vez adquirida la calidad de ejidatario o comunero, éstos gozan de derechos agrarios individuales, tales como:

- a) El uso y disfrute de sus parcelas y de las del uso común. (Art. 14 L.A.)
- b) La facultad de designar a sus sucesores respecto de sus derechos parcelarios y de los demás que le correspondan en el ejido, mediante una lista de sucesión, en la que establezca el nombre y orden de preferencia de las personas conforme a la cual deba hacerse la adjudicación. (Art. 17 L.A.) Y que a falta del trámite anterior se deberán de cumplir el orden de preferencia previsto en el artículo 18 de la ley citada.

⁴³ *Ibidem*, p. 123.

- c) Contar con voz y voto en las asambleas ejidales. Las resoluciones o acuerdos de las asambleas, para que tengan validez, deben tomarse por mayoría de votos de los ejidatarios presentes. (Art. 27 L.A.)
- d) Designar a mandatario para que lo represente en las asambleas que no sean de formalidades especiales. (Art 30 L.A.)
- e) Ser miembro del comisariado ejidal o consejo de vigilancia.
- f) Celebrar contratos de asociación o aprovechamiento por terceros (aparcería, mediería o arrendamiento –artículo 79- y asociaciones rurales de interés colectivo, o sociedades mercantiles o civiles –artículo 50-), respecto de su parcela⁴⁴.
- g) Otorgar en garantía el usufructo de sus parcelas, en favor de las personas con las que se tengan se asociación o comerciales, el cual al término de vencimiento, el usufructo vuelve al ejidatario. (Art. 46)
- h) El uso y aprovechamiento de las aguas ejidales, según se trate de tierras comunes o parceladas. (Art. 52)
- i) Que se les asignen tierras de uso común, cuando con su dedicación y esmero las hayan mejorado, siempre y cuando no haya otros sujetos agrarios con mejor derecho. (Art. 56)
- j) Asignación de un Solar, mediante acuerdo de la asamblea y al cual tienen derecho al momento en que se constituya la zona de urbanización. (Art. 68)
- k) A enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del notificarse al Registro Agrario Nacional. Sin embargo, para la validez de este es menester que se notifique el derecho al tanto a su cónyuge, concubina o concubinario y a los hijos, de lo contrario la venta es nula⁴⁵.
- l) A la adopción del dominio pleno, una vez aprobada en asamblea ejidal. (Art. 82)
- m) Exención del pago de impuestos, cuando se trate de la primera enajenación, en tierra de dominio pleno. (Art. 86)

Cabe señalar que las disposiciones contenidas en la Ley Agraria, también serán aplicables para las comunidades, siempre y cuando no se opongan al capítulo V, de dicho ordenamiento que regula a aquellas⁴⁶.

⁴⁴ Gallardo Zúñiga, Rubén, *op. cit.*, nota 11, p. 130.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 131.

⁴⁶ *Idem*.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 20 de la ley citada, la calidad de ejidatario se pierde por las siguientes causas:

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

Referente a la primera fracción, cabe decir que cuando se realiza la cesión de los derechos tanto de la parcela como del uso común, se pierde la calidad de ejidatario; sin embargo, cuando únicamente se trasmite la parcela pero no el uso común o viceversa, no se pierde la calidad de ejidatario, es decir, si el campesino conserva algún derecho en el núcleo, no se extingue esa calidad.

Cuando se pierde la calidad de ejidatario, por medio de la figura de la prescripción, desde luego que lo es mediante determinación judicial, esto es, por sentencia emitida por los tribunales agrarios, en el juicio correspondiente, mediante la cual se declara la pérdida de los derechos parcelarios de un ejidatario por haber operado la prescripción a favor de otro⁴⁷.

En párrafos anteriores, dijimos que la ley de la materia establece, en su artículo 107, que lo dispuesto para los ejidatarios, sigue la suerte para el caso de los comuneros. Sin embargo, es conveniente transcribir a continuación los principales artículos que regulan los derechos de los campesinos pertenecientes a las comunidades indígenas, que enuncian:

Artículo 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;
- II. La existencia del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;

⁴⁷ Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, nota 12, p.126.

- III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley; y
- IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.

Artículo 100.- La comunidad determinara el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción IX del artículo 23 podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por el artículo 75.

Artículo 101.- La comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derecho de un comunero adquirirá la calidad de comunero.

Cuando no exista litigio, se presume como legitima la asignación de parcelas existentes de hecho en la comunidad.

Artículo 102.- En los casos en que no exista asignación de parcelas individuales se presumirán iguales, mientras no se pruebe lo contrario, los derechos correspondientes a los comuneros.

Artículo 106.- Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4. Y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.

De los dispositivos legales que se han transcrito, queda claro que, el régimen comunal, prácticamente contempla provisiones similares a lo estatuido

para los ejidos, sin embargo, resulta importante establecer una diferencia de origen que marca diferencias históricas, culturales y antropológicas entre los ejidatarios y los comuneros.

Una de esas diferencias, la constituye el origen mismo del régimen comunal, toda vez que, los núcleos indígenas conservan su derecho a la tierra desde la época pre-colonial, desde la cual generalmente guardan la posesión comunitaria de sus tierras, montes y aguas; posesión que les fue confirmada por los mismos conquistadores al amparo de las leyes de los monarcas que posteriormente se consolidaron en la compilación conocida como Ley General de Reinos de Indias, unas de las cuales resulta ilustrativo señalar a continuación:

Considerando el mayor beneficio de nuestros vasallos, ordenamos y mandamos á los Virreyes y Presidentes Governadores, que en las tierras compuestas por sus antecesores no innoven, dexando á los dueños en su pacífica possession, y los que hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, conforme á las medidas, sean admitidos en quanto al exceso a moderada composición, y se les despachen nuevos títulos; y todas a las que estuvieren por componer, absolutamente harán que se vendan á vela y pregón”; Así como (Que a los indios se les Dexen Tierras) la cual prescribía lo siguiente: “Ordenamos, que la venta, beneficio y composición de tierras que se haga con atención, que á los indios se les dexen con sobra todas las que les pertenecieren, así en particular como por Comunidades, y las aguas y riegos; y las tierras en que hubieren hecho acequias, ú otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar, y por ningún caso no se les puedan vender, ni enajenar y los jueces, que á esto fueren enviados, especifiquen los indios que hallaren en las tierras, y las que dexaren á cada uno de los tributarios viejos, reservados, Caciques, Governadores, ausentes y Comunidades⁴⁸.

Las posesiones comunales fueron atacadas durante el México independiente y liberal, época durante la cual se les suprimió a los indígenas capacidad jurídica para poseer en común y para ser propietarios de sus tierras,

⁴⁸ Esquivel Ramírez, Edilberto, *op. cit.*, nota 30, p. 42. cita a Manuel Favila.

derecho que les fue reivindicado y restituido por las leyes de la revolución; de ahí que el antecedente de los mismo ejidos, lo encontremos en el derecho comunal e indiano.

En ese sentido, la diferencia fundamental entre los ejidos y las comunidades indígenas, es que a los primeros se les dotaron -es decir, se les regalaron- tierras, bosques y aguas, de los latifundios cercanos, mientras que a los segundo, se les restituyeron o confirmaron esos bienes que ya les pertenecían desde la época pre-colonial.

Las anteriores considero son las principales características de los derechos de los ejidatarios y comuneros al amparo de la legislación agraria.

2.4. *Órganos de representación ejidal y comunal*

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley Agraria, la organización interna ejidal mantiene el esquema anterior, integrado por la asamblea general, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia. Sin embargo, estos organismos sufren una significativa transformación, ya que pierden su carácter de autoridades internas para convertirse en órganos de representación y ejecución, gestores y ejecutores de las decisiones de la asamblea⁴⁹.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que si bien es cierto que la Ley Federal de Reforma Agraria de anterior vigencia, en el Capítulo II, hablaba de autoridades internas de ejidos y comunidades, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que enseguida se citará, precisó que los comisariados ejidales y de bienes comunales e incluso la asamblea, no podían tener el carácter de autoridad, sobre todos para los efectos del juicio de amparo, porque no tenían –ni tienen aún- facultades de imperio como cualquier órgano del Estado, esto es, de aplicar de manera coactiva sus determinaciones. Por tanto, la

⁴⁹ Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, nota 12, p. 134.

vigente Ley Agraria, acorde con la jurisprudencia, fue consecuente con ese criterio y se tuvo cuidado de no hablar más en el sentido de que los órganos de representación ejidal y comunal, eran autoridades.

La tesis aislada a la que me refiero, es del tenor siguiente:

COMISARIADO EJIDAL Y CONSEJO DE VIGILANCIA. NO SON AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El hecho de que el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, tengan facultades para desposeer a los ejidatarios de sus parcelas, no por esta circunstancia debe atribuírseles el carácter de autoridades responsables y por ende sus actos sean susceptibles de combatir a través del juicio de amparo, toda vez que la investidura otorgada a tales órganos por la anterior y actual legislación agraria, debe entenderse en el sentido definido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "de órgano de dirección y vigilancia del ejido", pues aun y cuando éste sea una persona moral creada por voluntad estatal y que las decisiones de sus autoridades internas presenten las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, no participa de la naturaleza jurídica del Estado, de consiguiente, sus actos no son de autoridad para los efectos del amparo⁵⁰.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Agraria, la asamblea general de ejidatarios es el órgano supremo del ejido, en el que participan todos sus miembros. Ese órgano no funciona de manera permanente, sino sólo cuando se le cita, el cual se reúne para deliberar y votar sobre los asuntos para los cuales se convoca⁵¹.

Como lo establece el artículo 23 de la ley en cita, la asamblea debe reunirse como mínimo una vez cada seis meses, o con mayor frecuencia cuando así lo determine el reglamento interno del ejido o su costumbre.

⁵⁰ Tesis, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. XII, diciembre de 1993, p. 841.

⁵¹ González Navarro, Gerardo N., *Derecho agrario*, colección textos jurídicos universitarios, Oxford, México, 2005, p. 170.

Los asuntos de exclusiva competencia para la asamblea, son los contenidos en el citado artículo 23, que a la letra dice:

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;
- III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejidos y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;
- VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;
- VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de poseionarios;
- IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;
- X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación;
- XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;
- XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la procuraduría agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;

XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;

XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva;
y XV. Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.

Por su parte el comisariado ejidal, es el órgano de representación del núcleo ejidal, responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea y de la gestión administrativa del ejido⁵². Está integrado por un presidente, un secretario, un tesorero, y sus respectivos suplentes. En el caso de que así lo determine el reglamento interno del ejido, contará también con comisiones y secretarios auxiliares, reglamento que determinará las funciones de cada miembro. Si nada dispone éste, se entenderá que sus integrantes funcionan conjuntamente, lo anterior acorde al artículo 32 de la Ley Agraria.

En relación a lo anterior, se debe decir que, tanto la doctrina como diversos criterios del Poder Judicial de la Federación, han señalado que la representación del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, así como la del Comisariado de Bienes Comunales, debe ser colegiada, es decir, que se requiere la intervención de sus tres integrantes, esto es, del presidente, el secretario y el tesorero, para que sus actuaciones sean válidas jurídicamente, pues se considera que como órgano colegiado, su intervención debe contener la totalidad de sus directivos.

El Comisariado Ejidal, ante una actuación judicial, no requiere un mandato especial por parte de la asamblea para actuar en algún procedimiento jurisdiccional, dado su carácter implícito de representante legal del núcleo agrario respectivo⁵³. Es decir, la propia ley de la materia, en su artículo 33, fracción I, estatuye que, dentro de las facultades y obligaciones del Comisariado Ejidal, están las de administrar los bienes comunes del ejido, con facultades de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas; motivo por el cual, el criterio que igualmente se señala a continuación, robustece ese carácter de empoderamiento de los órganos representativos de ejidos y comunidades.

⁵² Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, nota 22, p. 211.

⁵³ González Navarro, Gerardo N., *op. cit.*, nota 51, p. 174.

En efecto, la tesis visible en la página 260, Tomo XV, Febrero de 1995, Octava Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, dice:

COMISARIADO EJIDAL, NO REQUIERE ACREDITAR QUE PREVIAMENTE SE LE OTORGÓ PODER PARA REPRESENTAR AL EJIDO.- Para efectos de representación del ejido, no es necesario que los integrantes del Comisariado Ejidal, exhiban el acta de asamblea general de ejidatarios donde se les otorguen facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas y actos de administración; ya que el solo hecho de acreditar que son el Comisariado Ejidal electo por la asamblea general, lo faculta para representar al núcleo de población ejidal con las facultades de apoderado referidas, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 33, fracción I de la Ley Agraria. Por lo que es violatoria de garantías la exigencia del Tribunal Unitario Agrario de que los integrantes de un Comisariado Ejidal acrediten que la asamblea del núcleo de población los designó como apoderados generales para pleitos y cobranzas y actos de administración, puesto que esos alcances ya se los reconoce la propia ley con el solo hecho de demostrar su elección como miembros del Comisariado Ejidal⁵⁴.

Los integrantes del Comisariado son electos en asamblea general, mediante voto secreto y durarán en el cargo 3 años, y no podrán volver a ocupar este cargo hasta después que haya transcurrido un tiempo igual a aquél en que estuvieron en ejercicio. Los requisitos para ser miembro del comisariado, son: ser ejidatario con sus derechos vigentes del núcleo de población; haber laborado en el núcleo durante los últimos 6 seis meses; no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad, y además trabajar en el núcleo ejidal mientras dure su cargo⁵⁵.

Dentro de las facultades y obligaciones del Comisariado Ejidal se encuentran las contempladas en el artículo 33 de la L.A., mismo que a la letra dice:

⁵⁴ Tesis XXII. 7 A., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. XV-2, febrero de 1995, p. 260.

⁵⁵ Sotomayor Garza, Jesús G., *El nuevo derecho agrario en México*, 3ª, ed., México, Porrúa, 2012, p. 137.

I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;

II. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios;

III. Convocar a la asamblea en los términos de la ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas;

IV. Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a esta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que estas se encuentren;

V. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

Una obligación más que tiene el Comisariado ejidal es el llevar un libro de registro, el cual deberá contener los nombres y datos de identificación de los integrantes del ejido. Dichos datos deben ser vigilados por la asamblea⁵⁶.

Por otro lado, el Consejo de Vigilancia es el órgano encargado de vigilar al comisariado ejidal para que cumpla con sus funciones. Dicho órgano está constituido por un presidente y dos secretarios, y sus respectivos suplentes, quienes operan conforme a sus facultades y de acuerdo a su reglamento interno, tal y como se desprende del artículo 35 de la Ley Agraria.

Los miembros del Consejo de Vigilancia y sus suplentes también son electos en asamblea, y para ser miembro de este órgano se requiere cumplir con los mismo requisitos que para ser Comisariado ejidal.

Las facultades del Consejo de Vigilancia y del Comisariado Ejidal son las establecidas en el artículo 36 de la ley en cita, misma que establece:

I. Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea;

⁵⁶ *Ibidem*, p. 133.

II. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante esta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado;

III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado; y

IV. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

La remoción de los miembros del Consejo de Vigilancia y del Comisariado Ejidal está prevista por el artículo 40 de la Ley Agraria, y puede ser acordada por voto secreto, en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o sea convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos el 25 por ciento de los ejidatarios del núcleo.

Por lo que respecta a la representación interna y de administración de la comunidad, es dable señalar que la asamblea general de la comunidad, es el órgano supremo, la cual cuenta con el Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa, conforme a la fracción II del artículo 99 de la Ley Agraria.

Pero además, para fines de administración, las 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 son perjuicio de los órganos generales de la asamblea. La legislación derogada exigía que las autoridades internas de las comunidades estuvieran integradas por la asamblea general, el comisariado de bienes comunales y el consejo de vigilancia, todos ellos con sus respectivos suplentes. La nueva ley es omisa respecto a este último aspecto, por lo que nos encontramos ante el caso de que a falta de otra disposición deben aplicarse las normas previstas para los ejidos, por lo que podrá haber un consejo de vigilancia, constituido por un presidente y dos secretarios, así como sus respectivos suplentes⁵⁷.

⁵⁷ Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, nota 12, p. 174.

Es importante señalar lo que dispone el artículo 39 de la ley de la materia, en lo tocante a la representación ejidal y comunal, en el sentido de que una vez fenecido el periodo de tres años para los cuales fue electo el comisariado ejidal y si no se han celebrado elecciones, éste cesará automáticamente en sus funciones y será sustituido automáticamente por los suplentes, y en tal evento el consejo de vigilancia deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios del comisariado.

Lo anterior obedece al interés social y de orden público que se debe privilegiar a favor de los núcleos de población ejidal y comunal, con el fin de que no permanezcan sin representación, pues de lo contrario pudieran resentir graves perjuicios en su vida interna y en su funcionamiento.

2.5 Las Asambleas Generales de Ejidatarios de Formalidades Especiales y el reconocimiento de posesionarios

Como ya quedó señalado con anterioridad, la vigente Ley Agraria modificó la naturaleza de la organización interna del ejido, dejando de concebir a la asamblea como una autoridad interna, para ahora pasar a ser el órgano supremo del ejido, en el cual participan los ejidatarios y/o los comuneros legalmente reconocidos.

Sin embargo, la propia ley de la materia establece una diferencia fundamental entre los diversos tipos de asambleas de ejidatarios y de comuneros, entre aquellas que requieren de formalidades especiales y las que comúnmente se denominan simples, siendo éstas las que no requieren de, entre otros requisitos, la asistencia de una mayoría calificada de ejidatarios y/o de comuneros; la de un término más amplio –de ocho o de quince días- para las convocatorias y la de la asistencia de un fedatario público y de un representante de la Procuraduría Agraria.

Las asambleas que no requieren de formalidades especiales, las encontramos en el propio artículo 23 de la Ley Agraria, en sus fracciones de la I a la VI, las cuales son del tenor siguiente:

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;
- III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejidos y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;

Como una opinión personal, considero que la fracción II, del artículo en comento, debería estar contemplada dentro de las asambleas de formalidades especiales; toda vez que la aceptación y separación de ejidatarios, significa, desde el punto de vista formal y material, reconocer derechos agrarios ejidales y/o comunales o privar de ellos a ejidatarios y/o comuneros, lo cual no es una cosa menor, pues significa nada más y nada menos, que el patrimonio de la familia de un campesino. Por tanto, dicha facultad no debería reservarse a una asamblea simple, que significa aquella que no requiere de más formalidades que la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios que concurran por primera convocatoria, o bien, con el número que asista cuando se trate de segunda o ulterior convocatoria.

En esa virtud, considero conveniente que para las asambleas en las que se adopten acuerdos de aceptar o separar ejidatarios y/o comuneros, deberían estar presentes –al igual que sucede para las asambleas de formalidades especiales-, un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público, con el fin de

que se de legalidad del quórum, de los actos llevados a cabo en la reunión y de los acuerdos adoptados.

Ahora bien, las asambleas de formalidades especiales, son aquellas que se encuentran establecidas en el mismo artículo 23, en las fracciones de la VII a la XIV, que a la letra dicen:

VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;

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

IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;

X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación;

XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;

XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la procuraduría agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;

XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;

XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva;

Este tipo de asambleas de formalidades especiales, se reglamentan en los artículos 25, segundo párrafo; 26; 27, segundo párrafo; 28; 30, segundo párrafo; 31, último párrafo; 56, 57, 58, 59, 61, 67, 68, 75, 81 y relativos de la Ley Agraria, los cuales, resumiendo, prevén los casos en donde se delimitan y asignan las tierras del ejido; en las que se efectúa el reconocimiento de las parcelas y se

regulariza la tenencia de los posesionarios; se autoriza a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno -que significa adquirir la propiedad privada y abandonar el régimen jurídico agrario-; se autoriza la aportación de tierras de uso común a sociedades civiles y mercantiles; se aprueba la división de ejidos o la terminación del régimen ejidal, o bien, se emigra de éste al comunal.

Con relación a lo anterior, Gutiérrez Mata nos dice:

La Ley Agraria exige un mínimo de requisitos, incluso en lo relativo al número mínimo de individuos requeridos para contar con una base legal de quórum, de tal suerte que a lo más, dicho evento se celebrará invariablemente por segunda convocatoria, cualquiera que sea el número de individuos asistentes, en tanto que, para la instalación válida de las asambleas de formalidades especiales, la Ley Agraria y sus reglamentos afines imponen una serie de requisitos ineludibles que les dan validez, cuya inobservancia las afectará de nulidad, pues así lo dispone el segundo párrafo del artículo 28 de la Ley Agraria ⁵⁸.

El mismo autor, comenta que las asambleas simples prevén:

Lanzamiento de la primera convocatoria con una anticipación no menor de ocho ni mayor de quince días respecto de la fecha de celebración de la asamblea, mientras que la segunda convocatoria, si hubiere necesidad de ella, deberá lanzarse con una anticipación no menor a ocho días ni mayor de treinta.

Para que exista quórum legal y, por ende, se instale válidamente la asamblea, en primera convocatoria deberán estar presentes al menos la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros integrantes del núcleo, mientras que en segunda convocatoria dicha instalación se hará con los que asistan.

Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes.

⁵⁸ Gutiérrez Mata, José Alfredo, José Alfredo, *Alcance de la facultad de la procuraduría agraria para convocar a asambleas ejidales y comunales y su participación en ellas, procuraduría agraria*, p.127. http://www.pa.gob.mx/publica/rev_24/Jos%C3%A9%20Alfredo%20G.pdf

En caso de empate en las votaciones, el Presidente del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales tendrá voto de calidad.

En la asamblea, los ejidatarios o comuneros podrán ser representados por un mandatario⁵⁹.

El artículo 30 de la Ley Agraria, precisa que:

Para la asistencia válida de un mandatario a una asamblea bastará una carta-poder debidamente suscrita por el titular ante dos testigos que sean ejidatarios o vecindados del mismo núcleo al que pertenece el mandante. En caso de que el ejidatario mandante no pueda firmar, imprimirá su huella digital en la carta y solicitará a un tercero que firme la misma y asiente el nombre de ambos.

El mandatario sólo podrá representar a un ejidatario en la asamblea para la cual se le confirió el poder; debiendo quedar asentada en el acta de la asamblea, la participación del mandatario y el documento con el que se acreditó.

En el caso de asambleas que se reúnan para tratar los asuntos señalados en las fracciones III, VII a XIV del artículo 23 de esta Ley, el ejidatario no podrá designar mandatario.

En relación al artículo que se ha invocado, igualmente considero prudente emitir una opinión personal, que tiene que ver con la prohibición expresa de que en las asambleas de formalidades especiales, no se autoriza que los ejidatarios o comuneros puedan enviar mandatarios; lo cual, en la práctica, ha mostrado graves perjuicios a ejidatarios, posesionarios o sucesores de éstos, pues sucede que la realidad del campo mexicano nos acusa una fuerte tendencia a la emigración de sus hombres y mujeres, debido a la falta de apoyos para la producción, a la marginación y, en los últimos tiempos, a la violencia generada por el crimen organizado.

⁵⁹ *Idem*

Cuando se da el caso de que emigra el padre de familia y que éste es ejidatario o comunero, al no encontrarse presente físicamente en la fecha de la celebración de la asamblea de formalidades especiales, en la que se delimitan y asignan, por ejemplo, derechos parcelarios, y ante la imposibilidad de que un familiar lo represente en esa reunión, se dan casos frecuentes de que a los ausentes se les lesionen derechos, bien sea que se les delimiten superficies de menos, se les desconozca algún derecho sobre las tierras de uso común, de riego, o incluso de apoyo para la producción.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que el artículo 61 de la propia Ley Agraria dispone que cualquier persona que resienta afectación a un derecho por un acuerdo de la asamblea de formalidades especiales, podrá acudir en demanda de nulidad ante el Tribunal Agrario, en un término de noventa días naturales; sin embargo, también lo es que, para los ejidatarios o comuneros legalmente reconocidos, el término señalado les corre a partir de un día después de celebrada aquella asamblea, según la jurisprudencia que con posterioridad se citará, mientras que a los posesionarios irregulares y a quienes no tienen reconocimiento formal al interior del ejido, el término para impugnar les corre hasta que se enteren formalmente de la asamblea.

Como lo dije, considero que lo anterior degenera en varios casos de inequidad pues, por ejemplo, si el ejidatario o comunero radica ilegalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, muy difícilmente podrá salir para acudir a aquella reunión, a la cual, como se dijo, no podrá enviar a un apoderado, por lo que, en tal evento, se le puede dejar en completo estado de indefensión.

Sobre lo anterior, quizá bajo la reforma constitucional de 2011, en materia de Derechos Humanos y bajo los principios pro persona, de interpretación y de control de convencionalidad, se pudieran encontrar algunas alternativas de justicia y equidad para un gran número de campesinos mexicanos que, por su condición social, se ven en la necesidad de emigrar.

La jurisprudencia que habla del término fatal de los noventa días para que ejidatarios y comuneros impugnen los acuerdos de las asambleas de formalidades especiales que consideren lesivos a sus intereses, bajo pena de que dichos acuerdos sean firmes y definitivos, es la siguiente:

POSESIONARIOS IRREGULARES DE PARCELAS EJIDALES. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS SOBRE ASIGNACIÓN DE TIERRAS SE INICIA DESDE QUE LAS CONOCIERON O SE HICIERON SABEDORES DE ELLAS. De conformidad con lo que disponen los artículos 12, 14, 15, 16, 20, 48, 71, 79, 80 y 101 de la Ley Agraria; 30, 34, 37, 38, 40, 52 y 53 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, el ejidatario, los poseсионarios regulares y los irregulares de parcela, son sujetos de derechos agrarios individuales; sin embargo mientras los dos primeros pueden asistir y participar con voz y voto en las asambleas sobre asignación de tierras, los poseсионarios irregulares no tienen oportunidad de intervenir en ellas; en tal virtud, cabe decir que para el ejidatario y los poseсионarios regulares, el cómputo del plazo de noventa días para impugnar la resolución de la asamblea sobre asignación de tierras a que se refiere el artículo 61 de la Ley Agraria, inicia a partir del día siguiente de la fecha de la misma, a diferencia de los poseсионarios irregulares para quienes el cómputo de dicho plazo, no debe iniciar, necesariamente a partir de esa fecha, sino desde que conocieron o se hicieron sabedores de la resolución, en razón de que por su carácter, no son citados ni tienen obligación de comparecer a la asamblea⁶⁰.

Recordemos también que para que se lleve a cabo una asamblea, ésta se deberá celebrar, como mínimo, cada seis meses. Los plazos superiores a este mínimo deberán ser determinados por el reglamento interno o la costumbre, y aquellas asambleas que se consideran extraordinarias o especiales, podrán llevarse a cabo en cualquier momento, de acuerdo con el asunto que la requiera.⁶¹

⁶⁰ Tesis 2a./J.50/200, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, Mayo de 2000, p. 197.

⁶¹ Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, nota 12, p. 135.

Dicha asamblea debe ser convocada por el Comisariado Ejidal, o bien, por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal. Por otro lado, si el Comisariado o el Consejo de vigilancia se negaren a convocar a asamblea dentro de un plazo de 5 días hábiles, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a asamblea, lo anterior al amparo del artículo 24 de la Ley Agraria.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Agraria las asambleas ejidales deben celebrarse dentro del núcleo o en el lugar habitual, salvo causa justificada.

Si se trata de una asamblea de formalidades simples, el representante de la Procuraduría Agraria sólo deberá cerciorarse si existen las condiciones jurídicas necesarias para que la asamblea se instale legalmente, por lo que una vez instalada concluye formalmente su función, pudiendo incluso retirarse del evento sin enterarse del desarrollo del resto de los puntos del orden del día. Por el contrario, si no hubo condiciones de quórum para declarar la instalación formal de la asamblea, el representante de la Procuraduría Agraria deberá disponer lo necesario para lanzar la siguiente convocatoria, en el entendido de que en lo subsecuente la función de éste será en los términos precisados con antelación⁶².

Cuando se trate de asambleas especiales, se requerirá que esté presente un representante de la Procuraduría Agraria, pero sin que su intervención incida en las decisiones que se tomen en la asamblea.

Esto es así porque el artículo 28 del invocado ordenamiento jurídico, dispone, como requisito de validez de la asamblea de formalidades especiales, el que esté presente en ella un representante de la Procuraduría Agraria, además de un fedatario público, encomendándose al primero la verificación de que la convocatoria (o convocatorias) se haya(n) expedido para tratar cualesquiera de los asuntos previstos en las fracciones VII a la XIV del artículo 23 y numeral 56,

⁶² Gutiérrez Mata, José Alfredo, *op. cit.*, nota 58, pp. 137-138.

ambos de la Ley Agraria, y que su lanzamiento se hubiese dado con la anticipación y formalidades que ya hemos mencionado con anterioridad, en la inteligencia de que por tratarse lo anterior de un requisito de validez, el imperativo número 31 de la invocada Ley Agraria dispone que el acta de asamblea que al respecto se levante deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asista a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional⁶³.

Cuando el representante de la Procuraduría Agraria y el Fedatario Público argumenten o consideren que ocurrió una irregularidad durante la asamblea, lo deberán asentar en el acta respectiva.

De lo anteriormente mencionado se desprende que, dentro de las asambleas de formalidades especiales, se puede llevar a cabo el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios, en los términos del artículo 23, fracción VIII, de la Ley Agraria.

De manera tal que el artículo 56 del mismo cuerpo de leyes que se cita, dice que, la asamblea de cada ejido con las formalidades previstas en los artículos 23 a 28 y 31 de ésta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios.

Lo anterior pone de manifiesto que, dentro de las facultades especiales de las asambleas ejidales y comunales, encontramos la de regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Sin embargo, no considero acertado lo que se ha venido implementando por las instituciones de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, al intervenir en los actos formales producto de las asambleas especiales, en las que, en una relación por separado, delimitan y asignan parcelas a ejidatarios y les

⁶³ *Ibidem*, p. 138.

asignan, si es el caso, su parte proporcional en el uso común, en forma adicional pero, en listado adicional, se efectúa el reconocimiento a posesionarios, que por lo general son aquellos campesinos que previamente a esa asamblea, no tenían reconocido el carácter de ejidatarios, pero que ya tenían una posesión de hecho.

El reconocimiento que se hace a los posesionarios respecto de una o varias parcelas, se efectúa asentando en el certificado parcelario que dicho documento *no ampara la calidad de ejidatario*. En otras palabras, el estatus, a partir de aquel acto formal de la asamblea, es de simple posesionario, sin que para ello, en la L.A., se indique expresamente ese reconocimiento precario; habida cuenta que si recordamos lo que dice el artículo 56, en ese sentido, al prever, como facultad de la asamblea, la de regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, no significa que se deba reconocer formalmente un estatus de posesionario, puesto que el hecho de tener la facultad de regularizar la tenencia de la tierra a favor posesionarios o de aquellos que carezcan de certificados, más bien se debe interpretar como un reconocimiento de la calidad de ejidatario a favor de tales poseedores, interpretando, para ello, el espíritu de la disposición normativa agraria, desde una perspectiva teleológica, que por fuerza nos remonta a considerar que, bajo la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 72 -e incluso desde el Código Agrario de 1942- se preveía el reconocimiento como ejidatario en favor de los poseedores, pero jamás encontramos, al amparo de aquellas legislaciones, un reconocimiento precario de posesionario o poseedor.

En ese orden de ideas, tenemos pues que, desde el punto de vista del Derecho civil, la posesión significa, entre otros conceptos, un poder de hecho que tiene una persona sobre un bien mueble o inmueble, y que en el caso del segundo, es posible que mediante el trámite administrativo o judicial necesario, se reconozca un derecho de propiedad plena, cuando ha transcurrido cierto tiempo a su favor, pero ese reconocimiento no se hace en forma precaria o limitativa, como poseedor o posesionario, sino que, por el contrario, mediante ese reconocimiento formal, de simple poseedor se convierte en propietario.

Lo anterior tiene sustento en el artículo 1156 del Código Civil Federal así como en la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia, que a la letra dicen:

Artículo 1156.- El que hubiere poseído bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas por este Código para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido, por ende, la propiedad.

PRESCRIPCIÓN POSITIVA. SE INICIA A PARTIR DE QUE SE POSEE EL INMUEBLE EN CONCEPTO DE DUEÑO Y SE CONSUMA EN EL MOMENTO EN QUE HA TRANSCURRIDO EL TIEMPO NECESARIO EXIGIDO POR LA LEY; DE MODO QUE LA SENTENCIA QUE LA DECLARA PROCEDENTE, SÓLO CONSOLIDA EN FORMA RETROACTIVA EL TÍTULO DE PROPIEDAD.

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 1135 y 1156 del Código Civil para el Distrito Federal, se obtiene que la prescripción adquisitiva o usucapión, es un medio de adquirir la propiedad de un inmueble, por la posesión prolongada del mismo, durante el tiempo y bajo las condiciones determinadas por la ley; de ahí también se arriba a la conclusión de que la prescripción se inicia precisamente a partir de que el interesado entra a poseer el bien; de esa manera, si tal prescripción no se interrumpe por las causas naturales o legales requeridas o, si no se le hace cesar, entonces, se consuma al momento en que se ha cumplido el plazo de posesión exigido por el ordenamiento jurídico, según el caso concreto (posesión de buena o mala fe). La necesidad de promover la acción de prescripción o de oponerla como excepción en el juicio relativo, se hace patente si se toma en cuenta que la usucapión, aun consumada, no surte efectos de pleno derecho, pues para que esto sea así, es necesario que se ejerza vía acción o vía excepción; pero, debe aclararse, la sentencia judicial que declara propietario por prescripción al poseedor de un bien, no es la que consuma la usucapión, pues ésta se consuma por el solo transcurso del tiempo y, la sentencia que así lo declara, sólo consolida el título de propiedad, al declarar procedente el derecho prescrito a favor del interesado. Consecuentemente, la sentencia que determina que es propietario por prescripción, el poseedor de un bien, surte efectos desde que la prescripción se inició, pues se entiende que desde entonces se poseyó

animus dominiis el bien prescrito. Eso es lo que algunos tratadistas denominan "retroactividad de la prescripción"⁶⁴.

⁶⁴ Tesis I.5o.C.86 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, julio de 1999, p. 892.

CAPÍTULO 3

REFLEXIONES DE DERECHO COMPARADO: LA INSTITUCIÓN DE LA POSESIÓN EN MATERIA CIVIL Y EN MATERIA AGRARIA

3.1. *Características de la propiedad conforme al derecho común*

Antes de establecer las características de la propiedad, considero conveniente señalar la definición que diversos autores han efectuado respecto de esta institución, sin dejar fuera lo que menciona el Código Civil Federal vigente, mismo que se aplica de manera supletoria a la Ley Agraria, por disposición expresa de sus artículos 2º y 167.

Por un lado, Rafael Rojina Villegas, señala que “aplicando la definición del derecho real a la propiedad, ésta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”⁶⁵.

Por su parte Efraín Moto Salazar, sostiene que la propiedad “es la facultad que consiste en gozar y disponer de una cosa con las modalidades y limitaciones que fijan las leyes⁶⁶”. La definición anterior concuerda con lo que establece

⁶⁵ Rogina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil, bienes, derechos reales y sucesiones*, 23ª., ed., México, Porrúa, 1992, pp. 78-89.

⁶⁶ Moto Salazar, Efraín, *Elementos del Derecho*, 34ª., ed., México, Porrúa, 1998, p. 203.

nuestro Código Civil Federal vigente, en su artículo 830, dentro del Título Cuarto, intitulado De La Propiedad, al señalar que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Ahora bien, para que se pueda gozar y disponer de una cosa, es decir, para que confluya a favor de alguien el derecho de poseer, el derecho de disponer y el derecho de usufructuar una cosa, se tiene que ser precisamente propietario, para lo cual Rojina Villegas, señala tres medios para adquirirla:

1. Adquisiciones a título universal y a título particular.
2. Adquisiciones primitivas y derivadas.
3. Adquisiciones a título oneroso y a título gratuito⁶⁷.

Por lo que respecta a la adquisición a título universal, el autor antes señalado, refiere que “es aquella por la cual se transmite el patrimonio, como universalidad jurídica, es decir, como conjunto de derecho y obligaciones; ejemplo claro de ello, lo es la herencia, sea testamentaria o intestamentaria”⁶⁸, institución que regula el Derecho civil mexicano; mientras que para las adquisiciones a título particular, “la forma habitual de trasmisión, lo es el contrato, que puede ser oneroso o gratuito, el cual es un medio eficaz de transmisión del dominio por sí solo, respecto de cosas ciertas y determinadas”⁶⁹.

Referente a la adquisición primitiva, establece Rojina, “es aquella en la cual la cosa no ha estado en el patrimonio de determinada persona, de suerte que el adquirente de la misma no la recibe de un titular anterior, sino que ha permanecido sin dueño, siendo el primer ocupante de la misma; claros ejemplos de esta forma de adquisición se presenta en la ocupación en la cual “el adquirente entra en posesión de bienes que no tienen dueño, y que ejercita esa posesión con el ánimo de adquirir el dominio y en la accesión, como otra forma de adquirir la propiedad mediante una extensión del dominio, es decir, todo lo que se incorpora natural o

⁶⁷ Rogina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 65, p. 87.

⁶⁸ *Idem*

⁶⁹ *Idem*

artificialmente a una cosa”⁷⁰.

Sin embargo, “las adquisiciones derivadas de transmisión del dominio supone una transmisión de un patrimonio a otro, es decir, la cosa ha tenido dueño y ha estado en el patrimonio de un persona, que le transmite a otra, por lo cual se llama adquisición derivada”⁷¹.

Rojina señala, por lo que ve a la adquisición a título oneroso, que en ésta “el adquirente paga un cierto valor en dinero, bienes o servicios, a cambio del bien que recibe; claro ejemplo lo es, la compraventa, permuta, en las cuales se transmite el dominio de una cosa a cambio de una contraprestación. Por otro lado, establece que hay contratos a título gratuito traslativos de dominio, como la donación o la herencia, en los cuales el adquirente recibe un bien sin tener que cubrir una contraprestación”⁷².

Por su parte Efraín Moto establece que “por modos de adquirir la propiedad deben entenderse los diversos actos o hechos jurídicos en virtud de los cuales dicho derecho se adquiere”⁷³. Y que estos son: Ocupación, el cual consiste en el “apoderamiento de una cosa que carece de dueño, con la intención de apropiarla, sin embargo, en la actualidad, esta figura ya no es un medio de adquisición”⁷⁴. La Adhesión: consistente en el “derecho que tiene el propietario de una cosa de apropiarse todo lo que ella produce o se le incorpora o se le une, natural o artificial”⁷⁵. La enajenación “se produce mediante la transmisión que del dominio de una cosa hace el propietario de ella a otra persona; claro ejemplo de ello lo es el contrato de compraventa respecto de una cosa”⁷⁶. La Prescripción adquisitiva, definida por Aguilar Gutiérrez como “otro medio de adquirir la propiedad por el simple transcurso del tiempo, la cual requiere necesariamente para prescribir que

⁷⁰ *Ibidem*, p. 88.

⁷¹ *Idem*

⁷² *Idem*

⁷³ Moto Salazar, Efrain, *op. cit.*, nota 66, p. 205.

⁷⁴ *Idem*

⁷⁵ *Ibidem*, p. 206.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 206-208.

sea en “concepto de propietario, pacífica, continua y pública, sin importar si es de buena o mala fe, puesto que para los inmuebles poseídos de buena fe se prescribe en 5 años y en 10 si la posesión es de mala fe”⁷⁷. La Adjudicación, a la cual se refiere Rojina, “que no es una forma atributiva de dominio, sino simplemente declarativa, como ocurre en los casos de la herencia, venta judicial y remate, como otros medios de adquirir la propiedad”⁷⁸.

Ahora bien, pasando al eje central del presente apartado referente a las características de derecho de propiedad, Moto Salazar señala que “la propiedad se caracteriza por ser un derecho real, porque en éste se ejerce un poder jurídico sobre la cosa, materia de los propios derechos, poder que ejerce el titular con exclusión de todo el mundo; individual exclusivo: porque sólo el propietario puede gozar y disponer de la cosa materia del derecho, con las limitaciones que marca la ley; perpetuo: porque el propietario sólo por un acto de su propia voluntad pierde el uso, disfrute y disposición de la cosa; y relativo, puesto que la ley lo limita y restringe de acuerdo a las necesidades sociales, pudiendo llegar hasta la suspensión o anulación del mismo”⁷⁹.

No está por demás resaltar que el propietario a diferencia del poseedor, aunque también tiene en su poder o posesión el objeto o la cosa, el primero de éstos cuenta con un documento legal que acredita la propiedad de la cosa, lo cual lo convierte en un legítimo propietario, mediante el cual puede gozar y disponer de ella, pero con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

De modo contrario, el poseedor de un bien inmueble, cuando todavía no ha sido declarado propietario, solamente tiene el derecho de poseer y de disfrutar y/o aprovechar la cosa, pero jamás de disponer de ella, es decir, no podrá enajenarla, hipotecarla, ni gravarla, porque no ejerce un derecho pleno sobre ella, lo cual si puede hacer un propietario.

⁷⁷ Aguilar Gutiérrez, Antonio, *Síntesis del derecho civil*, p.73.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/591/7.pdf>

⁷⁸ Rogina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 65, p.101.

⁷⁹ Moto Salazar, Efrain, *op. cit.*, nota 66, pp. 204-205.

Entiéndase el término “poseedor”, definido este concepto por el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, como “El que tiene en su poder alguna cosa. Poseedor se opone a propietario, porque el poseedor de una cosa, hablando con rigor no es el propietario, ni el que tiene la propiedad de un fundo se dice su poseedor. Llámese pues poseedor el que tiene una cosa como propietario, sin serlo realmente, sepa o ignore que la cosa pertenece a otro, todo poseedor es poseedor de buena o de mala fe”⁸⁰.

Por otra parte concepto de propietario es definido por el Diccionario antes mencionado como “el que tiene el derecho propiedad en alguna cosa, es decir, el derecho de gozar y hacer de ella lo que mejor le parezca, en cuanto no le impida la ley o alguna convención”⁸¹.

3.2. Derechos de titularidad de ejidatarios y comuneros respecto de sus parcelas

De Conformidad con los artículos 12, 14 y 76 de la Ley Agraria, tenemos que a los ejidatarios les corresponde el derecho de poseer, usar y disfrutar sus parcelas, así como los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras de ejido, como pueden ser la de uso común.

Sin embargo, también les corresponde a los ejidatarios -aunque sea de manera taxada-, el derecho de disponer de sus derechos parcelarios, al establecerse, en el artículo 80, la facultad de poder enajenarlos a otros ejidatarios o a vecindados del mismo núcleo de población. Es decir, la propia L.A. le da facultades al ejidatario legalmente reconocido -al igual que sucede en el Derecho civil, para el caso de los propietarios- de disponer de su patrimonio. Más aún, de

⁸⁰Escriche, Joaquín, Diccionario jurídico de legislación y jurisprudencia, p.1359, biblio.juridicas.uman.mx/libros/libro.htm?l=364

⁸¹ *Ibidem* p. 1397.

conformidad con los artículos 81 y 82 de la L.A., el ejidatario puede adquirir el dominio pleno sobre su o sus parcelas.

Los artículos 101 y 107, de la ley ya señalada, disponen que serán aplicables a las comunidades y a los comuneros, las previsiones que se establecen para los ejidatarios. Luego entonces, los comuneros también gozan prácticamente de derechos de titularidad sobre las tierras que les corresponden.

De manera tal que el ejidatario y/o comunero, gozan de derechos agrarios individuales, tales como:

- a) El uso y disfrute de sus parcelas y de las del uso común. (Art. 14 L.A.)
- b) La facultad de designar a sus sucesores respecto de sus derechos parcelarios y de los demás que le correspondan del ejido, mediante una lista de sucesión, en la que establezca el nombre y orden de preferencia de las personas conforme a la cual deba hacerse la adjudicación. (Art. 17 L.A.) Y que a falta del trámite anterior se deberán de cumplir el orden de preferencia previsto en el artículo 18 de la ley citada.
- c) Cuenta con voz y voto en las asambleas ejidales. Las resoluciones o acuerdos de las asambleas, para que tengan validez, deben tomarse por mayoría de votos de los ejidatarios presentes. (Art. 27 L.A.)
- d) Designar a mandatario para que lo represente en las asambleas que no sean de formalidades especiales. (Art 30 L.A.)
- e) Ser miembro del comisariado ejidal o consejo de vigilancia.
- f) Celebrar contratos de asociación o aprovechamiento por terceros (aparcería, mediería o arrendamiento –artículo 79- y asociaciones rurales de interés colectivo, o sociedades mercantiles o civiles –artículo 50-), respecto de su parcela.
- g) Otorgar en garantía el usufructo de sus parcelas, en favor de las personas con las que se tengan se asociación o comerciales, el cual al término de vencimiento, el usufructo vuelve al ejidatario. (Art. 46)
- h) El uso y aprovechamiento de las aguas ejidales, cuando se trate de parcelas parceladas, corresponde a los ejidatarios. (Art. 52)

- i) Que se les asignen tierras de uso común, cuando con su dedicación y esmero las hayan mejorado, siempre y cuando no haya otros sujetos agrarios con mejor derecho.
- j) Asignación de un solar, mediante acuerdo de la asamblea y al cual tienen derecho al momento en que se constituya la zona de urbanización. (Art. 68)
- k) A enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del notificarse al Registro Agrario Nacional. Sin embargo, para la validez de este es menester que se notifique el derecho al tanto a su cónyuge, concubina o concubinario y a los hijos, de lo contrario la venta es nula.
- l) A la adopción del dominio pleno, una vez aprobada en asamblea ejidal. (Art. 82)
- m) Excepción del pago de impuestos, cuando se trate de la primera enajenación, en tierra de dominio pleno. (Art. 86)⁸².

3.3. *El derecho de posesión desde el derecho civil y la figura del posesionario en materia agraria*

La posesión, desde la concepción clásica romanista, es el poder físico y directo de la persona sobre las cosas corporales, con la intención o voluntad de ser dueño, teniendo como elementos: a) el *corpus*, que es el poder físico y directo que tiene la persona sobre el objeto; y b) el *animus*, que es la voluntad en el poseedor de conducirse como dueño del objeto⁸³.

Existen dos tesis opuestas en la doctrina clásica que establecen la manera en la que se debe configurar la posesión. Por un lado Savigny, con su teoría subjetiva de la posesión, señala que la posesión “es una relación o estado de hecho que da a una persona la posibilidad física, actual, inmediata y exclusiva de ejercer actos materiales de aprovechamiento sobre una cosa con el *animus*

⁸² Gallardo Zúñiga, Rubén, *op. cit.*, nota 11, pp. 130-131.

⁸³ Lemus García, Raúl, *Posesión en materia agraria y su diferencia con la posesión en materia civil*, p.109, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/109/dtr/dtr5.pdf

dominio o rem sibi habendi, éste último como elemento fundamental, ya que para que exista posesión, dice Savigny, se requiere del *animus*⁸⁴.

Ihering, con su teoría objetiva de la posesión señala, que la posesión existe cuando le ley protege una situación de hecho, aún y cuando no exista el *animus domini* en el poseedor; mientras que para Savigny, para que exista posesión, se requiere del *corpus* y del *animus*⁸⁵.

La posesión en el Derecho Civil Mexicano y en específico, en el Código Civil Federal (CCF), adopta la teoría objetiva de Ihering, ya que solamente basta la tenencia material del objeto, o sea del *corpus*, para que exista posesión sin que sea necesaria la concurrencia del *animus*⁸⁶.

Por tal motivo, el artículo 790 del CCF establece que es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793 (es decir, siempre que no sea una posesión derivada). Posee un derecho el que goza de él.

Cabe señalar que el artículo 971 del Código Civil Federal distingue la posesión originaria de la posesión derivada, entendiendo a la primera como aquella que corresponde al propietario de una cosa, mientras que la derivada es aquella que tiene una persona con derecho a retenerla temporalmente, como el arrendatario, usufructuario o depositario.

Establece Rogina Villegas, “que la posesión se adquiere normalmente cuando se reúnen en una misma persona el *corpus* y el *animus*, y que éste es el caso perfecto de la posesión. Ejemplo de ello lo es en los contratos traslativos de

⁸⁴Rogina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 65, p.185.

⁸⁵Lemus García, Raúl, *op. cit.*, nota 83, pp.109-110,
www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/109/dtr/dtr5.pdf

⁸⁶*Ibidem* p. 110.

dominio, cuando hay entrega de la cosa, el adquirente tiene el corpus, y el animus por virtud de la traslación de la propiedad, en consecuencia, la posesión”⁸⁷.

Sin embargo, señala el CCF en sus artículos 794 y 798, que sólo pueden ser objeto de posesión las cosas o derechos que son susceptibles de apropiación; es decir las cosas que son capaces de adquirirse como los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones de un juicio, de un pagaré, etc.; y que la posesión otorga al que la tiene, la presunción de propietario, para todos los efectos legales.

Es conveniente también señalar que en la institución de la posesión existen dos clases de poseedores: el poseedor de buena fe y el de mala fe, para lo cual el artículo 806 del código ya mencionado establece:

ARTÍCULO 806.- Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

Es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

Entiéndese por título la causa generadora de la posesión.

Por causa generadora de la posesión, según la tesis XI.2o.J/37, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, del tomo XXVIII, Octubre del 2008, en su página 2270, debemos entender “cualquier acto que fundadamente se considere bastante para transferirle el dominio de la cosa”; es decir, que se puede o no acreditar con documento alguno, ejemplo de ello lo es un contrato de compraventa en forma escrita o bien, de forma verbal.

Señala Aguilar que los efectos que genera la posesión al poseedor de los frutos de la cosa son ejercitar las acciones posesorias y originar la usucapión⁸⁸.

⁸⁷Rogina Villegas, Rafael, *op. cit.*, nota 65, p.216.

⁸⁸Aguilar Gutiérrez, Antonio, *op. cit.*, nota 77, p.66.

Así mismo establece que la posesión continuada origina la prescripción adquisitiva de la cosa a favor del poseedor⁸⁹. Por ello establece el artículo 826 del CCF, que sólo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción.

Sin embargo la posesión puede perderse siempre y cuando ocurra uno de los siguientes aspectos que contempla el artículo 828 del CCF, que a la letra dice:

- I. Por abandono;
- II. Por cesión a título oneroso o gratuito;
- III. Por la destrucción o pérdida de la cosa o por quedar ésta fuera del comercio;
- IV. Por resolución judicial;
- V. Por despojo, si la posesión del despojado dura más de un año;
- VI. Por reivindicación del propietario;
- VII. Por expropiación por causa de utilidad pública.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a la posesión como “el poder físico que se ejerce sobre una cosa, con intención de portarse como verdadero propietario de ella, o bien, un hecho jurídico consistente en un señorío ejercitado sobre una cosa mueble o inmueble, que se traduce en actos materiales de uso, de goce o de transformación, llevados a efecto con la intención de comportarse como propietarios de ella o como titular de cualquier otro derecho real (*Bonnecase*)”⁹⁰.

La institución de la posesión en materia agraria, según García Lemus, es un tema importante que requiere de un análisis comparativo entre la posesión que norma y sanciona el Derecho agrario y la que establece el Derecho común, porque pone de relieve la autonomía jurídica de aquel, ya que “en el Derecho Romano se estructura su concepción clásica, de la cual debemos partir para entender las

⁸⁹*Ibidem*, p.67.

⁹⁰Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14ª, ed, México, Porrúa, 2000, P-Z, p.2463.

características de la posesión en materia agraria y sus diferencias con la posesión en materia civil”⁹¹.

En materia agraria, la figura de la posesión hasta antes de la reforma constitucional de 1992, en primer lugar, no contemplaba la posibilidad de adquirir tierras por prescripción en aquellas propiedades de los ejidos y de las comunidades en lo general y de los ejidatarios y comuneros en lo individual, pues el artículo 52 de la LFRA, textualmente establecía:

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenden llevar a cabo en contravención de este precepto⁹².

No obstante lo anterior, tal como lo vimos en párrafos anteriores, el artículo 72 de aquella ley vigente, hasta 1992, establecía la posibilidad, en las fracciones III y IV, de que campesinos poseedores de tierras, pudieran ser contemplados por la asamblea general de ejidatarios, para ser reconocidos como ejidatarios, cuando hubieren poseído tierras del núcleo durante dos o más años.

En otras palabras, la asamblea, observando los requisitos y las formas legales, podía efectuar reconocimiento de derechos ejidales a campesinos poseedores de tierras que las hubiesen abierto al cultivo con la autorización y consentimiento de la propia asamblea pero ese reconocimiento se insiste, se hacía a título de ejidatario.

Ahora bien, tal y como igualmente lo señalamos, partiendo de una interpretación que considero inequitativa y desigual, las instituciones agrarias encargadas de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, como

⁹¹ Lemus García, Raúl, *op. cit.*, nota 83, p.109.

⁹² Chávez Padrón, Martha, *Ley Federal de Reforma Agraria*, 2ª, ed., México, Porrúa, 1972, p.60.

lo son la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, al amparo de la vigente L.A., inciden, ante la asamblea general de ejidatarios, para que en las asambleas de formalidades especiales, se reconozca, por un lado, a ejidatarios que ya venían gozando de ese carácter, y por el otro, a posesionarios, prevaleciéndose para ello, como lo he dicho, de una interpretación no hermenéutica de las disposiciones normativas aplicables al caso.

Los artículos de la Ley Agraria que tratan de la figura del posesionario, son los siguientes:

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

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

Artículo 56.- La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes.

Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.

Como se puede observar, la Ley dispone que la asamblea, convocada y constituida con formalidades especiales, tiene la facultad de regularizar la tenencia de los poseionarios. Lo cual significa, desde mi punto de vista que, al igual que lo previsto en la LFRA, desde una interpretación más equitativa y sistemática, tal potestad implica la capacidad de la asamblea de regularizar la posesión de los campesinos que lícitamente trabajen tierras de los ejidos y de las comunidades pero reconociéndoles el carácter de ejidatarios, ya que el no hacerse así, implica perjuicios ostensibles a los sujetos agrarios, situación que se abordará en el siguiente capítulo, remitiéndonos por el momento a señalar que el poseionario reconocido así precariamente por la asamblea, bajo la asesoría de las instituciones agrarias, no cuentan con derecho de voto en las mismas, es decir, sus derechos políticos son limitados, pues tampoco pueden ser electos como representantes de los núcleos.

Así mismo, sus derechos no pueden ser objeto de sucesión y no pueden tampoco adquirir el dominio pleno sobre sus parcelas. Más aún, al ejercitar la acción de prescripción adquisitiva ante los tribunales agrarios, en caso de ser favorable ésta, no necesariamente implica el reconocimiento de derechos de ejidatario.

Sobre lo anterior, existen jurisprudencias definidas y tesis aisladas del Poder Judicial de la Federación que serán citadas en el capítulo posterior, con el fin de ilustrar la desventaja y la inseguridad jurídica en que la interpretación y la aplicación institucional del término poseionario, deja a un gran número de campesinos mexicanos. Por lo pronto y para concluir este capítulo, considero prudente citar a Rivera, que señala:

Los poseionarios son aquellas personas que tienen en posesión parcelas ejidales y que pueden estar o no reconocidas como poseionarios. 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 vecindados y los mismos ejidatarios o comuneros; por el mismo motivo, pero

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 uso común, debido a sus características de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. (art 64 y 74).

El carácter de posesionario se adquiere de las siguientes formas:

- a) Mediante acuerdo de la asamblea general del ejido, cuya finalidad específica es la de regularizar esta tenencia de 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 RLA). 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.
- b) Por resolución dictada en juicio agrario ante los tribunales unitarios agrarios, medio al cual deberá acudir cuando no resulte factible la instancia de la asamblea y exista controversia que dirimir, sea con ejidatarios, comuneros, otros posesionarios, vecindados o cualquier otro tercero interesado, así como con los órganos del núcleo de población (art 18 fracc VI Iota); el caso más específico es el de la prescripción adquisitiva.

El reconocimiento de poseionarios deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional, el que ha de expedir el certificado correspondiente (art 36 RLA); Los poseionarios tendrán exclusivamente los derechos de uso y disfrute sobre la parcela 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 RLA)⁹³.

De lo anterior podemos destacar por tanto, que un poseionario es aquella persona que tiene en posesión determinada parcela o parcelas ejidales y/o comunales, pertenecientes a un núcleo ejidal y/o comunal, dejando en claro que

⁹³ Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, nota 12, pp. 129-130.

esta posesión solo opera respecto de parcelas y no sobre las tierras de asentamiento humano o las de uso común. La figura del posesionario la podemos encontrar de dos formas: puede ser regular o irregular. El posesionario “regular” – sin que se entienda consentida la definición que por efecto se desprende de la vigente Ley Agraria para efectos de esta tesis de investigación- es aquella persona que cuenta con un certificado agrario, en el que establece expresamente que con dicho documento no se acredita la calidad de ejidatario.

El término de posesionario regular, deriva de un reconocimiento como tal por acuerdo de la asamblea general del ejido, sin que sea necesario el transcurso del plazo para la prescripción adquisitiva, como lo señala Rivera, para reconocer a este sujeto agrario como posesionario; o bien, que a renuencia de la asamblea, tal reconocimiento se haga por resolución de los Tribunales Agrarios.

Una vez reconocido el posesionario como tal, por una de estas dos vías, deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional, a efecto de que se le expida el certificado correspondiente que se señaló líneas arriba.

Mientras que el posesionario irregular únicamente tiene en posesión la parcela o parcelas ejidales o comunales, pero sin contar con un reconocimiento expreso de la asamblea general de ejidatarios y obviamente carece de certificado que acredite o ampare la posesión.

CAPÍTULO 4

LOS POSESIONARIOS Y LOS DERECHOS HUMANOS DE IGUALDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y NO DISCRIMINACIÓN

4.1. Los derechos políticos de los ejidatarios que no de los poseesionarios

En este aspecto es de precisar que la L.A. establece, en materia de organización, en sus artículos 23 a 40, las facultades y atribuciones de las asambleas generales de ejidatarios, la forma de convocar y constituir éstas, así como la elección de los órganos representativos y de vigilancia, y en ese tenor, todos esos dispositivos se refieren a ejidatarios.

En otras palabras, solamente los ejidatarios -y los comuneros- pueden participar en las asambleas generales de ejidatarios y comuneros, y por tanto, sólo esa categoría de campesinos está en posibilidades de formar parte de los Comisariados Ejidales y de los Consejos de Vigilancia.

En la asamblea, como órgano supremo del ejido, participan todos los ejidatarios del ejido correspondiente, en la cual el comisariado ejidal asienta los nombres de todos y cada uno de ellos, tal como se desprende del artículo 22 de la Ley Agraria, que enuncia:

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

El comisariado ejidal llevará un libro de registro en el que asentará los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente. La asamblea revisará los asientos que el comisariado realice conforme a lo que dispone este párrafo.

La asamblea, de acuerdo con el artículo antes citado, se conforma con ejidatarios y/o comuneros, es el órgano supremo del núcleo de población, y como tal, entre sus facultades se encuentran la de elegir a los comisariados ejidales y a los consejos de vigilancia pero, como lo hemos señalado, tales órganos representativos solo se pueden conformar justamente con ejidatarios y/o comuneros, más no con posesionarios. Por tanto, desde el punto de vista político, a éstos se les coloca en un estado de marginación legal respecto de sus compañeros de clase social, pues es evidente que esta categoría de campesinos no goza de los mismos derechos políticos que los ejidatarios, como se desprende de los siguientes artículos:

Artículo 32.- El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes.

Artículo 35.- El consejo de vigilancia estará constituido por un Presidente y dos Secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes.

Artículo 37.- Los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato.

Artículo 38.- Para ser miembro de un comisariado o del consejo de vigilancia se requiere ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. Asimismo, deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo.

Por otro lado, en el Título Cuarto de la Ley Agraria, se regula lo referente a

las sociedades rurales, dentro de las cuales encontramos las uniones de ejidos, los sectores de producción y, en general, las empresas ejidales y comunales; y dentro de éstas encontramos que solamente los ejidos en lo general y los ejidatarios en lo particular, están en condiciones de constituir ese tipo de sociedades de producción, pero como lo vimos con anterioridad, partiendo de que solamente los ejidatarios pueden constituir las asambleas de los núcleos de población, por tanto, la exclusión de los posesionarios se da por vía de consecuencia.

Todo lo anterior trae como resultado que, al carecer de facultades para formar parte, con voz y voto en la asamblea general de ejidatarios y, por tanto, para participar y constituir los órganos directivos de aquella, los posesionarios quedan en evidente desventaja e inseguridad para poder regir el destino de su patrimonio y de sus derechos al interior del núcleo.

4.2. La violación a los derechos humanos de los posesionarios, relativos a la seguridad jurídica, igualdad y de no discriminación, en los casos de prescripción, de sucesión y de adopción del dominio pleno en materia agraria

Por cuanto se refiere a la figura de la prescripción adquisitiva en materia agraria, debe precisarse que ésta solo se permite respecto de las tierras parceladas ejidales y comunales asignadas a ejidatarios o comuneros en lo individual, con excepción de las que han sido destinadas al asentamiento humano, las de uso común, propiedad del núcleo de población y las ubicadas en bosques y selvas; siendo un requisito indispensable para que opere esta figura, que las personas que reclaman la prescripción hayan poseído las tierras ejidales durante cinco años, cuando la posesión sea de buena fe, y de diez si la posesión es de mala fe, pero siempre en concepto de titular de derechos de ejidatario (Artículo 48 L.A.)

Con relación al tema, es conveniente comentar que los posesionarios regulares o irregulares, es decir, los que cuentan con un reconocimiento de la

asamblea ejidal o comunal o que no lo tienen, al promover la prescripción adquisitiva en la vía de jurisdicción voluntaria o bien en la contenciosa, en caso de obtener fallo favorable, no necesariamente adquieren la calidad de ejidatarios, pues la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el reconocimiento de ejidatarios y comuneros le compete solo a la asamblea general, de conformidad con el artículo 23, fracción II, de la L.A.

Por tanto, en este aspecto encontramos una segunda desventaja jurídica para esa calidad de campesinos, quienes se ven en la imposibilidad de adquirir la titularidad plena de derechos agrarios incluso por la prescripción; imposibilidad que no existe en la legislación civil, motivo por el cual, bajo la perspectiva del Derecho social agrario, al posesionario se le coloca en franca desventaja, violándose en su perjuicio el principio de no discriminación.

Por lo demás, no puede ser concebible que una norma de Derecho civil de corte patrimonialista, sea más favorable al tramitar la prescripción en esa materia, que la que se ejerce bajo el Derecho agrario, si partimos de que éste, por su esencia y característica debería ser más ventajoso para los individuos del medio rural, que han regulado sus relaciones sociales bajo el imperio de normas de Derecho social, que por su naturaleza debe ser más equitativo.

Por otro lado, la imposibilidad de que los posesionarios adquieran derechos plenos como ejidatarios, encierra también una contradicción, puesto que el artículo 48 de la Ley Agraria, que regula esa figura, dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

Artículo 48.- Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un periodo de cinco años si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

El poseedor podrá acudir ante el Tribunal Agrario para que, previa audiencia de los interesados, del Comisariado Ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, lo que se comunicara al registro agrario nacional, para que este expida de inmediato el certificado correspondiente.

La demanda presentada por cualquier interesado ante el Tribunal Agrario o la denuncia ante el ministerio público por despojo, interrumpirá el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo hasta que se dicte resolución definitiva.

Es decir, conforme al primer párrafo del artículo antes invocado, la consecuencia de la procedencia de la usucapión en materia agraria para el poseedor, es la adquisición de los derechos de ejidatario más no la de posesionario, pues considerarlo de esta última forma, sería tanto como desconocer la finalidad misma de la prescripción, que persigue que el poseedor, con el tiempo y las condiciones necesarias, se convierta en propietario o titular de pleno derecho.

Con relación a lo anterior, el intérprete de la Constitución, ha sostenido también, tal como lo apuntamos con antelación, que la institución de la prescripción incluso en materia agraria, es de naturaleza civil, lo cual se deduce de siguiente jurisprudencia:

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. ES UNA INSTITUCIÓN DE DERECHO CIVIL Y NO AGRARIA, POR LO QUE EL ACCIONANTE DEBE AJUSTARSE A LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO CIVIL Y A LA JURISPRUDENCIA DEFINIDA AL RESPECTO.-

Si bien es cierto que no existe disposición expresa en el Código Civil para el Estado de Baja California que obligue a manifestar solemnemente en la demanda de prescripción positiva, la frase "causa generadora de la posesión", la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia por contradicción de tesis número 18/94, visible en la página 1235, del Tomo IV, Tercera Sala, Segunda Parte, Octava

Época, de la Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, se pronunció al respecto bajo el rubro: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. PARA QUE SE ENTIENDA SATISFECHO EL REQUISITO DE LA EXISTENCIA DE LA 'POSESIÓN EN CONCEPTO DE PROPIETARIO' EXIGIDO POR EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y POR LAS DIVERSAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA QUE CONTIENEN DISPOSICIONES IGUALES, ES NECESARIO DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UN TÍTULO DEL QUE SE DERIVE LA POSESIÓN.". Siendo así, el hecho de que se hayan manifestado, la fecha a partir de la cual entró a poseer, considerándose el accionante subjetivamente como propietario, y la fecha en que se solicitó al gobernador del Estado la tenencia de la tierra, como lo exigía la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente en la época de los acontecimientos, resulta insuficiente atendiendo a que la prescripción adquisitiva es una institución de derecho civil, por tanto, de derecho estricto, de ahí que para la procedencia de la usucapión se hace necesaria la prueba objetiva del origen o causa generadora de la posesión que se narre en la demanda, como sería la existencia de determinado acto traslativo de dominio, verbal o escrito, que produzca consecuencias de derecho y que legitime al poseedor para comportarse ostensible y objetivamente como propietario del inmueble sobre del cual ha realizado actos que revelan dominio o mandato; la precisión y prueba de dicha causa generadora en los términos apuntados, permite establecer si la posesión es en concepto de propietario, originaria o derivada, de buena o mala fe y determina la calidad y naturaleza de la posesión, por tanto, el momento en que debe empezar a contar el plazo de la prescripción positiva.⁹⁴.

Luego entonces, las instituciones agrarias y la interpretación que ha hecho el Poder Judicial de la Federación, vuelve a dejar en desventaja y en evidente discriminación a los posesionarios, al prevenir que no en todos los casos, mediante el ejercicio de aquella acción, pueden éstos adquirir derechos de titularidad como ejidatarios, cuando, se insiste, en materia civil, mediante la acción de prescripción, se espera la obtención de derechos plenos de propiedad.

La diversa interpretación jurisprudencial -al interpretar, entre otros, el

⁹⁴ Jurisprudencia XV.2o.J/1, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, Enero de 1997, p. 320.

artículo 48 de la Ley Agraria, lo hace bajo la consideración de que el ejercicio de dicha institución, cuando es procedente, no necesariamente entraña el reconocimiento de que el poseedor o posesionario se convierta en ejidatario de la parcela de que se trata-, es la número 2ª./J.65, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XXI, junio de 2013, p.1032, de la Segunda Sala de la Suprema Corte, dice:

PRESCRIPCIÓN POSITIVA EN MATERIA AGRARIA. NO TIENE COMO CONSECUENCIA DIRECTA EL RECONOCIMIENTO DE LA CALIDAD DE EJIDATARIO DEL POSEEDOR.

De los artículos 48, 12 a 16, 20, 22, 23, 44, 56, 57, 60, 62, 76, 78 y 80 de la Ley Agraria; 30, 34, 37, 52 y 53 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; 89, 90, 93 y 94 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se colige que la prescripción positiva en materia agraria no tiene como consecuencia directa el reconocimiento de la calidad de ejidatario del poseedor, pues éste adquiere sobre las tierras los mismo derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela, los cuales se traducen en su aprovechamiento, uso y disfrute, y en la posibilidad de transmitir esos derechos a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población, pero sin llegar al extremo de reconocerle la calidad de ejidatario, pues no debe pasarse por alto la naturaleza jurídica de la propiedad ejidal, cuyo titular principal no es el ejidatario en lo individual, sino el núcleo ejidal. Lo anterior es así, porque conforme a la normativa de la materia, los posesionarios reconocidos por la asamblea solo tendrán los derechos de uso y disfrute sobre las parcelas de que se trate, a quienes el Registro Agrario Nacional les expedirá los certificados parcelarios de posesionario correspondientes; consecuentemente, si el actor por la vía de prescripción positiva, prevista en el artículo 48 de la Ley Agraria, adquiere los derechos sobre una parcela, ello no significa que por ese sólo hecho adquiere también la calidad de ejidatario, con todos los derechos y prerrogativas que atañen a esa calidad.⁹⁵

⁹⁵ Jurisprudencia 2ª./J.65, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXI, junio de 2013, p.1032

Lo anterior, como se ha dicho, encierra, por un lado, una contradicción, y por el otro, refleja, a no dudar, una evidente desproporción que se traduce en violación a los derechos de igualdad y de no discriminación; pues recordemos que la jurisprudencia primeramente citada, nos dice que la institución de la prescripción es de naturaleza civil y no agraria. Y en esa dirección, es de explorado derecho, que en materia común -desde que se instituyó en el Derecho romano clásico-, quien obtiene resolución favorable en ejercicio de la prescripción, de simple poseedor se convierte en propietario, lo cual se deduce de lo dispuesto en los artículos del Código Civil Federal, que a continuación se transcriben:

Artículo 1156.- El que hubiere poseído bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas por este Código para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido, por ende, la propiedad.

Artículo 1157.- La sentencia ejecutoria que declare procedente la acción de prescripción, se inscribirá en el Registro Público y servirá de título de propiedad al poseedor.

Bajo el Derecho romano clásico, precursor del Derecho civil castellano y desde luego del mexicano, en lo concerniente a la usucapión, se dispuso que:

El término usucapión en nuestro sistema jurídico es de origen latino, se tomó de la palabra *usucapio* la cual se compone a la vez de las palabras *usu capere*, que significan, adquirir por el uso. Como institución jurídica se reconoce y regula por primera vez en la Ley de las XII Tablas, específicamente en el número VI, la cual señala que los bienes inmuebles se adquieren por usucapión en dos años y los demás bienes en uno; en el derecho clásico romano la usucapión se utiliza como un medio para adquirir el dominio *ex jure quiritum* de una cosa *mancipi*, por parte del llamado propietario *in bonis*, que ha recibido la misma por medio una simple *traditio*, produciendo los mismos efectos que si se hubiere efectuado por virtud de una *mancipatio*, utilizándose también para hacer adquirir la propiedad al poseedor que de buena fe ha recibido la cosa *mancipi* o *nec mancipi*, de quien no era

propietario o de quien no estaba autorizado por éste para trasmitirla.⁹⁶

No obstante todo lo anterior, sucede que en Derecho agrario, que se considera un cuerpo normativo de tendencia social y progresista, no acontece lo que en Derecho civil se contempla para el poseedor que tramita la prescripción, siendo que incluso éste, por naturaleza, tiende a proteger la propiedad individual sobre la tierra y sobre los medios e instrumentos de producción, como un medio a favor del liberalismo capitalista. En consecuencia, no cabe duda de que ciertas instituciones agraria, como la comentada, producto de la reforma neoliberal de 1992, así como los criterios interpretativos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso que se analiza, redundan en violación evidente de derechos humanos a los posesionarios.

Por otro lado, en materia de sucesión, encontramos otra desventaja que enfrentan los causa-habientes de los posesionarios, a los cuales igualmente se deja en estado de indefensión y de desigualdad frente a los derechos de los ejidatarios y de los comuneros; puesto que para los posesionarios no rige la institución de la sucesión testamentaria o intestamentaria que regulan los artículos 17 y 18 de la L.A., habida cuenta que aquellos no están en posibilidades de designar sucesores respecto de sus derechos posesorios, por lo que sus causa-habientes no podrán adquirir la heredad por medio de la sucesión testamentaria ni intestamentaria, pues en caso de que el poseedor hubiese elaborado lista de sucesión ante el Registro Agrario Nacional o ante Fedatario Público, tal designación no surte efecto legal alguno, según se desprende de la Jurisprudencia número 159/2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, página 1200, que definió el siguiente criterio:

SUCESIÓN EN MATERIA AGRARIA. SÓLO COMPRENDE LOS DERECHOS AGRARIOS DE LOS EJIDATARIOS Y NO LA POSESIÓN QUE EJERCEN

⁹⁶ Cuevas Miguel, Ricardo, *Algunas notas sobre la usucapión como modo de adquirir la propiedad y su relación con la inmatriculación de bienes inmuebles en el registro público de la propiedad*, p.161. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt8.pdf>

QUIENES NO TIENEN ESE CARÁCTER.- De los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17, 18 y 19 de la Ley Agraria, se advierte que el legislador ordinario instituyó la sucesión en materia agraria únicamente respecto de los ejidatarios, a quienes confirió la potestad de designar a la persona que debe sucederlos y lo único que pueden transmitirles son los derechos agrarios que les asisten, los cuales no sólo comprenden el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, sino también los que el reglamento interno del ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los que legalmente les correspondan por tener esa calidad; de ahí que los derechos distintos de los agrarios que adquiera un ejidatario, dentro o fuera del ejido, son transmisibles conforme a las reglas del derecho común. Ahora bien, los derechos posesorios sobre tierras asignadas a quienes no tienen la calidad de ejidatarios como resultado de un parcelamiento económico o de hecho, legalmente no son susceptibles de transmitirse por herencia en términos de las disposiciones de la ley de la materia que regulan dicha institución. Luego, si un avecindado que no ha obtenido la calidad de ejidatario es poseedor de una fracción de terreno dentro del ejido, es claro que los derechos derivados de esa situación de quien es reconocido por la asamblea como poseionario de tierras ejidales⁹⁷ .

Por si lo anterior no fuera poco, cabe señalar que nuestro artículo 27 constitucional, dentro de su fracción VII, párrafo cuarto, establece la facultad a la asamblea de ejidatarios y/o comuneros, para que otorgue al ejidatario o comunero, el dominio pleno sobre su o sus parcelas⁹⁸. Por consecuencia, la Ley Agraria en sus artículos 23 fracción IX, 81 y 82, estatuye como facultad exclusiva de la asamblea general de ejidatarios, otorgar a los ejidatarios la posibilidad de adoptar la propiedad privada sobre sus parcelas, disponiendo que se requiere previamente la petición del interesado y que las tierras del ejido hayan sido delimitadas y asignadas en los términos del artículo 56 la Ley Agraria⁹⁹. Sin embargo, los poseionarios se encuentran impedidos para adquirir esa prerrogativa, que si surte

⁹⁷ Jurisprudencia 159/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 1200.

⁹⁸ Rodríguez Lujano, Rafael, "Análisis de la adopción del dominio pleno a poseionarios", *Revista de los tribunales agrarios*, México, Segunda Época año X, abril-junio 2013, V.62, p.23.

⁹⁹ *Ídem*

a favor ejidatarios y comuneros, razón por la cual queda evidenciada una violación más a los derechos humanos de aquellos, relativos al de igualdad y de no discriminación; violación que queda confirmada con lo que se deduce de la diversa jurisprudencia I.7o.A.633 A, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, del tomo XXIX, de junio de 2009, página 1075:

POSESIONARIOS. ESTÁN IMPEDIDOS PARA OBTENER EL DOMINIO PLENO DE LA PARCELA CUYO USO Y DISFRUTE LES OTORGÓ LA ASAMBLEA EJIDAL, YA QUE ESA PRERROGATIVA SÓLO CORRESPONDE A LOS EJIDATARIOS.

De una interpretación teleológica del párrafo noveno, fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la intención del Constituyente Permanente de acotar la prerrogativa del dominio pleno de las parcelas sólo a los ejidatarios, pues en las discusiones legislativas que llevaron a la reforma constitucional de dicha porción normativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, en forma destacada y reiterada se hizo alusión a esa circunstancia, ya que a través de tal medida se buscó reactivar la producción del campo y facilitar la inversión en él, dado que así, aquéllos tendrían el libre dominio de dichos bienes, con la posibilidad de disponer de ellos en las formas que satisficieran sus intereses económicos y de resolver el modo de su aprovechamiento dentro de los rangos de libertad que la propia Constitución contempla; exigencia constitucional que el legislador ordinario atendió al expedir la Ley Agraria, específicamente en sus artículos 80, 81 y 83. En esa tesitura, si bien es cierto que los posesionarios son sujetos de derechos agrarios, ya que la propia legislación en la materia así los reconoce y protege, también lo es que esa circunstancia, por sí misma, no les confiere la calidad de ejidatarios ni les otorga los derechos de que éstos son titulares; por tanto, están impedidos para obtener el dominio pleno de la parcela cuyo uso y disfrute les otorgó la asamblea ejidal¹⁰⁰.

En síntesis, es de advertir de todo lo anterior, la franca desigualdad y estado de incertidumbre jurídica y social en que las instituciones legales han arrojado a un amplio sector de mujeres y hombres que viven y trabajan en el campo, puesto que

¹⁰⁰ Jurisprudencia I.7o.A.633 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, junio de 2009, p. 1075.

si los posesionarios no pueden adquirir necesariamente la titularidad por medio de la prescripción, si no pueden adquirir el dominio pleno de sus parcelas y sus derechos no se pueden transmitir por sucesión, es obvio que tampoco pueden enajenar su tierra, en términos de artículo 80 d la L.A., constituyendo por tanto una verdadera desproporción de la vida, puesto que las instituciones agrarias, de hecho y de derecho, instituyeron en el medio rural, campesinos de primera y de segunda clase.

Es decir, para unos campesinos, ejidatarios y comuneros, las instituciones agrarias como la prescripción, la sucesión, el dominio pleno y la enajenación de sus derechos parcelarios, están a su alcance, mientras que para otros, que son los posesionarios, no lo están.

Lo anterior, como ya se estableció, resulta violatorio de los derechos humanos tanto de los posesionarios como de sus causa-habientes, relativos al de igualdad, seguridad jurídica y de no discriminación, contemplados en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el estado Mexicano ha sido parte. Por lo que resulta ilustrativo para entender claramente lo anterior, que se transcriba a continuación el artículo 1° de nuestra carta magna.

Artículo 1. En los estados unidos mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y

reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los estados unidos mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El dispositivo constitucional que se cita, establece, como prioritario, la prohibición de la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana; señalando que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, así como de los contenidos en los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano haya sido parte. En segundo lugar, establece el derecho humano relativo a la igualdad.

Por tanto, como se puede ver, es evidente que en el tema que se trata, los derechos humanos de igualdad y no discriminación, quedan claramente conculcados a los poseionarios en materia agraria, lo cual también se advierte de los Tratados Internacionales reconocidos por el orden constitucional interno, que son los siguientes:

1.- EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, ratificado por el Estado Mexicano en el año de 1981, que contempla los derechos humanos a la no discriminación e igualdad establecidos en su artículo 26, mismo que me permito transcribir.

Artículo 26.- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social¹⁰¹.

2.- De la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Cámara de Senadores del Estado Mexicano en el año de 1980, el relativo a su artículo 24, que establece el derecho a la igualdad de todas las personas ante ley y a igual protección sin discriminación, mismo que a la letra dice:

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley¹⁰².

3.- De la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, firmada por México en el año de 1975, sus artículos 1 Y 5 fracciones V y VI, que establece los derechos humanos relativos a la no discriminación, a la igualdad, derecho a ser propietario y el derecho a heredar, los cuales a rezan:

Artículo 1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

¹⁰¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26, p. 13.

<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/comunicacion/Tratados/Tratados/Derechos%20Civiles%20y%20Politicos/Pacto%20Internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Politicos.pdf>

¹⁰² Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 24, p. 11.

<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/comunicacion/Tratados/Tratados/Derechos%20Civiles%20y%20Politicos/Convenci%C3%B3n%20Americana%20Sobre%20Derechos%20Humanos%20Pacto%20de%20San%20Jos%C3%A9%20de%20Costa%20Rica.pdf>

Artículo 5.- En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

v) El derecho a ser propietario.

vi) El derecho a heredar¹⁰³.

4.- Por último tenemos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece dentro de sus artículos 7 y 17 apartados primero y segundo, los derechos referentes a la igualdad, a la no discriminación y a la seguridad jurídica, que regula la protección propiedad de la persona, mismos que a la letra dicen:

Artículo 7.- Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 17.-

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad¹⁰⁴.

La disposición constitucional y las derivadas de los Tratados Internacionales, aplicables al caso concreto que ocupa el presente trabajo, nos dejan de manifiesto que, en el caso de los poseionarios en materia agraria, una deficiente regulación en la ley de la materia, ha ocasionado evidentes perjuicios a

¹⁰³ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículos 1 y 5.

<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/comunicacion/Tratados/Tratados/Discriminaci%C3%B3n/Convenci%C3%B3n%20Internacional%20sobre%20la%20Eliminaci%C3%B3n%20de%20todas%20las%20Formas%20de%20Discriminaci%C3%B3n%20Racial.pdf>

¹⁰⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 7 y 17.

<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/comunicacion/Tratados/Declaraciones/Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20Derechos%20Humanos.pdf>

un sector importante de hombres y mujeres que viven y dependen del campo mexicano.

4.3. Comentarios relacionados con caso práctico resuelto por los tribunales agrarios, con relación a los posesionarios

En este tema, resulta esquemático e ilustrativo comentar un caso práctico resuelto por el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 36, con residencia en la ciudad de Morelia, Michoacán, bajo el número de expediente 525/2013, relativa a las diligencias sobre reconocimiento de derechos sucesorios que promovió la C. OFELIA GUIZA CISNEROS, respecto de la parcela ejidal que en vida le correspondió a su extinto cónyuge ARNULFO CEBALLOS CORONA, en el ejido de Puruándiro, Michoacán, en el que se resolvió lo siguiente:

EXPEDIENTE DE RECONOCIMIENTO DE
DERECHOS AGRARIOS, NÚMERO 525/2013.
PROMOVENTE: OFELIA GUIZA CISNEROS.
POBLADO: "PURUÁNDIRO".
MUNICIPIO: PURUÁNDIRO.

Morelia, Michoacán a catorce de junio de dos mil trece.

VISTOS para resolver los autos que integran el expediente de reconocimiento de derechos posesorios promueve OFELIA GUIZA CISNEROS, del ejido de "Puruándiro", municipio de Puruándiro, Michoacán; y

R E S U L T A N D O

1.- En escrito recibido en este tribunal, en once de marzo de dos mil trece, OFELIA GUIZA CISNEROS, comparece a promover reconocimiento de derechos posesorios, respecto de la parcela ejidal que en vida le fue reconocida a su extinto esposo ARNULFO CEBALLOS CORONA, en el ejido de referencia; para lo cual

manifiesta que en la constancia del Registro Agrario Nacional que exhibe, el finado no hizo designación de sucesores; que por ello promueve en la presente vía, anexando a su escrito las documentales de su intención.

2.- En acuerdo de doce del propio mes y año, se admitió a trámite la demanda en la vía y formas propuestas, señalándose fecha para la audiencia, previniéndose al promovente para que acudiera a dicha diligencia, bajo los apercibimientos de ley. En diecisiete de abril del presente año, se llevó a cabo la audiencia en comento, a la cual compareció OFELIA GUIZA CISNEROS, quien ratificó sus pretensiones, ofreció y se desahogaron de su parte los medios de prueba de su intención, sin que haya comparecido ninguna otra persona que se sintiera con derechos o que se hubiese opuesto a las presentes diligencias. Sin embargo, en dicha diligencia se previno a la actora para que dentro del término de quince días hábiles, exhibiera a los autos acta de asamblea general de ejidatarios en la que el ejido le reconozca el carácter de posesionaria. Sin que hasta la fecha haya cumplido con la prevención impuesta.

C O N S I D E R A N D O

I.- Que este Tribunal Unitario Agrario del Distrito 36, con sede en la ciudad de Morelia, Michoacán, Michoacán, es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27, fracción XIX, de la Constitución General de la República; 1º y 165 de la Ley Agraria vigente; 1º, 2º, fracción II; 18, fracción X, de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y con base en el acuerdo del Tribunal Superior Agrario, de fecha veintiocho de mayo de dos mil dos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de julio de la citada anualidad, mediante el cual se modifica la competencia territorial de los tribunales unitarios agrarios de los distritos 17 y 36.

II.- Que OFELIA GUIZA CISNEROS, en la vía de reconocimiento de derechos agrarios, pide de este tribunal que se le adjudiquen los derechos posesorios sobre la parcela que en vida tenía reconocida su esposo el extinto ARNULFO CEBALLOS CORONA, con el carácter de posesionario; sin embargo, en la audiencia de ley de diecisiete de abril del propio mes y año, se le previno con el fin de que allegara a los autos acta de asamblea general de ejidatarios en la que

se le reconozca el carácter de posesionaria; toda vez que los derechos de los poseesionarios, al no ser derechos plenos como los de cualquier ejidatario, no pueden ser objeto de sucesión testamentaria o intestamentaria, según se desprende de la jurisprudencia número 159/2005, página 1200, Tomo XXIII, Enero de 2006, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice

“...SUCESIÓN EN MATERIA AGRARIA. SÓLO COMPRENDE LOS DERECHOS AGRARIOS DE LOS EJIDATARIOS Y NO LA POSESIÓN QUE EJERCEN QUIENES NO TIENEN ESE CARÁCTER.- De los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17, 18 y 19 de la Ley Agraria, se advierte que el legislador ordinario instituyó la sucesión en materia agraria únicamente respecto de los ejidatarios, a quienes confirió la potestad de designar a la persona que debe sucederlos y lo único que pueden transmitirles son los derechos agrarios que les asisten, los cuales no sólo comprenden el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, sino también los que el reglamento interno del ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los que legalmente les correspondan por tener esa calidad; de ahí que los derechos distintos de los agrarios que adquiera un ejidatario, dentro o fuera del ejido, son transmisibles conforme a las reglas del derecho común. Ahora bien, los derechos posesorios sobre tierras asignadas a quienes no tienen la calidad de ejidatarios como resultado de un parcelamiento económico o de hecho, legalmente no son susceptibles de transmitirse por herencia en términos de las disposiciones de la ley de la materia que regulan dicha institución. Luego, si un avecindado que no ha obtenido la calidad de ejidatario es poseedor de una fracción de terreno dentro del ejido, es claro que los derechos derivados de esa posesión no están comprendidos dentro de la sucesión en materia agraria, siendo similar la situación de quien es reconocido por la asamblea como poseionario de tierras ejidales...”

Por lo expuesto y fundado y con apoyo, además, en el artículo 165 de la vigente Ley Agraria, se:

R E S U E L V E

PRIMERO.- Han resultado improcedentes las diligencias de reconocimiento de derechos posesorios promovió OFELIA GUIZA CISNEROS; atento a lo razonado en el considerando segundo.

SEGUNDO.- Notifíquese personalmente esta resolución a la promovente, entregándole copia certificada; devuélvanse los documentos originales que hubiese exhibido, previo cotejo de los mismos que se deje en autos; anótese en el libro de gobierno que se lleva en este tribunal y archívese el expediente como asunto concluido.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

De la anterior resolución podemos precisar lo siguiente:

Se encuentra plenamente evidenciado, con la resolución transcrita, que al amparo de las instituciones jurídicas, los posesionarios y sus causa-habientes, quedan en total estado de inseguridad social consecuencia de la inseguridad legal en la que se les coloca por el estado de derecho.

Que como resultado de todo lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia que se invocó en la sentencia del tribunal agrario, bien podemos concluir que si los sucesores de un posesionario finado no están en condiciones de reclamar la heredad, por tanto el destino último y originario de esa o esas parcelas, tendrá que ser, por fuerza, la asamblea general de ejidatarios o de comuneros, de acuerdo con lo que dispone el artículo 9º, de la Ley Agraria, mismo que prescribe lo siguiente: Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Así las cosas, al no existir derechos sucesorios para los causa-habientes de los posesionarios, la realidad significa que al regresar las tierras a la potestad de la asamblea, en los hechos significa que, los órganos de representación, son los que en última instancia se encargan de arreglar la nueva asignación de aquellas, lo cual puede ser que se haga, en el mejor de los casos, a uno de los familiares del de cujus, o en el peor, que se enajenen a terceras personas, generándose así actos de injusticia, de corrupción y, porque no decirlo, de extorción a los familiares de los finados, para que puedan recuperar su patrimonio.

Como se puede apreciar, es evidente que los poseionarios en nuestro país no gozan de las mismas prerrogativas que el resto de los demás campesinos, - ejidatarios y comuneros-, que tienen parcelas dentro de terrenos de propiedad social, lo cual nos pone de manifiesto, irremediamente, que un gran número de campesinos mexicanos, desde la óptica del sistema jurídico nacional, y por tanto, reflejado en la realidad social, son personas de segunda clase, puesto que no rigen para ellos los principios de igualdad y de no discriminación¹⁰⁵.

Más catastrófico resulta lo anterior, si consideramos el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2007, el cual establece que 1,442,807 campesinos que tienen parcelas en terrenos de naturaleza social, son poseionarios, frente a 5,653,637 ejidatarios y comuneros titulares.¹⁰⁶ Lo cual significa que más de un 25 por ciento de las y los campesinos que poseen tierras de naturaleza social son poseionarios¹⁰⁷.

Sin embargo, si tomamos en cuenta el crecimiento geométrico que refleja el reconocimiento del estatus del poseionario, que se ha venido observando por las instituciones que intervenimos en el aspecto de la tenencia de la tierra rural, bien podríamos afirmar que, a estas fechas, las y los poseionarios representan ya un 40 por ciento de la población rural en México¹⁰⁸.

Pronosticando el futuro y conforme al crecimiento aritmético de la población y del fraccionamiento inmoderado de la tierra, en un tiempo aproximado de 10 años estaremos frente al hecho de que más de la mitad de las mujeres y de los hombres que vivan y trabajen al interior de las tierras de propiedad social, serán poseionarios, con los consiguientes problemas derivados de la regulación de la posesión en materia agraria, que inciden directamente en los poseionarios y en sus familias, y por consiguiente, en sus posibilidades de transitar hacia mejores condiciones de vida.

¹⁰⁵ Rodríguez Lujano, Rafael, *op. cit.*, nota 98, p.25.

¹⁰⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía "INEGI", *op. cit.*; nota 1.

¹⁰⁷ Rodríguez Lujano, Rafael, *op. cit.*, nota 98, p.25.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 26.

Lo anterior ubica el tema de la propiedad de la tierra, de la posesión en materia agraria, en un problema a resolver atendiendo a sus derechos de igualdad, no discriminación y seguridad jurídica, en un marco de solidaridad y respeto a sus derechos humanos.

CONCLUSIONES

1. Anteriormente a la reforma constitucional de 1992 en materia agraria, no existe antecedente doctrinario ni legislativo que previera el reconocimiento de posesionarios en este ámbito. Puesto que bajo la Ley Federal de Reforma Agraria, a todos aquellos campesinos que tenían en posesión una superficie de tierra y la abrían al cultivo, con anuencia tácita o expresa de la asamblea, se les hacía un reconocimiento de derechos plenos, respecto de su o sus parcelas, por parte de la asamblea y, posteriormente, por la autoridad agraria; es decir, se les reconocía a estos campesinos como ejidatarios, y no como posesionarios.

2. Desde el surgimiento de la Ley Agraria de 1992, -producto de la reforma constitucional al artículo 27-, se ha hecho una incorrecta interpretación de sus artículos 23, fracción VIII y 56, mismos que prevén regularizar la tenencia de los posesionarios; pues considero que esta incorrecta interpretación es el origen de que los posesionarios se encuentren en un estado de desigualdad social frente al resto de los campesinos que comparten la tierra de propiedad social en México, originándose con ello un trato desigual, discriminatorio y de inseguridad jurídica, tanto para ellos como para sus causa-habientes.

Lo anterior es así, en virtud de que, como se ha venido señalando, dicha previsión no entraña, a mi juicio, un acto de reconocimiento formal por parte de la asamblea ejidal o comunal, como posesionario –puesto que ello no lo establece explícitamente la norma fundamental ni la secundaria-; pues ese acto de regularización, significa precisamente regularizar las posesiones de tierra que se han ejercido de facto o de manera irregular, para que con el acto soberano de la asamblea general de ejidatarios, se regularicen estas posesiones pero con un

reconocimiento pleno; es decir, como ejidatario, con todos los derechos y obligaciones que la ley establece para tal calidad.

3.- Considero que la interpretación que se hace por parte de las personas encargadas de las instituciones administrativas e incluso jurisdiccionales, en el caso del pluricitado término posesionario, ha sido tan infortunada, que no sólo ha ocasionado un gran problema nacional, sino que contraviene el espíritu del Derecho social agrario así como la intención de la misma reforma constitucional de 1992, que, aunque es corte neoliberal y privatizador, pretende otorgar plena seguridad jurídica a las mujeres y hombres del campo. Sin embargo, con base en aquella interpretación, las instituciones surgidas de la reforma de 1992, cuando menos para los posesionarios, significan en la realidad un claro retroceso en los derechos de este amplio sector de los campesinos, ya que el antecedente legal inmediato, esto es, la Ley Federal de Reforma Agraria que se derogó -con la supuesta finalidad de acceder a la plena justicia para los campesinos- era evidentemente más benéfica para los campesinos que tenían en posesión una superficie de tierra, con anuencia de la asamblea, la que, mediante el procedimiento respectivo, al efectuar la regularización, lo hacía indefectiblemente, reconociendo el carácter de ejidatario a los que poseían alguna superficie de tierra.

4. Conforme a datos del INEGI, más del 25% de los campesinos que viven y trabajan tierras ejidales y comunales, son posesionarios y que, aún más, pronosticando el futuro y conforme al crecimiento aritmético de la población y del fraccionamiento inmoderado de la tierra, en un tiempo aproximado de 10 años estaremos frente al hecho de que más de la mitad de las mujeres y de los hombres que vivan y trabajen al interior de las tierras de propiedad social, serán posesionarios.

Por lo anterior, bien se pudieran considerar consultas ciudadanas entre instituciones académicas, gubernamentales, campesinas y de ciudadanos en lo general, con el fin de promover adiciones a los artículos 17, 18, 48, 80, 81 y 82 de

la Ley Agraria, con el objeto de que:

En los 2 primeros se contemplen los derechos de sucesión testamentaria y legítima a favor de los causa-habientes de los poseionarios, en igualdad de circunstancias que los ejidatarios y que los comuneros.

En el caso del artículo 48, que regula la institución de la prescripción, precisar que en todos los casos en los que resulte sentencia favorable a quienes promuevan la prescripción adquisitiva y que no gocen de otros derechos ejidales y comunales, la sentencia implique, invariablemente, el reconocimiento como ejidatario o como comunero.

En el caso de artículo 80, que prevé la enajenación de los derechos parcelarios, que se adicione para que lo poseionarios, al igual que los ejidatarios y que los comuneros, puedan ejercer ese derecho.

Respecto de los artículos 81 y 82, la adición a dichos numerales deviene también trascendente para asegurar los derechos humanos de los campesinos poseionarios, y, con ello, estabilidad social y económica en el medio rural, otorgándoles la facultad de obtener el dominio pleno o la propiedad privada sobre su o sus parcelas, al igual que acontece con los ejidatarios y con los comuneros.

Con lo anterior, se podría equilibrar y atenuar una situación de hecho del campo, producto de una imprecisa regulación agraria, con el fin de evitar que se sigan violando los derechos humanos de un gran número de personas campesinas, que ya de por sí, es en éste sector en el que históricamente se han dado las condiciones de marginación y miseria social más acusadas del país, lo cual ha originado no solo la emigración hacia las grandes ciudades del país, constituyendo los cinturones de miseria y el deterioro ecológico, sino, además, los flagelos de la descomposición social.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

- CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, 4ª. ed., México, Porrúa, 1983.
- CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *Ley Federal de Reforma Agraria*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1972.
- CÓRDOVA, ARNALDO, *La política de masas del Cardenismo*, 8ª. ed., México, 1986.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14ª, ed, México, Porrúa, 2000, P-Z.
- ESQUIVEL RAMÍREZ, Edilberto, *El Derecho y su Filosofía en México y el Mundo*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2014.
- ESQUIVEL RAMÍREZ, Edilberto, *Génesis, Evolución y Perspectiva de los Bienes Comunes en México*. Tesis de fin de Máster, impartido por catedráticos de la Universidad del país Vasco EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA, en la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana, México, 2012-2013.
- FABILA, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México (1493-1940)*, México, Procuraduría Agraria, 2005.
- FELIPE LEAL, Juan, *La burguesía y el estado mexicano*, 2ª. ed., México, el caballito, 1974.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La justicia agraria*, 2ª. ed., México, Tribunal Superior Agrario, 1995.
- GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén, *Derecho agrario contemporáneo (Hacia una nueva ruralidad en México)*, México, Porrúa, 2006.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N., *Derecho agrario*, colección textos jurídicos universitarios, México, Oxford, 2005.
- LÓPEZ GALLO, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, 6ª. ed., México, el caballito, 1973.

- LÓPEZ SÁNCHEZ, Rogelio, *Interpretación Constitucional de los derechos fundamentales; nuevos paradigmas hermenéuticos y argumentativos*, Porrúa, México, 2012.
- MOTO SALAZAR, Efrain, *Elementos del Derecho*, 34^a. ed., México, Porrúa, 1998.
- RAMÍREZ PINEDA, Luis Antonio, citado por Pérez Silva, Ciro y Dávalos, Renato, "Aprueba la Permanente pedir revisión del TLCAN en materia agropecuaria", Periódico *La Jornada*, México, D. F., 8 de enero de 2004, p. 27.
- ROGINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de derecho civil, bienes, derechos reales y sucesiones*, 23^a. ed., México, Porrúa, 1992.
- RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *El nuevo derecho agrario mexicano*, 2^a. ed., México, McGrawhill, 1994.
- SOTOMAYOR GARZA, Jesús G., *El nuevo derecho agrario en México*, 3^a. ed., México, Porrúa, 2012.
- STIGLITZ, Joseph E., *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2003.
- ZÚÑIGA M., Juan Antonio, "Agricultores estadounidenses reciben hoy 80% más de subsidios que en 96", Periódico *La Jornada*, Suplemento El campo ante el TLCAN, México, D. F. 6 enero de 2003, pp. 3-7.
- ZUÑIGA, Juan Antonio, "En el primer trimestre repuntó 42 mil 918.7 mdd, reporta el BdeM", Periódico *La Jornada*, México, D. F., 4 de junio de 2011, p. 25

HEMEROGRÁFICAS

- AGUILAR GUTIÉRREZ, Antonio, *Síntesis del derecho civil*,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/591/7.pdf>
- CUEVAS MIGUEL, Ricardo, *Algunas notas sobre la usucapión como modo de adquirir la propiedad y su relación con la inmatriculación de bienes inmuebles en el registro público de la propiedad*.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt8.pdf>
- ESCRICHE, Joaquín, Diccionario jurídico de legislación y jurisprudencia,
biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=364
- Exposición de Motivos, *iniciativa del ejecutivo federal para la reforma del artículo 27 constitucional, febrero 1992*.
http://transparencia.senado.gob.mx/historico_respuestas/content/2006/92-Noviembre/F1168.pdf

GUTIÉRREZ MATA, José Alfredo, *Alcance de la facultad de la procuraduría agraria para convocar a asambleas ejidales y comunales y su participación en ellas, procuraduría agraria.*

http://www.pa.gob.mx/publica/rev_24/Jos%C3%A9%20Alfredo%20G.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía "INEGI", Censo Ejidal 2007 (Municipal), http://buscador.inegi.org.mx/search?tx=posesionarios&CboBuscador=default_collection&q=posesionarios&site=default_collection&client=frontend_1&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=frontend_1&getfields=* &entsp=a__inegi_politica&Proxyreload=1&numgm=5

LEMUS GARCIA, Raúl, Posesión en materia agraria y su diferencia con la posesión en materia civil,

www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/109/dtr/dtr5.pdf

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El código agrario,*

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/590/43.pdf>,

RODRÍGUEZ LUJANO, Rafael, "Análisis de la adopción del dominio pleno a posesionarios", *Revista de los tribunales agrarios*, México, Segunda Época año X, abril-junio 2013, V.62.

RUIZ MASSIEU, MARIO, *Reformas y adición de la ley federal de reforma agraria 1983-1988*, capítulo IX, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/984/10.pdf>.

VALDEZ ABASCAL, Rubén, *Reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria*, p. 65. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/957/6.pdf>

WITKER JORGE, Madrigal Díaz, Ivone, "Tratado de Libre Comercio de América del Norte, defensa jurídica tardía del campo mexicano", *Revista latinoamericana de derecho social*, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, UNAM-IIJ, núm. 12, enero-junio 2011, pp.149-168. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/12/art/art5.pdf>

LEGISLATIVAS

Código Civil Federal http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma DOF 08-10-2013, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 24,

<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/comunicacion/TratadosI/Tratados/Derechos%20Civiles%20y%20Politicos/Convenci%C3%B3n%20Americana%20Sobre%20Derechos%20Humanos%20Pacto%20de%20San%20Jos%C3%A9%20de%20Costa%20Rica.pdf>

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículos 1 y 5.

<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/comunicacion/TratadosI/Tratados/Discriminaci%C3%B3n/Convenci%C3%B3n%20Internacional%20sobre%20la%20Eliminaci%C3%B3n%20de%20todas%20las%20Formas%20de%20Discriminaci%C3%B3n%20Racial.pdf>

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 7 y 17.

<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/comunicacion/TratadosI/Declaraciones/Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20Derechos%20Humanos.pdf>

Ley Agraria, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma DOF 09-04-2012, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26, <http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/comunicacion/TratadosI/Tratados/Derechos%20Civiles%20y%20Politicos/Pacto%20Internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Politicos.pdf>

FUENTES JURISPRUDENCIALES

Tesis XV.2o. J/1., Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. V, enero 1997, p. 320.

Tesis XVII.2o.24A., Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 1100.

Tesis 2a./J.46/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, octubre de 2011, p. 400.

Tesis, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. XII, diciembre de 1993, p. 841.

Tesis XXII. 7 A., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. XV-2, febrero de 1995, p. 260.

Tesis 2a./J.50/200, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, Mayo de 2000, p. 197.

Tesis I.5o.C.86 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, julio de 1999, p. 892

Jurisprudencia XV.2o.J/1, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, Enero de 1997, p. 320.

Jurisprudencia 2ª./J.65, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XXI, junio de 2013, p.1032

Jurisprudencia 159/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, página 1200.

Jurisprudencia I.7o.A.633 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t., XXIX, junio de 2009, p. 1075.