

# Reflexiones sobre los factores de progreso económico en el campo y la naturaleza jurídica de los ejidos

**JUAN CARLOS SOLÍS MENDOZA\***

## Introducción

El interés de escribir el presente ensayo es el de realizar algunas reflexiones relativas a diversos aspectos relacionados con el medio rural que, debido a las consecuencias que se han constatado en la realidad, podrían ser difícilmente enlazables debido a sus peculiares características pero que, por motivo del interés propio de los sujetos afectados, pudieran hacerse entendibles mediante el análisis de factores de enlace que inciden sustancialmente en los mismos y que, aprovechando esas mismas características, se pudiera vislumbrar una solución integral para el medio rural.

Para iniciar estas reflexiones, mencionaré que destaca, entre otras de las consecuencias que imposibilitan vislumbrar soluciones integrales, una generalizada

\* Abogado postulante en las materias de Derecho administrativo, agrario y fiscal. Egresado de la Escuela Libre de Derecho con posgrados en la UNAM, y la Universidad Panamericana. También ha sido agricultor por más de 25 años.

**PROCURADURÍA  
AGRARIA**

pobreza en el medio rural acompañada de acentuada ignorancia de los campesinos, así como un dominio imperante de grupos ancestrales que dominan en las esferas de poder interno de los núcleos agrarios. Estos factores negativos no dejan lugar a dudas de la dificultad y complejidad de la materia; por otra parte, existen disposiciones legales que, si bien llevan aparejada una intención de consenso social justo, en realidad están obstaculizando la realización de formas creativas de progreso o asociativas de organización para la producción en el medio rural lo que, consecuentemente, impide de raíz el progreso en dicho medio.

Para las presentes reflexiones también debe establecerse que permanente se confunden, tanto por analistas especializados como por el público en general, las consecuencias con las causas de la pobreza en el campo. Esto, lejos de ayudar, adiciona un grado mayor de dificultad a la búsqueda de soluciones. Muchos que se dicen expertos, más con ánimo de buscar su propio beneficio de popularidad o de intereses inconfesables, continuamente emiten opiniones que critican las consecuencias que se viven en el campo pero no atacan sus verdaderas causas, que en la mayoría de los casos se generaron por causas anteriores a las reformas de 1992, lo que sitúa al Nuevo Derecho Agrario a contrapelo de opiniones generalizadas de desaprobación y que obstaculizan una política nacional de solución al problema de la pobreza en el campo, sobre todo por la injusticia de valorar resultados sin tomar en cuenta las causas que le dieron verdadero origen y que fueron provocadas hace muchos años. Las reflexiones que aquí se exponen tratan sobre las causas reales y su posible modificación, a fin de mejorar las consecuencias o resultados que hasta hoy se han tenido en el medio rural.

El método de estudio que se ha escogido para tratar de llegar a conclusiones válidas, consiste en identificar los elementos constantes y los elementos variables de los diferentes factores que inciden en el medio rural. Estos factores se pueden clasificar siguiendo diversas líneas de análisis, tanto legal como de otras mate-

rias, a saber, administración, contabilidad, agronomía, ingeniería y, podría decirse también (¿por qué no?), de la economía, a fin de encontrar aquellos factores más representativos y que inciden en una verdadera demostración de la influencia o parte de composición en su productividad. En consecuencia, para fines de este trabajo, el método consistirá en separar los factores por sus diversas fuentes u orígenes, a fin de conocer la importancia de ellos, el momento de su injerencia en el mundo agrario, la posibilidad o no de su modificación, así como la importancia, posibilidad de cambio y los costos tanto sociales como económicos, a fin de darles el valor y peso específicos que a cada uno de estos corresponde, con objeto de entender si el Estado mexicano podría mejorar las condiciones en que se encuentra inmerso el medio rural y, en su caso, proponer aquellas soluciones que se consideren posibles, probables y deseables.

Un aspecto que será digno de estudiar es la incógnita de si la Secretaría de la Reforma Agraria y los Tribunales Agrarios están cumpliendo las funciones que requiere actualmente nuestro país o su necesidad de evolución de estas figuras administrativa y jurisdiccional. Lo anterior en atención a que el marco jurídico agrario actual está cuestionado por la falta de resultados integrales a favor de los campesinos. Sin embargo, creo que esto no podría ser analizado circunscribiéndose y aislando al Derecho agrario de los demás aspectos jurídicos que actualmente hay en México, ni tampoco del atraso económico que también impera en las ciudades, lo que demuestra que no es privativo de los campesinos, sino que el progreso económico debe ser pensado de manera generalizada para todos los habitantes del país.

Por otra parte, tampoco sería correcto sentenciar a la dependencia de la Reforma Agraria o a los organismos de este sector a desaparecer o conservarse a ultranza, así nada más, sin motivación aparente alguna, o si el Derecho agrario está obstaculizando a la nación o a los beneficiados de la Reforma Agraria, sin hacer un análisis consciente y descriptivo de las funciones y finalidades del mis-

mo.<sup>1</sup> Tomemos en cuenta que, actualmente, hay muchas ramas del Derecho que no pudiera uno imaginar hace unos años, como el Derecho corporativo, ambiental, de las telecomunicaciones, etc., ramas que no están aisladas del mundo jurídico sino que, más bien, han venido a completar y a ser verdaderas especialidades dentro de las tradicionales ramas del Derecho privado y público, o del Derecho civil, mercantil o administrativo.<sup>2</sup>

Atento a estos planteamientos, las reflexiones que aquí se presentan tendrán por finalidad identificar algunos factores constantes y otros variables que inciden en el medio rural, así como algunas de las consecuencias que se tienen a la postre de varios años de vigencia del Derecho agrario.

Asumo los riesgos de tratar de hacer un análisis profundo en un trabajo pequeño, ya que podría incurrir en omisiones o errores graves por silogismos mal planteados, lo que devendría en conclusiones falsas. Sin embargo, considero que el riesgo de disertar en temas profundos en este tipo de reflexiones, se hace con la convicción de que la realidad ha superado muchos y muy diversos plantea-

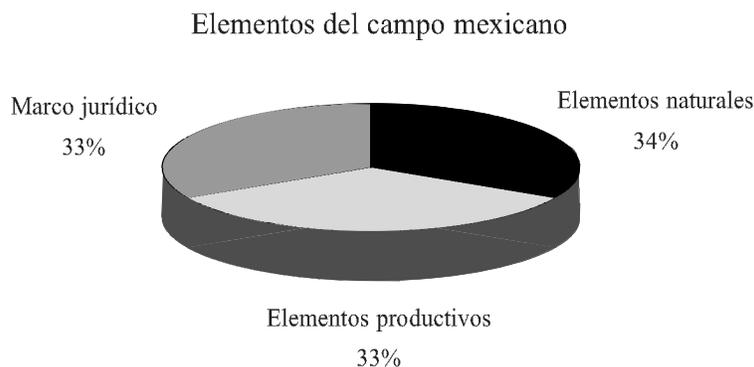
<sup>1</sup> Coincido plenamente con la afirmación del doctor Isaiás Rivera Rodríguez cuando señala: “Por tanto, no es en absoluto descabellado señalar que en tanto existan ejidos y comunidades en nuestro país existirá el Derecho agrario...”, en Rivera Rodríguez, Isaiás, “Derecho Agrario Mexicano. Retos y Perspectivas”, *Estudios agrarios*, México, 2003, año 9, núm. 22, Nueva época, enero-abril 2003, pág. 179.

<sup>2</sup> También se coincide con la afirmación de que el Derecho Agrario tiene una interacción con otras ramas del Derecho: “Así pues, de manera enunciativa, más no limitativa, podemos hablar de que el Derecho agrario tiene vinculación con la normatividad agrícola, disposiciones que regulan la agricultura en particular, la producción de semillas, etcétera; se vincula también con el Derecho ganadero, es decir, la normatividad local que regula la crianza y sanidad de los animales; con el Derecho forestal, no es menos importante puesto que incluso tenemos la Ley Forestal específica que le regula; con el Derecho minero hay una vinculación estrecha y de una manera importante, con el Derecho hidráulico por cuanto se refiere a la Ley de Aguas Nacionales; con el Derecho ambiental por cuanto se aplica la Ley Federal especializada que lo regula. Podemos continuar señalando su vinculación ineludible con el Derecho urbanístico o de los asentamientos humanos, por cuanto se refiere al aprovechamiento de tierras de propiedad ejidal o comunal; con el Derecho fiscal por cuanto al régimen tributario específico aplicado al campo o a la incorporación de éste al desarrollo urbano; del Derecho registral privado por cuanto se refiere a la operación de inscripciones de aquellos aspectos de desincorporación de los regímenes ejidal y comunal, y un largo etcétera”. *Idem*, pág. 184.

mientos y disposiciones legales del Estado, bien intencionados pero que no han logrado revertir la difícil situación económica que hoy se vive en el medio rural. Esta adversidad es la que alienta para hacer esta aportación de ideas, cuya intención es la de definir el mejor camino para lograr progreso económico en el campo. La motivación principal consiste en el deseo de cambiar la triste realidad que hoy se ve en el campo, una de las principales armas para aportar estas reflexiones consiste en la experiencia adquirida durante muchos años en el campo mismo; el objeto de estas líneas es el de dar una *luz al final del túnel* y que, mediante el perfeccionamiento del Derecho agrario, se ayude para mejorar los niveles económicos de los sujetos agrarios.

### Factores que inciden en el campo mexicano

En el campo mexicano se puede apreciar claramente que hay tres elementos que lo determinan para su buen o mal funcionamiento: a) Los elementos naturales, que no requieren mayor explicación; b) Los elementos productivos, o sea aquellos aportados por los hombres de manera volitiva y c) El marco jurídico, que es el que aporta el Estado para dar seguridad e incentivar a los sujetos a realizar tareas productivas.



El correcto balance de estos tres elementos permitiría un buen desarrollo del campo mexicano. Para entenderlo y lograrlo es necesario identificar los factores que integran a estos elementos y, más aún, lo deseable es lograr una perfecta definición de los mismos, separando a aquellos que son constantes y aquellos que son variables, a fin de que puedan conocerse por su trascendencia en el tiempo, consecuencias, grado de importancia y necesidad de urgencia. Este análisis permitiría, también, conocer cuáles son los factores de carácter estructural y de tipo adjetivo, de tal manera que ayude a saber la conveniencia de cambiarlos o mantenerlos, así como la trascendencia de sus cambios y, en su caso, los daños y perjuicios de conservarlos o de realizar los cambios que se consideren necesarios.

### **Elementos naturales**

Son aquellos que no aporta el hombre, pero a los que se tiene que adaptar o combatir para su transformación. Estos elementos naturales son suelo, clima, entendiéndose por éste a la lluvia, la temperatura, la humedad, el calor, las granizadas; así también contemplamos a las plagas, las virosis y otras tantas cuestiones similares a estas y que deben ser estudiadas por las ciencias biológicas, para el bienestar de agricultores y habitantes del medio rural. Como ya se señalaba, la intención del presente trabajo es el de ir separando, dentro de la división de elementos naturales, a aquellos que se estimen constantes de los variables.

a) Elementos naturales constantes. Comprenden ciclos agrícolas, latitud, altitud y aquellas características que no cambian en donde se encuentre un terreno determinado en una zona del medio rural, v.g. los predios ubicados en Sinaloa, cuyo clima es diferente a otras zonas del país, en donde el ciclo agrícola obliga a sembrar en otoño y cosechar en invierno y parte de la primavera, siendo casi imposible hacerlo en verano por el intenso calor, las lluvias torrenciales y otros factores poco propicios para los cultivos; en cambio, hay zonas como

Ensenada, El Bajío o Saltillo, además del centro del país, como son Puebla y los estados del Sur y Sureste, en donde los ciclos agrícolas son de primavera-verano-otoño, que permiten sembrar casi cualquier tipo de cultivo, hortalizas, oleaginosas y aquellas para el mercado fresco y que son una magnífica muestra de las bondades del clima en el país, aprovechable desde marzo y hasta noviembre de cada año.

b) Elementos naturales variables. Dentro de estos factores podemos determinar a las lluvias, de temporada o provocadas por huracanes, o las granizadas y que no pueden ser previsibles en su fecha o densidad, mismas que pueden hacer que se pierda el patrimonio completo bastando una sola lluvia torrencial. Asimismo, también existen como factores naturales variables las enfermedades propias de las plantas y otros fenómenos relacionados con la vida misma de los cultivos, cuestiones ciertamente imprevisibles en su totalidad. Recordemos que, incluso, se han descubierto ciertas enfermedades y plagas de las plantas que son mutantes, es decir que, una vez que se han descubierto y atacado con fumigantes, cambian de naturaleza y se vuelven no sólo resistentes a los venenos químicos sino que, en algunas ocasiones, hasta se alimentan de los mismos agroquímicos. Esta imprevisión le da el carácter de variable al elemento.

Como es entendible claramente, los factores naturales constantes son previsibles en la medida en que se ubiquen en un clima determinado, con los ciclos agrícolas que les correspondan por su ubicación pero, por lo que se refiere a las lluvias, granizadas, enfermedades y plagas de los cultivos, que no siempre son previsibles, requieren una acuciosa y preparada función por parte de cada agricultor en lo particular, puesto que no siempre ataca la misma enfermedad o plaga a todas las huertas de una zona, o en un mismo periodo o, como sucede cada año, las lluvias y granizadas pueden ser diferentes de un año a otro. Estas cuestiones dan una enorme incertidumbre a los campesinos, por lo que para efectos de este trabajo se considerarán como de clasificación variable.

### **Elementos productivos**

Son aquellos que aporta el hombre para generar cultivos y que se pueden considerar por demás necesarios y, en algunas ocasiones, indispensables para optimizar los recursos naturales que arriba se han mencionado. Estos elementos productivos también pueden dividirse en constantes y variables, como a continuación se detallan.

a) Elementos productivos constantes. Aquí podrían clasificar aquellos elementos que no son consumibles en el primer uso o que duran en el tiempo. Los financieros y contadores señalarían a estos como los que se pueden amortizar o que tienen depreciación, como son los activos fijos. Un tractor, subestaciones eléctricas, caminos, bombas para pozos profundos, un invernadero y otros más parecidos a estos son claros ejemplos de factores productivos constantes, que representan infraestructura que perdura en el tiempo, a pesar de su uso, a fin de lograr producir la tierra. Sin estos elementos no sería concebible un campo rentable, es más, no podría imaginarse ni siquiera cultivable, hay tantos elementos naturales variables que debe tomarse en serio la actividad agrícola y que, difícilmente, puede enfrentarse a la naturaleza sin hacerlo, cuando menos, con buenos elementos productivos constantes como son tractores, riego por goteo, “envarado” de cultivos y otras técnicas similares que requieren de cuantiosas inversiones para alcanzar los volúmenes que permitan un punto de equilibrio del negocio y, en el mejor de los casos, las ansiadas utilidades.

b) Elementos productivos variables. Son aquellos que no son indispensables para producir en el campo, pero que pueden incidir en un mejor desarrollo del medio rural o, en su defecto, evitar el progreso o aniquilarlo inclusive. Algunos de estos factores son los fertilizantes y los agroquímicos, mismos que tienen funciones altamente deseables para obtener excelentes producciones de hortalizas, oleaginosas y demás agroproductos. El no contar con ellos puede ser devastador en algunos casos, sino es que en muchos de los cultivos. El que un agricultor o

campesino pueda contar con los ingredientes e insumos adecuados en el momento oportuno significa la diferencia entre seguir siéndolo o dedicarse a otra actividad, si es que la hay. Los fracasos en el campo se deben principalmente a la imposibilidad de contar con los elementos productivos variables para combatir los excesos de la naturaleza, en el momento oportuno.

### **Marco jurídico. Aspectos constantes y variables**

Como en los anteriores apartados, se seguirá con la descripción muy superficial de lo que, para efectos de este trabajo, se ha dado en considerar a los elementos jurídicos constantes y variables.

a) Elementos jurídicos constantes. Son aquellos que están establecidos en la Constitución, leyes y reglamentos y que, por su propia naturaleza, no son fácilmente modificables. Así, tenemos a la Constitución en su Artículo 27, que fue modificado en 1992, siguiendo una tendencia mundial de mejorar el marco jurídico que regulaba el campo. El atraso evidente que existía en ese año del campo mexicano exigió un cambio radical en el sentido legal del Sector Agrario, los cambios fueron importantes pero no lo profundo que deberían haber sido. Por razones principalmente políticas se limitaron los cambios al grado que realmente se necesitaba, lo que ha impedido un verdadero impulso del progreso en la propiedad social, al no hacer los cambios en la medida y proporción necesarias han devenido en una “*zona de indefinición*”, donde ahora se aloja toda una serie de variables que, al no estar contempladas por ley, están impidiendo un desarrollo de justicia social para el campo.

b) Elementos jurídicos variables. Se pueden considerar aquellos factores que han quedado a consideración de los cuerpos sociales de los núcleos agrarios. Las deliberaciones y resoluciones de las asambleas ejidal y comunal, así como la influencia y manejo que da el Comisariado Ejidal o Comunal y los diversos órganos de Vigilancia, están marcando la diferencia sustancial entre el progreso y

continuar con el atraso económico de miles de núcleos agrarios. Ejemplos tenemos infinidad, pero basta con el más importante como es la cuestión relativa a la adopción del dominio pleno, cuya inaceptabilidad generalizada en el mundo agrario tiene como motivación principal la falta de responsabilidad social de los propios núcleos agrarios y de sus órganos de representación. La actual Ley Agraria dotó de este tipo de esquemas de decisión trascendental a los cuerpos colegiados internos de los núcleos agrarios, inhibiendo con esto la responsabilidad individual de los propios beneficiados con la reforma de 1992. Aspectos tan importantes como la seguridad jurídica de lo que es propio de los individuos a diferencia de las tierras de uso común, solamente continuó con la indefinición de los beneficios reales del Derecho agrario y remitió a decisiones variables de matiz circunstancial cuestiones sustantivas, lo que ha decaído en una volatilidad e imposibilidad material de definición en que se encuentran millones de campesinos que no tienen acceso o capacidad de convencer a los órganos o grupos de poder de los núcleos agrarios<sup>3</sup> y, peor aún, además se les sigue requiriendo a los sujetos agrarios que obtengan el “*consentimiento*”, “*buena disposición*” y “*aceptación*” de las autoridades agrarias para realizar los trámites necesarios a fin de lograr el tan ansiado dominio pleno,<sup>4</sup> sin mencionar la imposibilidad prác-

<sup>3</sup> Artículo 23, Ley Agraria. 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:[...] 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.

<sup>4</sup> Artículo 28, Ley Agraria. En la asamblea que trate los asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Al efecto, quien expida la convocatoria deberá notificar a la Procuraduría sobre la celebración de la asamblea, con la misma anticipación requerida para la expedición de aquélla y deberá proveer lo necesario para que asista el fedatario público. La Procuraduría verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los asuntos a que se refiere este artículo, se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25 de esta ley. Serán nulas las asambleas que se reúnan en contravención de lo dispuesto por este artículo.

tica de obtener títulos de los solares urbanos, puesto que, además, se requieren los permisos y autorizaciones de las autoridades de Desarrollo Urbano locales<sup>5</sup> y, el colmo, hasta la aprobación del Cabildo de los Municipios,<sup>6</sup> cuestiones que tornan prácticamente imposible la trascendencia del Nuevo Derecho Agrario en beneficios reales de los individuos agrarios.

### La naturaleza jurídica de los núcleos agrarios y la imposibilidad de su progreso económico

La naturaleza jurídica de los núcleos agrarios debe ser estudiada con mayor seriedad y profundidad por aquellos que pretendan analizar los efectos de la pobreza en el campo mexicano. El tema es por demás sugestivo y no es dable comenzar negando o reprobando las bondades del Derecho agrario. Este debe considerarse como un derecho reivindicatorio de las demandas sociales que hubo en su momento y que, incluso, generó una revolución que causó un millón de muertos y 75 años en estabilizar sus resultados. Sin embargo, el avance del reparto agrario y las conquistas de los núcleos agrarios llevaron a nuevos derroteros y estratos a sus beneficiarios, cuestión ahora poco asimilada por los sujetos agrarios y menos comprendida por sus órganos de representación.

Es necesario ver el principio y el final de lo aquí transcurrido en casi 80 años de Reforma Agraria. Anteriormente se producía, pero la explotación de campesinos en forma indiscriminada e inhumana generó la Revolución mexicana de

<sup>5</sup> Art. 66, Ley Agraria. Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

<sup>6</sup> Artículo 68, Ley Agraria. Los solares serán de propiedad plena de sus titulares. Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización. La extensión del solar se determinará por la asamblea, con la participación del municipio correspondiente, de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.

1810. Ochenta años después, la miseria imperante en el campo, con tierras improductivas, demuestra que algo (*no*) sucedió en el camino recorrido por la Reforma Agraria que no ha permitido el desenlace de progreso económico tan esperado en el campo.

### **Creación de los ejidos y su naturaleza jurídica**

Los ejidos nacieron para dotar de tierras a los habitantes de los poblados y a los núcleos de población, a quienes se les reconoció como sujetos de derecho, a fin de que estos tuvieran seguridad jurídica en el tiempo y un “*patrimonio*” protegido por la ley para que fueran inalienables (*invendibles*), inembargables, inafectables, etc.

Además, para su creación bastaba con que 20 solicitantes lo pidieran, con la principal finalidad de que fueran dotados de tierras. No es el caso describir en estas reflexiones las muchas y múltiples causas de afectación o de ser beneficiados con la dotación, reparto o restitución de tierras, pero no sobra mencionar que el radio de 7 km a la redonda para afectar propiedad privada,<sup>7</sup> más el inmenso número de ejidos solicitantes y, por otra parte, el traslape de tantas solicitudes llegaron a causar lo que actualmente se tiene en propiedad social y que es 52% del territorio nacional,<sup>8</sup> calculado en aproximadamente 4 millones de titulares de derechos agrarios,<sup>9</sup> lo que se traduce que otro 48% de territorio

<sup>7</sup> “Art. 203. Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esta ley”. Ley Federal de la Reforma Agraria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 16 de abril de 1971.

<sup>8</sup> “Se han concluido los trabajos técnicos de medición en 24,766 núcleos agrarios (83%), tarea que ha significado la cobertura territorial de 76.9 millones de hectáreas que representan el 74% de la superficie ejidal y comunal, y en lo particular la medición de 7’064,340 parcelas y solares”. En [www. http://www.ran.gob.mx/archivos/12.htm](http://www.ran.gob.mx/archivos/12.htm).

<sup>9</sup> “Finalmente, se ha culminado la regularización de 24,145 núcleos agrarios equivalentes al 81%, del total nacional, para los cuales se han expedido 7’471,494 certificados y títulos (4’123,345 certificados parcelarios,

nacional estaría repartido en 95 millones de personas, cuestión a todas luces desproporcionada e inequitativa y que mucho ha provocado las consecuencias que se tienen actualmente.

Así las cosas, podría decirse que la naturaleza jurídica de la figura ejido era la unión de 20 o más personas para que le fueran dotadas, repartidas o restituidas tierras para el desarrollo de un núcleo agrario. Este desarrollo debe entenderse para todo tipo de vida en comunidad, como sería el agrícola, el centro de población (urbano), la parcela de la mujer y de los jóvenes, así como cualquier otro aspecto de la vida en el medio rural, pero siempre como una finalidad secundaria y, en su caso, de productividad, última finalidad no alcanzada como es palpable y evidente en la realidad social.

Por lo tanto, se podría decir que sí se logró la principal y primera finalidad de la Reforma Agraria, que fue la de dotar a los campesinos de las tierras necesarias para su creación y nacimiento como centros de población, con la suficiente superficie para, de acuerdo con los criterios oficiales, satisfacer las necesidades para los que fueron creados. Es decir, la *ratio legis* de unir campesinos con la finalidad de que se les dotaran tierras para —*ulterior finalidad*— hacerlas producir.

También se logró la segunda finalidad de identificar e individualizar las dotaciones en los centros de población, con su área urbana, áreas de uso común y de tierras parceladas. El programa PROCEDE es un vivo éxito de demostración de que se está logrando esta segunda finalidad, tan es así que se lleva certificado 80% de ejidos y comunidades.

Sin embargo, en cuanto a la tercera finalidad principal de la Reforma Agraria, ha sido y es un rotundo fracaso, puesto que no sólo no se ha logrado el pro-

---

1'508,270 certificados de uso común y 1'835,879 títulos de solares) que benefician a 3'376,289 sujetos de derecho, así como la certificación y/o titulación de 65.8 millones de hectáreas". *Idem*.

greso económico esperado en los núcleos y sujetos agrarios, sino que, además, se ha concentrado la mayor parte del territorio nacional en pocas manos,<sup>10</sup> improductivas y también, vergonzosamente, ha ocasionado la expulsión de una inmensa cantidad de campesinos y personas, relacionadas con el medio rural, hacia Estados Unidos de Norteamérica, emigrantes que buscan oportunidades de progreso en nuestro vecino del norte, consecuencia evidente y manifiesta de la imposibilidad de progresar en el medio rural en México.

Se podría decir que el pasado nos ha alcanzado, el problema que existía cuando se tomó la decisión del reparto agrario no se resolvió después de prácticamente un siglo de Reforma Agraria y, ahora, vuelve a tener vigencia toda vez que, posteriormente de cumplir con la finalidad primaria de repartir tierra, no se ha encontrado el camino para hacer producir esa tierra repartida, finalidad ulterior no menos importante que la primera pero que, lamentablemente, ha sido una cuestión no resuelta de hacer producir la tierra en la proporción que se necesita. Si se pensaba que con el simple reparto bastaría para que los campesinos, unidos permanentemente por el reparto agrario, también estarían en la disposición de trabajar en común, muy diferente ha sido la realidad, en la que no solamente no trabajan juntos sino que perduran en el tiempo con sus pleitos por esa tenencia, lo que les ha impedido subir al siguiente estrato organizacional de trabajar en común. Por lo tanto, demostrado está que, unidos por la fuerza de la tenencia de la tierra, no es posible su convivencia en las labores propias del campo, luego entonces los sujetos agrarios no pueden trabajar la tierra porque la figura jurídica no es la idónea para organizarse en labores propias del campo y, en muchos casos, los núcleos de población en la práctica están imposibilitados para trabajar en común debido a conflictos familiares o de grupos de poder, como son todos aquellos entes que, lamentablemente, no ofrecen calidad o un verdadero lide-

<sup>10</sup> Ver *supra*, nota 9.

razgo productivo a cambio de sus posiciones y que, además, generalmente carecen del entendimiento o preparación necesarias para competir con otros tipos de agricultores, ya no se diga internacionales sino simplemente nacionales. No se está diciendo con esto que no haya problemas propios por la apertura indiscriminada de fronteras, pero lo que ha lesionado mucho a los tenedores de tierra es el que, aun cerrando las importaciones, como fue durante tantos años, muchos de los agricultores sociales, sino es que la totalidad de los sujetos agrarios, no pudieron lograr un desarrollo individual debido a la falta de conocimiento de los otros factores que aquí se han mencionado, como son las nuevas circunstancias de la tecnología moderna (*factores productivos constantes*) y que permiten obtener una productividad muy diferente a la que ancestralmente se tiene en México, así como por no contar con figuras jurídicas idóneas para poder trabajar y cultivar el campo.

### **Imposibilidad de los ejidos para generar riqueza**

El ejido se creó para dotar de tierra a sus miembros y su naturaleza jurídica consiste principalmente, sino es que en forma única, en regular el funcionamiento de esa unión de personas en núcleos de población, cuyo objeto principal, sino es que único, fue obtener y regular la tenencia de la tierra dotada. Como se vio en la Reforma Agraria, antes de las modificaciones constitucionales de 1992, prácticamente su función en el campo fue la de de afectar tierras para luego dotarlas a los peticionarios, incluso un mismo predio pudo haber tenido muchas más de 2 solicitudes de afectaciones o ampliaciones ejidales, con motivo de otras tantas peticiones y solicitudes planteadas por diferentes ejidos que estuvieran dentro del radio de 7 km mencionado.

Esta actividad principal de afectación y reparto agrario de los sujetos agrarios fue, es y será consubstancial a su existencia. Su razón de ser fue y es para cumplir la función y objetivo de dotación y tenencia de tierra. La unión de las

personas solicitantes —ejidatarios— tuvo y tenía por principal objetivo el hacerse de la posesión agraria de tierras, bien mediante la afectación o la restitución de las mismas, pero siempre con la intención de ser dotados de un pedazo de superficie dentro del radio afectable. Aquí es donde marca la nota una diferencia específica y la inconsistencia en la naturaleza jurídica de la figura analizada, ya que, de conformidad con el más elemental principio de la Teoría de las Obligaciones y del Hecho y Acto Jurídico, para que un sujeto tenga derecho a algo, debe existir por contrapartida la obligación a ese derecho, luego entonces, si por ley los campesinos sujetos solicitantes tenían derecho a pedir tierras el Estado mexicano y éste tenía la obligación de dotárselas, conforme a los supuestos legales que existían en la ley y, posteriormente, los sujetos beneficiados con la dotación agraria, debían de cumplir con los presupuestos legales para hacer productiva esa tierra y si esto no se logró, se incurre en una inconsistencia teleológica de no obtenerse la causa final de aquello para lo que se existe, luego entonces, no se satisface el fin último de su creación, por lo tanto, al no alcanzarse los resultados esperados, entonces su razón de ser deja de tener validez y pasa a concretarse solamente una finalidad no cumplida, de carácter mediático no final.

El legislador no contempló con la premisa de que para todo acto jurídico debe existir un consentimiento y no debe haber error en el objeto, ya que no es lo mismo la dotación de tierra que, para efectos jurídicos, bastaba que los solicitantes vivieran en un poblado *sin hacer mayor cosa*, es decir una obligación de *no hacer*, y muy diferente cuestión es la de estar unidos un grupo de personas por una obligación de *un hacer* producir la tierra. Podría decirse que, en un principio, la principal obligación fue la del Estado que consistió en *un dar* tierra —dotación— y los acreedores a este derecho, por el solo hecho de solicitarla en un número de 20 era más que suficiente para tener el derecho, o sea que para ellos su derecho nació por *no hacer*, o en el mejor de los casos para estas reflexiones, bastaba *un estar* o vivir en un poblado.

Sin embargo, el hacer producir la tierra es cuestión abismalmente diferente a la simple petición dotatoria a la que estuvieron acostumbrados los sujetos agrarios. Como ya se había mencionado en páginas anteriores, la productividad en el campo está generada por un sinnúmero de factores constantes y variables —naturales, humanos y jurídicos— que obligan a quien pretenda realizar cultivos y huertas a ser verdaderamente responsable del riesgo que se asume y la posibilidad de comercializar el producto de tal esfuerzo. Esto implica necesaria y consubstancialmente el que la naturaleza jurídica de la figura legal de productor agrícola sea, máxime si es de manera colectiva, con una conciencia plena de la voluntad de querer estar unidos para tales responsabilidades y riesgos. Un decreto o una disposición legal no pueden suplir los factores naturales variables que están presentes permanentemente en el medio rural, ni tampoco pueden ir contra la lógica ni menos contra la lógica jurídica que debe imperar en cuestiones tan importantes como es el campo y la producción de alimentos.

Podría decirse que el instrumento jurídico para hacer producir la tierra ha sido equivocado, ya que no es aplicable una figura jurídica asociativa para hacerse de una posesión precaria inmobiliaria rústica, a una actividad tan exigente y riesgosa como lo es la producción agrícola. Tampoco los órganos internos de los núcleos agrarios son las figuras jurídicas idóneas que puedan asumir obligaciones o riesgos tan altos que podrían perjudicar a titulares de derechos agrarios en tal forma. Estos órganos no tienen la capacidad ni es ni debe ser su función determinar si debe tomarse un riesgo de tal magnitud o celebrar ciertos contratos o actividades del ejido que tengan tanta trascendencia patrimonial.

Lo que sí puede ser es el que los sujetos agrarios en lo individual asuman ese riesgo a título personal y contra sus propios bienes, de tal manera que ellos individualmente sean acreedores o deudores de sus propios riesgos, con sus consecuentes obligaciones y derechos contraídos bajo su *única y exclusiva responsabilidad*, máxime en el negocio tan riesgoso que es la agricultura. Por lo tanto,

es necesario que las leyes doten de instrumentos a los sujetos agrarios individuales de las figuras jurídicas que así les permitan llevar a cabo sus pretensiones.

El ser humano es avezado por naturaleza. Es connatural y de *derecho humano* que el individuo asuma responsabilidades y riesgos en la proporción de sus posibilidades. No es entendible de otra forma, póngase como ejemplo a aquellos ejidatarios y campesinos que deciden irse a Estados Unidos a buscar trabajo y fortuna, en el que muchas veces, sino es que todas en las que son emigrantes indocumentados, van a riesgo incluso de perder la vida —muchas... pero muchas veces se ha visto, tristemente, en las noticias de cualquier canal o estación de radio, las muertes que se ocasionan por la forma en que viajan los indocumentados al vecino país del norte— este riesgo de perder la vida es muy superior a los que se asumen con la agricultura —que sería la de perder el patrimonio personal—, luego entonces, ¿por qué será que nuestros campesinos prefieren arriesgar la vida que arriesgar el patrimonio? La respuesta no requiere explicación y consiste en que los emigrantes no tienen patrimonio alguno y, en el caso de tenerlo, como es una titulación de derechos agrarios, no pueden disponer de este (*el dominio*) puesto que es imposible para ellos disponer de su supuesto patrimonio o, en el mejor de los casos, disponer pero después de muchos años de trámites y resoluciones, tanto internas del núcleo de población como gubernamentales. Esta posibilidad individual de emigrar de los indocumentados<sup>11</sup> es tomada diariamente por miles de compatriotas<sup>12</sup> que prefieren arriesgar la vida que esperar mejores oportunidades aquí en el país. La lógica para tomar esa decisión de emigrar está motivada principalmente por *la imposibilidad de desarrollo personal en sus propias comunidades*, en la proporción que el emigrante considera justo y,

<sup>11</sup> Indicadores seleccionados de la población nacida en México residente en Estados Unidos de América, 1970-2000 (ver Cuadro 1).

<sup>12</sup> Población emigrante con destino a Estados Unidos de América por sexo según periodo, año y promedio anual de la migración, 1990-1995 y 1995-2000 (ver Cuadro 2).

además, por que *esa decisión de irse no tiene que someterla a ninguna asamblea u órgano de decisión de su comunidad*, la disposición libre incondicional de su propia vida le hace tomar decisiones radicales, cuyas únicas ventajas son las de la propia libertad de la misma decisión y del prometedor futuro que aspiran a tener en un país libre y congruente con la disposición de los bienes materiales.

Cuadro 1

Indicador	1970	1990	2000
Población nacida en México residente en Estados Unidos de América (miles de personas)	760	4,766	8,527
Porcentaje de población nacida en México residente en Estados Unidos de América	1.6	5.9	8.7
Porcentaje de población masculina nacida en México residente en Estados Unidos de América	48.9	55.1	53.9
Porcentaje de población femenina nacida en México residente en Estados Unidos de América	51.1	44.9	46.1
Índice de masculinidad de la población nacida en México residente en Estados Unidos de América	96.6	122.9	116.9

Fuente: Mexican Ministry of Foreign Affairs-U.S. Commission on Immigration Reform. Washington, D.C. Mexico-United States Binational Migration Study. Migration between Mexico and the United States. Austin, U.S.A., 1998. U.S. Department of Commerce. Bureau of Census. *Census 2000*.  
 Fecha de actualización: miércoles 11 de junio de 2003; en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Cuadro 2

1990-1995								
Sexo	Total	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Promedio anual
Total	1,737,520	45,233	193,617	233,865	287,403	314,805	653,397	302,736
Hombres	1,203,810	29,946	110,624	144,079	188,251	216,884	514,026	209,745
Mujeres	2,941,330	15,287	82,993	89,786	109,152	97,121	13,937	92,991
1995-2000								
Sexo	Total	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio anual
Total	1,500,321	128,702	134,226	185,392	285,867	620,378	145,756	283,005
Hombres	1,132,637	87,324	94,425	134,468	214,196	482,772	119,452	213,649
Mujeres	367,684	41,378	39,801	50,924	71,671	137,606	26,304	69,356

Fuente: INEGI, *Censo de Población y Vivienda, 1995*. Base de datos.  
 INEGI: *XII Censo de Población y Vivienda 2000*. Base de datos de la muestra censal.  
 Fecha de actualización: miércoles 11 de junio de 2003; en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Estas diferencias específicas de carácter variable, como factor humano de decisión, significan el uso de una lógica que, a pesar de todos sus riesgos, conlleva la libertad de su uso y, en contrapartida, reprueba, con los hechos, los actuales esquemas jurídicos que existen en el campo mexicano para, supuestamente, generar riqueza. Triste respuesta *de facto* a la inaplicable figura jurídica que pretende obligar a los beneficiados de la Reforma Agraria a trabajar con quien no quiere, no entiende o no puede organizarse para tal fin. De ahí se confirma que la naturaleza jurídica de los ejidos no fue ni es para cultivar la tierra. El diseño legal y su *ratio legis* —su naturaleza jurídica—, fue y es para la dotación de la tenencia de la tierra, válida en su momento, pero impráctica e imposible de aplicarse en cuestiones de productividad y para trabajar en forma colectiva para fines agropecuarios.

La vergüenza que representan los indocumentados trae aparejada una lección de singular lógica. Se van porque aquí no tienen las oportunidades de obtener lo que en el vecino país, a pesar de que allá van indocumentados y sin patrimonio alguno, a excepción de sus propias manos y lo que traen puesto. Es una respuesta a la inseguridad jurídica personal que el país que los vio nacer les brinda, al no poder disponer, si es que los tienen, de sus “*supuestos bienes agrarios*”, mismos de los que no tienen la disposición y que, de tenerla y pretender disponer de ella tendrían que pasar por el “*juicio interno*” —resolución— de una asamblea que por su propia naturaleza jurídica no fue creada para hacer producir la tierra, ni mucho menos para otorgar la propiedad, entiéndase dominio, de las parcelas. Menos puede pensarse que tales asambleas ejidales tengan la capacidad o la funcionalidad o la responsabilidad de contraer compromisos en el que se vaya a arriesgar el patrimonio del núcleo de población en su conjunto o de las áreas comunes o de uno de los ejidatarios en lo individual. Los ejidos no fueron creados para este tipo de actos jurídicos, ni para esos contratos o disposición de bienes, para esto, la

lógica jurídica nos señala que existen otras figuras *ad hoc*, que pueden y deben utilizarse.

Lo que ha hecho poderosos económicamente a países del primer mundo es la libertad que tienen las individuos para disponer de sus bienes, sin necesidad de ser sometidos, al “juicio” o proceso interno del órgano de decisión colectiva. Las grandes corporaciones o sociedades, incluso las que están en el Mercado de Valores, o condominios inmobiliarios y otros ejemplos similares, sólo son demostración de que las personas se reúnen a hacer negocios cuando tienen fines comunes y el objeto o finalidad de esa unión es por demás clara y expresa. *Esta situación se logró con la reforma agraria pero exclusivamente para efectos del reparto agrario*, en donde los sujetos agrarios se reunieron para obtener las afectaciones y dotaciones agrarias y, para los casos históricos de las restituciones, pero una cosa fue la repartición de tierras y otra muy diferente es hacer que esas tierras sean productivas, cuestión abismalmente diferente, ya que involucra un *hacer* y no un *dar* (*exigir-recibir*) como fue la repartición agraria. Como se señaló anteriormente, sirve esquematizar lo anterior fundándose en la Teoría de las Obligaciones, que consiste en un *dar*, un *hacer* o un *no hacer*. Los peticionarios de tierras, en cuestiones de la solicitud de afectación se limitaron a pedir y a *recibir* (un *dar* del Estado) como una prestación gubernamental por haber vivido en un determinado poblado y ser 20 el número de peticionarios; en cambio, en cuestiones de trabajar y hacer producir la tierra, se requiere otro tipo de estructura organizacional y de disposición personal que consiste en, precisamente, un *hacer* y este tipo de obligaciones va más allá del simple pedir o haber vivido en un lugar —*sin hacer nada*—, implica un esfuerzo de otra naturaleza jurídica y física, en donde las obligaciones deben ser medidas de conformidad con la labor aportada por cada uno de los integrantes y, esto, se antoja por demás especializado y difícil, no cualquiera puede medir estos esfuerzos o valorarlos debidamente.

**PROCURADURÍA  
AGRARIA**

Atento a lo anterior, habría que aceptar que la generación de riqueza, según la lección de los emigrantes indocumentados que, por cierto, en los seis primeros meses de este año (2003) han remitido más de 6,000 millones de dólares a sus familiares, vía remesas de dinero,<sup>13</sup> requiere de figuras jurídicas adecuadas a las posibilidades de desarrollo individual, en donde se corrobora que los ejidos no corresponden a figuras jurídicas que puedan generar la suficiente riqueza para su desarrollo, incluso, es a todas luces manifiesto, que las remesas de dinero no son enviadas a los órganos internos del ejido o a las comunidades en su conjunto, sino que son enviadas a los parientes y familiares para su uso personal ya que, por lógica, los remitentes del dinero consideran que no le tienen deuda alguna al centro de población, lo que demuestra una vez más que el ejido no es atrayente de inversión, aun la de los propios ejidatarios indocumentados emigrados, lo que confirma, una vez más, la lógica de que la figura asociativa *ejido* no es la idónea para hacer producir la tierra.

Lo importante de estas reflexiones es la de reconocer legalmente que, la figura jurídica que permita gozar de los derechos agrarios plenamente por los integrantes de los núcleos agrarios, debe ser adquirida sin necesidad de ser sometidos a factores jurídicos variables, como son las resoluciones de una asamblea. La lógica jurídica indica que, si los integrantes de un centro de población son acreedores a la titulación de derechos, igualmente deben ser beneficiados, sin

<sup>13</sup> El monto de las remesas familiares que ingresaron al país durante el segundo trimestre de 2003 ascendió a 3,393 millones de dólares. Con ello, los ingresos por este concepto sumaron en el primer semestre del año 6,135 millones, con un incremento de 29.1% respecto al dato del mismo periodo del año pasado. Cabe señalar que esta cifra refleja el efecto de una mejor cobertura contable de estas transacciones. Así, el flujo de remesas familiares superó en el primer semestre del año a la entrada de recursos al país por concepto de inversión extranjera directa y al total de los ingresos provenientes de los viajeros internacionales que visitaron el país. Asimismo, tales remesas fueron equivalentes, por un lado, a 74% del valor de las exportaciones de petróleo efectuadas en ese lapso de seis meses y, por otro, a 2 puntos porcentuales del PIB. Comunicado de Prensa, 27 de agosto de 2003. *La Balanza de Pagos en el Segundo Trimestre de 2003*, Banco de México. En [www.bancodemexico.gob.mx](http://www.bancodemexico.gob.mx).

necesidad de ulterior obstáculo o resolución o trámite o procedimiento interno a su patrimonio, lo que les permitiría la libre disposición de sus bienes, otorgándoseles *ipso jure* la propiedad de sus bienes y titularidad de derechos para disponer de ellos como mejor les convenga, mediante una reforma legal a la Ley Agraria que así lo disponga.

## Conclusiones

Estas reflexiones podrían concluir en lo siguiente:

a) La Reforma Agraria y las figuras asociativas ejidos y comunidades fueron creadas, primera y principalmente, para la dotación y tenencia de tierra; como segunda finalidad, para el parcelamiento y determinación de los derechos individuales al interior del núcleo de población, y, en tercer lugar, para la producción agropecuaria.

b) La Reforma Agraria cumplió con la principal y primera finalidad que fue el reparto agrario; la segunda finalidad de su razón de ser que es la certificación de derechos agrarios, a través del PROCEDE, se está cumpliendo debidamente; sin embargo, en cuanto a la tercera finalidad, consistente en hacer productivos a los ejidos, no se ha logrado.

c) Los ejidos y las comunidades tienen una naturaleza jurídica consustancial al reparto agrario, lo que impide que sus miembros puedan generar riqueza al interior del ejido. La figura legal del reparto agrario está limitada materialmente para producir riqueza por su naturaleza jurídica, debido a las obligaciones y derechos de sus integrantes, toda vez que la fuente de creación de los ejidos fue para que el Estado se obligara a darles tenencia de tierra (*recibir* para los ejidatarios); esto es completamente diferente a la relación jurídica de derechos y obligaciones que debe existir para *hacer* producir la tierra por los propios miembros de un núcleo de población, en donde la interacción de sus integrantes debe ser

valorada y desarrollada por ellos mismos pero para trabajar y obtener resultados económicos tangibles, cuestiones que implican características de propiedad-riesgo y de productividad-resultados-utilidades.

d) Los emigrantes indocumentados, quienes pretenden buscar mejores estratos de vida en otro país arriesgando la vida misma, son el más claro y vivo ejemplo de la imposibilidad que tienen de desarrollarse en México, con las actuales figuras jurídicas aplicables a los núcleos de población. Esto demuestra, dramática y hasta trágicamente, que las figuras jurídicas asociativas agrarias no cumplen la función necesaria para un sano desarrollo de los habitantes del campo.

e) Es necesario que los beneficiados de la Reforma Agraria puedan disponer libremente, como mejor consideren, de sus bienes, sin necesidad de someter a la asamblea de los núcleos agrarios el destino o uso que pueden darle a su patrimonio individual. Por lo tanto, se requiere reformar la Ley Agraria para dotar del dominio de las parcelas y los solares urbanos a sus titulares, sin necesidad de acuerdos de asamblea, a fin de cambiar el valor específico de las decisiones de los propios titulares de derechos agrarios y a fin de evitar, entre otras cosas, el riesgo en que se encuentran los emigrantes indocumentados de perder incluso la vida, bien jurídico tutelado superior al de los bienes materiales o de resoluciones colectivas. Debe reconocerse legalmente una figura jurídica que reduzca o elimine el riesgo de perder la vida de muchos campesinos, para obtener a cambio la productividad del campo en México por los propios beneficiados de la Reforma Agraria.