

# El derecho humano a una buena administración en los ejidos mexicanos

RODRIGO OCTAVIO RAMOS VERA<sup>1</sup>  
JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO<sup>2</sup>

## RESUMEN

En este trabajo se busca identificar la problemática que se vive en los ejidos mexicanos con respecto de la figura del comisariado ejidal, la cual, si bien no cuenta con el carácter de autoridad dentro y fuera de ese territorio, en la práctica ejercen estas funciones. En efecto, este interviene en la administración de los ejidos y por ello en muchas ocasiones sus actos pueden vulnerar los intereses y derechos de todos los integrantes del núcleo agrario, tengan calidad agraria dentro de este o no. A través del establecimiento del derecho a la buena administración, entendido como un derecho humano fundamental, la investigación muestra que es posible su exigencia al gobierno mexicano para garantizar el bienestar de los sujetos agrarios.

- 1 Maestro en Juicio de Amparo Derecho y estudiante del Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México. Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro Querétaro, México. Correo-e: rodrigo.ramos@uaq.mx Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7343-1018>.
- 2 Doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México. Profesor investigador de tiempo completo e integrante del Cuerpo Académico Consolidado "Derechos Humanos y Globalización", de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Querétaro, México. Correo-e: fvaasesoria@gmail.com Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2522-142X>. Fecha de recepción: 19 de julio de 2022. Fecha de modificación: 15 de septiembre de 2022. Fecha de aceptación: 1.º de octubre de 2022. Para citar el artículo: RAMOS VERA, RODRIGO OCTAVIO, y VÁZQUEZ AVEDILLO, JOSÉ FERNANDO, "El derecho humano a una buena administración en los ejidos mexicanos", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 29, 2022, pp. 89-114. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.05>.

**Palabras clave:** ejido, buena administración, comisariado ejidal, derechos humanos, derechos fundamentales.

# The Human Right to Good Administration in Mexican Ejidos

## ABSTRACT

This paper seeks to identify the problems experienced in Mexican ejidos with respect to the figure of the ejidal commissariat. Although it does not have the character of authority inside or outside the ejido, in practice the commissariat exercises these functions, that is, it intervenes in the administration of the ejidos and therefore on many occasions such acts violate the interests and rights of all members of the agrarian nucleus, whether they have agrarian status within it or not. Through the establishment of the right to good administration, understood as a fundamental human right, the research shows that it is possible to demand that the Mexican government guarantees the well-being of the agrarian subjects.

**Keywords:** Ejido, Good Administration, Ejido Commissioner, Fundamental Rights, Control of Administrative Action.

## INTRODUCCIÓN

Hablar del problema agrario en México<sup>3</sup> es hacer referencia a una serie de circunstancias históricas, políticas, culturales, sociales y jurídicas que se vienen desarrollando desde antes de la conquista por parte de los españoles al territorio de lo que hoy en día es el Estado mexicano. Esta serie de factores han repercutido de manera negativa tanto en el aspecto humano del campo en México, es decir, en la calidad de vida y la certeza jurídica en cuanto a la tenencia y propiedad de las superficies que las personas cultivan para subsistir, así como en la explotación laboral agrícola, que ha sido una práctica constante a lo largo de la historia reciente de este país.

3 Quien ha desarrollado un análisis pormenorizado de este fenómeno es CARLOS H. DURAND ALCÁNTARA en su obra *El derecho agrario, y el problema agrario de México*, México: Porrúa, 2017.

Ante esta circunstancia es que durante los debates del Congreso Constituyente celebrado en Querétaro a finales de 1916 e inicios de 1917 –que se vieran plasmados en la Constitución Política vigente en México hoy en día– se discutió ampliamente la figura del “ejido” como posible remedio al problema agrario del país.

Si bien no fue hasta el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas (de 1934 a 1940) que esta figura finalmente se vio elevada a rango constitucional, esta forma de tenencia y explotación agrícola se asocia invariablemente con el campo en México. Ahora bien, en un trabajo previo se realizó una crítica hacia la principal figura dentro del derecho agrario mexicano –el ejido– al señalar que su implementación, características y atribuciones fueron impuestas al sector agrícola y campesino por parte del poder hegemónico<sup>4</sup>, y si bien esta discusión filosófica jurídica resulta muy enriquecedora, no atiende a las problemáticas que se presentan hoy en día en el campo mexicano.

Es en ese sentido que con este trabajo se busca, antes que nada, establecer el derecho humano a la buena administración como una realidad dentro del sistema jurídico mexicano, al explicar sus características y la correcta forma de tutela, protección y, en su caso, de “justiciabilidad”, a través del recurso a la doctrina tanto de los derechos humanos y fundamentales, en lo general, como lo íntimamente relacionado con la buena administración como derecho humano fundamental, en lo particular. Esto, ya que al ser el Estado “una empresa, una institución humana, no podría dejar de tener un fin”<sup>5</sup>, siendo clave que la buena Administración pública guarde una armonía con el fin último del Estado moderno. De ahí que se haya señalado que “el más alto principio para la actividad general del Estado es, por tanto, promover la evolución progresiva de la totalidad del pueblo y de sus miembros”<sup>6</sup>.

Dicho lo anterior y atendiendo a que la reforma constitucional sobre derechos humanos realizada en 2011 en México está ampliamente influenciada por la corriente garantista de Luigi Ferrajoli, se pretende realizar un análisis desde su obra para establecer la forma adecuada para buscar tutelar de manera efectiva los derechos fundamentales dentro de un Estado democrático y, por lo tanto, establecer así la responsabilidad que tiene el Estado mexicano de regular de manera efectiva el derecho a la buena administración de los ejidos dentro de su territorio. Posteriormente será menester identificar el papel que tiene la figura del “comisariado ejidal” dentro de los núcleos agrarios del país, en donde si bien formalmente debería fungir como representante de la Asamblea General de Ejidatarios, es decir, del máximo órgano de decisión dentro del

4 Para mayor información, consúltese RODRIGO OCTAVIO RAMOS VERA y JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO, “El ejido: Una figura impuesta por el poder hegemónico”, *Revista Alegatos*, n.º 108-109, 2021, pp. 369-391.

5 JEAN DABIN, *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*, México: Unam, 2003, p. 35.

6 GEORG JELLINEK, *Teoría general del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 261.

núcleo agrario, en la práctica tienen una serie de atribuciones metajurídicas, las cuales no están contempladas directamente en las leyes agrarias del país, pero es un fenómeno que se presenta en la mayoría de los ejidos dentro del territorio mexicano, causando con ello diversos efectos jurídicos.

Lo antes señalado tiene por finalidad contrastar la problemática que existe en la realidad de los ejidos en México, así como la obligación que tiene el Estado mexicano para atender de forma adecuada y pertinente las necesidades de su población. Esto, al haber establecido según la teoría garantista las responsabilidades del Estado en garantizar los derechos fundamentales, dentro de los cuales el derecho a una buena administración es esencial para lograr que las personas tengan una vida digna y plena.

## 1. EL DERECHO HUMANO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

Una de las principales amenazas para cualquier sociedad es la de una mala administración, lo que ocasiona el "distanciamiento entre las instituciones públicas y la sociedad"<sup>7</sup>. Esto implica una serie de consecuencias que van mermando la confianza y legitimidad de las autoridades, las cuales muchas veces dificultan su labor y el cumplimiento de sus obligaciones legales de forma adecuada. El distanciamiento y la desconfianza son dos factores que se encuentran sumamente presentes dentro de la sociedad mexicana, en donde las instituciones que mayor confianza generan entre la ciudadanía son principalmente los organismos descentralizados o autónomos, ya que existe una crisis de corrupción real y en muchos casos imaginaria, pero que se encuentra firmemente arraigada en la conciencia colectiva de la gran mayoría de las personas. En ese sentido se ha señalado que "la desconfianza en la 'clase política', a la que se le acusa de velar solo por sus intereses y los de los grupos que los tendrían cooptados, sigue siendo una de las graves dificultades nacionales, toda vez que traspasó la desconfianza a las instituciones"<sup>8</sup>.

El papel que debe cumplir el Estado en favor de su población ha sido discutido ampliamente desde hace cientos de años; en este momento sería bueno recordar lo señalado con respecto a la importancia y justificación del Estado como regulador de los recursos colectivos, ya que "toda unidad de fines en

7 LEÓN ACEVES DÍAZ DE LEÓN, "El derecho a la buena Administración pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza", en: AA. VV., *La gobernanza en la Ciudad de México, visiones multidisciplinarias*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam, 2018, p. 19.

8 IZASKUIN LINAZASORO ESPINOZA y CAMILO CORNEJO MARTÍNEZ, "El derecho a una buena Administración pública en las constituciones a propósito del debate constitucional chileno", *Revista de Derecho Público*, n.º 93, 2020, p. 53.

los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación<sup>9</sup>. Esto se puede interpretar en la responsabilidad que tiene el Estado de buscar siempre obtener los mejores resultados en beneficio de la comunidad, cuando cumpla su función como administrador dentro su territorio.

Al referirnos a la finalidad última del Estado, se puede hablar del bien común o el bien público, haciendo la distinción que "tratándose del Estado, la expresión bien público es preferible a la de bien común, por que indica con precisión que el bien común en juego es el bien común público"<sup>10</sup>; es decir, esto nos permite delimitar desde el inicio que los esfuerzos que todo Estado debe procurar siempre serán buscando el bienestar y desarrollo público de la colectividad.

En ese orden de ideas y con afán de ser todavía más específicos con respecto a la finalidad última del Estado, se puede señalar que "el bien público cubre la universalidad de los bienes humanos, por lo menos en el cuadro del orden temporal. Cualquiera que sea, en efecto, el objeto de las necesidades y de las actividades del hombre, hay lugar siempre para un medio favorable, para una coordinación de esfuerzos, para una ayuda eficaz que sostenga y estimule. En ese sentido, el bien público es general: nada de lo que le interese al hombre le es extraño"<sup>11</sup>.

De lo anterior se puede identificar que para abordar el tema referente al bien público como finalidad del Estado es necesario entender la obligación que tiene el Gobierno, como órgano que da vida a esta figura jurídica, de atender cualquiera que sea la necesidad que tenga la población, dentro de un tiempo y lugar determinado. Luego, entonces, es que se habla sobre el "bien público temporal", es decir, el atender las necesidades de la población, las cuales pueden mutar y evolucionar conforme el lapso temporal en que se encuentre el Estado dentro de su pasado, presente y futuro.

Es por esto que nos encontramos ante la obligación y responsabilidad que tiene todo Estado moderno de garantizar y atender todas y cada una de las necesidades que se vayan presentando en su población, conforme vaya avanzando el tiempo. Derivado de lo anterior es que el papel de la buena administración cobra relevancia, ya que "el derecho a una buena administración es una herramienta útil, que debería considerarse en la discusión constitucional actual, ya que entrega una nueva visión del servicio público construida desde la noción de los derechos del ciudadano y no desde las potestades que se tienen sobre las personas"<sup>12</sup>.

9 GEORG JELLINEK, *op. cit.*, p. 394.

10 JEAN DABIN, *op. cit.*, p. 37.

11 *Ibid.*, p. 45.

12 IZASKUN LINAZASORO ESPINOZA y CAMILO CORNEJO MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 51.

Es de este modo que podemos definir "administrar" como "realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada"<sup>13</sup>, lo cual permite identificar una relación directa entre el fin del Estado y la forma de llevar a cabo esta obligación. Luego, entonces, la mala administración se refiere a la forma de realizar los actos que buscan obtener el fin último que debe buscar el Estado, es decir, el bien público temporal. Estos son precisamente ejecutados de una manera deficiente, lo que puede ocasionar, como consecuencia, un detrimento en cuanto a los intereses de la población. Es ahí donde el derecho debe intervenir buscando proteger y garantizar el derecho humano a una buena administración.

En cuanto a la Administración pública, esta se puede delimitar como "el derecho del poder público para la libertad solidaria de los ciudadanos, la regulación adecuada de los intereses y necesidades de la sociedad, y que esta se imparta de manera correcta de parte de las autoridades"<sup>14</sup>. No hay duda de que hoy en día, las actividades de la Administración pública constituyen una de las principales atribuciones que se asocian con el Estado moderno.

La buena Administración pública es un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos, el cual se vincula e interrelaciona con otros; con sustento en él deben generarse acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental, para contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales. Es así que todo servidor público garantizará, en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales y fines que rigen la función pública, respetando los valores de dignidad, ética, justicia, lealtad, libertad y seguridad de las personas<sup>15</sup>.

Retomando lo señalado al inicio de este apartado, en lo que respecta a la mala Administración pública y sus consecuencias, al existir "divorcio" por parte de las instituciones públicas y la sociedad, provoca que la mayoría de las veces la forma en que se administran los recursos y la forma en que se implementan las políticas públicas no sea eficiente y eficaz, en donde "la ineficiencia, ineficacia y, sobre todo, el sistemático olvido del servicio objetivo al interés general en que debe consistir la esencia de la Administración pública, aconsejan nuevos

13 LETICIA DEL ROCÍO CORNELIO ZAMUDIO, "Derecho Humano a la buena Administración pública", *Revista Perfiles de las Ciencias Sociales*, vol. 5, n.º 10, 2018, p. 326.

14 *Ibid.*, p. 333.

15 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis I.4o.A.14 A (11a.), sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Libro 11, marzo de 2022, tomo IV, p. 3463 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital: 2024340.

cambios en la forma de comprender el sentido que tiene el gobierno y administración del interés general<sup>16</sup>.

En ese mismo orden de ideas, es pertinente recordar que el concepto de gobierno "alude al dominio que se puede ejercer sobre uno mismo y los otros y sobre el cuerpo, pero también sobre el alma y la manera de obrar. Y, por último, remite a un comercio, a un proceso circular o un proceso de intercambio que pasa de un individuo a otro"<sup>17</sup>. En este sentido, el espectro de influencia que se tiene al momento de gobernar no solamente se debe visualizar desde un aspecto objetivo, sino que la subjetividad en el entendido de la afectación personal de las decisiones de gobierno con respecto a la vida personal de sus gobernados siempre debe ser contemplado al momento de buscar garantizarles una buena administración de los recursos.

Ante esta circunstancia es que el derecho a una buena Administración pública idealmente "busca agrupar todo el conjunto de derechos que tienen los ciudadanos frente a las Administraciones públicas, con el objetivo de garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales y, al mismo tiempo, reinterpretar las potestades de los poderes públicos dentro de las democracias constitucionales"<sup>18</sup>.

Esto cobra una gran relevancia toda vez que "la crisis de la confianza en las instituciones públicas ha sido una consecuencia de la crisis de la visión tradicional de la administración. En otros términos, las demandas ciudadanas también son por una buena administración y un buen gobierno, que logre enfrentar de forma eficiente y eficaz las injusticias estructurales"<sup>19</sup>.

Ante tal delimitación, es posible señalar que "la buena Administración pública parte del derecho ciudadano, fundamental para más señas, a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que a su través se mejoren las condiciones de vida de las personas. Las Administraciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buena administración"<sup>20</sup>. Luego entonces, a *contrario sensu*, podemos afirmar que cuando en las Administraciones públicas no existen esta serie de criterios mínimos que busquen mejorar y hacer más eficientes las regulaciones, trámites y atenciones en general a la ciudadanía, es que nos encontraríamos ante una mala Administración pública.

16 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa", *Revista Misión Jurídica*, vol. 6, n.º 6, 2013, p. 24.

17 MICHEL FOUCAULT, *Seguridad, territorio, población*, México: FCE, 2017 p. 149.

18 DANIEL WUNDER HACHEM y DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO, "Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo brasilero", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019, p. 49.

19 IZASKUN LINAZASORO ESPINOZA y CAMILO CORNEJO MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 54.

20 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *op. cit.*, p. 38.

La mala Administración pública es lo que ha orillado a la realización, por parte de un importante sector del mundo jurídico, de la necesidad de una adecuada regulación desde un punto de vista de los derechos humanos, fundamentales y constitucionales, con la finalidad de buscar revertir los fracasos que han persistido en los Estados modernos que desdeñan actualizar sus políticas de organización y administración. De cara a esta necesidad es que "el derecho a una buena administración ha sido formulado y recogido en documentos de relevancia jurídica, lo que aporta nuevos estándares y elementos que la orientan en su actuación cotidiana, al legislador de cara a las reformas necesarias y al control judicial"<sup>21</sup>.

En este sentido, se ha señalado que el derecho fundamental a la buena Administración pública "nació en el ambiente del derecho comunitario europeo y fue posteriormente perfeccionado y robustecido por el derecho administrativo iberoamericano"<sup>22</sup>; esto nos permite apreciar la evolución de la regulación normativa que ha tenido este concepto, el cual fue desarrollado de manera innovadora en el derecho constitucional de la Unión Europea, para posteriormente ser retomado por los diversos instrumentos normativos tanto ibéricos como latinoamericanos.

En el contexto actual global, desde un punto de vista occidental, el discurso y la narrativa dominante se desenvuelve en torno al paradigma de los derechos humanos y fundamentales, dejando de lado la relevancia del correcto actuar del Estado al momento de buscar cumplir su finalidad. En ese sentido se ha señalado que "en la actualidad se habla mucho de los derechos humanos, pero no se escucha mucho de su importancia en la Administración pública. Esta es fundamental para que los servidores públicos y el Estado conozcan cuáles son sus obligaciones con los ciudadanos"<sup>23</sup>.

Es por todo lo anterior que se busca reivindicar el papel eficiente y eficaz que debe tener la Administración pública dentro de la vida democrática de cualquier Estado que se presume como protector de los derechos humanos y fundamentales de su población. En ese sentido, la Administración pública debería "ser un entorno de entendimiento y un marco de humanización de la realidad que fomente la dignidad de la persona y el ejercicio de todos los derechos fundamentales de la persona, removiendo los obstáculos que impidan su efectivo cumplimiento"<sup>24</sup>.

Si bien la mala Administración pública es de las principales razones por las cuales surge la necesidad de positivizar en el texto constitucional la obligación del Estado en brindar una adecuada y correcta Administración pública, la esencia fundamental es buscar una reconciliación entre la sociedad y los organismos

21 IZASKUN LINAZASORO ESPINOZA y CAMILO CORNEJO MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 55.

22 DANIEL WUNDER HACHEM y DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO, *op. cit.*, p. 48.

23 LETICIA DEL ROCÍO CORNELIO ZAMUDIO, *op. cit.*, p. 332.

24 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *op. cit.*, p. 26.



encargados de administrar recursos y dirigir voluntades, ya que "la principal contribución del derecho fundamental a la buena Administración pública está en reconectar la organización estatal con el ser humano, aproximándola del objetivo para el cual fue creada"<sup>25</sup>.

Conviene recordar que como al "hombre aislado le es imposible alcanzar por sí mismo los fines particulares de su vida, esta imposibilidad es aún mayor cuando se trata de los fines totales de la misma. Esto solo pueden buscarse y alcanzarse bajo el supuesto de la existencia de un orden jurídico que señala a cada cual los límites de sus acciones y encamina la voluntad particular hacia los intereses comunes en direcciones determinadas de antemano"<sup>26</sup>, es decir, las relaciones entre Estado y sociedad, y por lo tanto la necesidad de una buena administración es fundamental para el correcto desarrollo de una vida plena y digna.

Además de lo anterior, se ha señalado que la importancia de la buena Administración pública radica en que esta es "esencial para la organización en la sociedad, que permite a los ciudadanos satisfacer las necesidades para desenvolverse adecuadamente en la sociedad"<sup>27</sup>. Siendo la buena Administración pública esencial para poder afirmar que un Estado es democrático y tutor adecuado de los derechos de su población, al respecto se ha señalado que las principales características de una buena Administración pública son: "Centralidad de la persona, apertura a la realidad, metodología de entendimiento, fomento de la participación, modernización tecnológica al servicio del ciudadano, vinculación ética y sensibilidad social"<sup>28</sup>.

De este modo, tal y como se ha señalado, lo anterior se relaciona indisolublemente con el bien público temporal, en donde la "actividad esencial del Estado solo puede, pues, encontrarse en aquello que atañe a las acciones humanas comunes y extrínsecas y de lo que con ellas puede alcanzarse. En el círculo de sus acciones cae, pues, la exteriorización de la solidaridad de la vida humana"<sup>29</sup>. Sin embargo, esto se debe relacionar no solo con su correcta regulación, sino también que se haga de tal manera que permita una implementación efectiva y ejecutable, más que simplemente declarativa, en donde "el derecho a la buena administración solo adquiere real importancia cuando supera la literalidad de su positivización y pasa a ser concebido como un norte para la actuación estatal y para la atribución de sentido al derecho administrativo y sus instituciones"<sup>30</sup>.

25 DANIEL WUNDER HACHEM y DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO, *op. cit.*, p. 58.

26 GEORG JELLINEK, *op. cit.*, p. 227.

27 LETICIA DEL ROCÍO CORNELIO ZAMUDIO, *op. cit.*, p. 327.

28 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, *op. cit.*, p. 28.

29 GEORG JELLINEK, *op. cit.*, p. 251.

30 DANIEL WUNDER HACHEM y DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO, *op. cit.*, p. 57.

Es necesario tener presente que si bien se pueden reducir las necesidades de la población a factores estadísticos, nunca se debe perder de vista que cada una de estas estadísticas representa una problemática que afecta directamente a un ser humano, por lo cual su atención debe ser con toda la sensibilidad y consideración suficiente para buscar solucionar esta situación que le imposibilita tener una vida plena. Dicha circunstancia se puede resumir al señalar que "nunca se gobierna un Estado, nunca se gobierna un territorio, nunca se gobierna una estructura política. Los gobernados, con todo, son gente hombres, individuos, colectividades"<sup>31</sup>.

En la actualidad, los factores nacionales e internacionales son propicios para buscar mejorar la situación con respecto a la Administración pública dentro de los Estados modernos, por lo que "nos encontramos en un escenario de cambios y modernización que exige preguntarse por el Estado administrador del siglo XXI, los déficits que ha vivido, las dificultades que ha enfrentado y sus desafíos futuros"<sup>32</sup>.

Todo lo anterior ha tenido como consecuencia que cada vez en más Estados y, por consecuencia, en más constituciones se busque reglamentar y contemplar de manera fundamental el derecho humano a una buena Administración pública, "por una poderosa razón: porque la razón de ser del Estado y de la Administración es la persona, la protección y promoción de la dignidad humana y de todos sus derechos fundamentales"<sup>33</sup>.

En lo relacionado con los derechos que se van a desprenderse del derecho humano a la buena Administración pública, en primer término, se habla de una imparcialidad y celeridad en cuanto a las decisiones que deberá tomar la autoridad al momento de resolver alguna situación o problemática de sus gobernados, es decir "se refiere a que las autoridades o instituciones habrán de tomar sus decisiones para resolver apegándose a la imparcialidad, pretendiendo que haya equidad de igual formas que estas se hagan en tiempo razonable, no se puede caer en la dilación indebida para resolver, este derecho también se refiere a la particularidad que todo ciudadano tiene que ser oído antes de que se tome una medida en contra suya que le afecte, algo así como el derecho de audiencia"<sup>34</sup>.

Posteriormente, se ha establecido que el derecho al debido proceso y el acceso a toda la información dentro de un trámite administrativo es fundamental para la correcta implementación de este derecho humano, en donde "el derecho de toda persona de acceder al expediente que le afecte, protegiendo a los intereses legítimos de confidencialidad o secreto profesional, es una forma

31 MICHEL FOUCAULT, *op. cit.*, p. 149.

32 IZASKUN LINAZASORO ESPINOZA y CAMILO CORNEJO MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 51.

33 JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa", *Revista Misión Jurídica*, vol. 6, n.º 6, 2013. p. 25.

34 LETICIA DEL ROCÍO CORNELIO ZAMUDIO, *op. cit.*, p. 334.

de que haya transparencia en los procedimientos<sup>35</sup>. Lo anterior permite ir cerrando la brecha de desconfianza que permea entre la sociedad y la autoridad.

Y por último se encuentra el supuesto en que el actuar de la autoridad fue deficiente; es decir, nos encontramos ante una mala Administración pública, por lo que es responsabilidad y obligación del Estado el resarcir los daños ocasionados por esta omisión e ineficiencia. En ese sentido es que se constituye "el derecho de la reparación del daño, esto es que como consecuencia del funcionamiento de los servicios de la autoridad, haya provocado perjuicios"<sup>36</sup>.

Una vez establecida la importancia del derecho humano a la buena Administración pública, así como sus principales características, distinciones y derechos que se derivan de esto, es necesario establecer cuál es la mejor forma de garantizar los derechos fundamentales dentro de un Estado democrático, para lo cual se recurrirá al garantismo de Luigi Ferrajoli.

## 2. ¿CÓMO GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SEGÚN FERRAJOLI?

El cambio del paradigma jurídico en México aconteció con la reforma constitucional de derechos humanos del 11 de junio de 2011, la cual propició una serie de modificaciones sustanciales a la estructura normativa del Estado mexicano. Una de las más importantes fue la de incluir a los derechos humanos dentro del texto constitucional y, desde ese momento, convirtiéndolos en derechos fundamentales.

La consecuencia de esta reforma es que al incluir a los derechos humanos dentro del texto constitucional adquieren el carácter de derechos fundamentales, esto quiere decir que "todos los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados"<sup>37</sup>. Por lo tanto, al elevar a rango constitucional a los derechos humanos se abre la puerta para que las personas puedan acceder a mecanismos jurisdiccionales para exigir al Estado mexicano el cumplimiento de estos.

Al referir a que los derechos se constitucionalizan o se positivizan, debemos de entenderlo en dos planos, tanto en el "ser" como en el "deber ser", ya que "de esta manera, del derecho resulta positivizado no solamente su 'ser', es decir su existencia o vigor, sino también su 'deber ser', es decir sus condiciones de 'validez'; ya no solamente los vínculos formales relativos al 'quién' y al 'cómo' de las decisiones, sino también los vínculos de contenido relativos al 'qué cosa' de las decisiones mismas y que no son más que los principios y los derechos

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

37 MIGUEL CARBONELL, *Los derechos fundamentales en México*, México: Porrúa, 2019, p. 9.

fundamentales: los derechos de libertad, que no pueden ser lesionados, y los derechos sociales cuyo cumplimiento es obligatorio"<sup>38</sup>.

La consecuencia de respetar y proteger los derechos humanos es la realización de los bienes básicos de las personas, los cuales pueden ser definidos –según Ernesto Garzón Valdés– como “la realización de cualquier plan de vida, es decir, para la actuación del individuo como agente moral”<sup>39</sup>. El Estado tiene la obligación de buscar garantizar los elementos suficientes y necesarios para que los individuos puedan acceder a los bienes básicos, lo cual les permitirá tener un desarrollo pleno como individuos. Dentro de estos bienes para vivir con dignidad se encuentran la “expresión, confesión religiosa, educación, vivienda, trabajo, medio ambiente, ciudadanía, alimentación sana, tiempo para el ocio y la formación, patrimonio histórico-artístico”<sup>40</sup>, entre otros. Ahora bien, la forma óptima de garantizarles a los individuos los bienes básicos es mediante el respecto, la protección y el fomento de los derechos fundamentales.

Los bienes básicos tienen estrecha relación con que “el derecho al mínimo vital abarca una serie de derechos sociales de importancia primaria que, una vez materializados, posibiliten a toda persona la realización de un plan de vida autónomo”<sup>41</sup>. Esta idea de los bienes básicos es retomada de igual forma por Ferrajoli al contextualizar a los derechos fundamentales, en donde señala que “en todos los casos los derechos fundamentales corresponden a valores y a necesidades vitales de la persona histórica y culturalmente determinados”<sup>42</sup>. Como se puede apreciar, la sola idea de los derechos humanos y los derechos fundamentales no pueden quedarse solamente en una enunciación de principios, sino que exige a su vez el actuar del Estado como órgano que garantice condiciones de vida dignas y suficientes para que el ser humano se desarrolle en plenitud.

Cuando se habla de la dignidad del hombre se puede afirmar que “los derechos humanos serían los resultados siempre provisionales de las luchas sociales por la dignidad. Entendiendo por dignidad no el simple acceso a los bienes, sino que dicho acceso sea igualitario y no esté jerarquizado *a priori* por procesos de división del hacer que colocan a unos en ámbitos privilegiados a la hora de acceder a los bienes y a otros en situaciones de opresión y subordinación”<sup>43</sup>.

38 LUIGI FERRAJOLI, *Derechos fundamentales y democracia*, México: Centro de Estudios Carbonell, 2014, p. 2.

39 ERNESTO GARZÓN VALDÉS, *Derecho, ética y política*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 531.

40 JOAQUÍN HERRERA FLORES, *La reinención de los derechos humanos*, Sevilla: Atrapasueños, 2007, p. 23.

41 RAÚL RUIZ CANIZALES y DIANA SOTO ZUBIETA, “Justiciabilidad de los derechos sociales y mínimo vital en México. ¿Mimesis doctrinal o progresismo?”, en AA. VV., *Vertientes de justiciabilidad en México*, México: Fontamara, 2019, p. 12.

42 LUIGI FERRAJOLI, *Derecho y razón. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 2004, p. 916.

43 JOAQUÍN HERRERA FLORES, *La reinención de los derechos humanos*, Sevilla: Atrapasueños, 2007, p. 26.

Ahora bien, la forma de convertir los derechos humanos en una misión fácticamente viable es la de positivarlos —como se ha señalado al hablar de derechos fundamentales— o, dicho de otra manera, de otorgarles una formalidad dentro del ámbito del derecho, ya que: “los derechos humanos son la expresión de valores tan democráticos como la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica, los derechos de los pueblos, la tolerancia religiosa, etcétera. Al establecer en la Constitución una lista de derechos fundamentales, lo que en realidad estamos haciendo es ‘juridificar’ la democracia: darle forma jurídica y otorgarle de esa manera sustancia y contenido”<sup>44</sup>.

Esta acción de formalizar los derechos humanos conlleva a las obligaciones inherentes del Estado para garantizar, promover y proteger los mínimos indispensables hacia lo gobernados, pero con especial interés en los grupos históricamente vulnerados. Para comprender mejor los derechos humanos es importante identificar las ideas que se utilizaron para su concepción.

Cuando se habla de los derechos sociales debe quedar claro que estos “integrarán, al menos desde el punto de vista formal, la esfera de lo constitucionalmente indecible, es decir, de las funciones de gobierno que los poderes públicos no podían dejar de ejercer, no impediría a las políticas neoliberales su utilización como variable al servicio de la desregulación del mercado laboral y, en general, del debilitamiento de los mecanismos de tutela de la parte más vulnerable”<sup>45</sup>. Dicha situación, como se abordará más adelante, ha sido un factor de conflicto constante entre la naturaleza ineludible de los derechos sociales y las políticas públicas contradictorias de índole neoliberal.

En este punto es importante recordar lo señalado por la teoría estructural-funcionalista de Parsons, en donde se señala que “cuando vemos una mujer, un hombre, un estudiante, o aun una silla, un aula o una pelea, nunca vemos estos objetos como externos a nosotros mismos, a menos que nos enfrentemos con tales cosas por primera vez en la vida, y aun entonces solo pequeñas partes de ellas serán nuevas de veras. En cambio, sugiere Parsons, enfrentamos estos objetos como si ya fueran esencialmente familiares, desde ‘dentro’ y no desde ‘fuera’. Ello es así porque ya hemos internalizado expectativas (normas) acerca de lo que implican tales objetos o situaciones”<sup>46</sup>.

Lo anterior se refiere a cómo, dentro de la concepción que tenemos de nuestro entorno, muchas de las relaciones que se hacen con respecto a las cosas, las ideas e incluso el papel que desempeñan los individuos dentro de una sociedad está condicionado por nuestro entorno. Esto se puede aplicar

44 MIGUEL CARBONELL, *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, México: Porrúa, 2016, p. 4.

45 GERARDO PISARELLO, “El constitucionalismo social ante la crisis: Entre la agonía y la refundación republicano-democrática”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 28, 2012, p. 60.

46 JEFFREY ALEXANDER, *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona: Gedisa, 1989, p. 26.

al momento de analizar los derechos sociales como derechos fundamentales, pues como se señaló en el aparte anterior, la concepción que se tenía sobre estos derechos recaía en una categoría de "normas programáticas"; no se era capaz de abstraer la idea de los derechos sociales como una obligación activa por parte del Estado.

Se puede hablar de que "estas consideraciones apuntan a su vez a la relación entre la socialización y los valores culturales, por una parte, y a la relación entre la socialización y los 'objetos' sociales, por la otra"<sup>47</sup>, de los avances que se han hecho con respecto a los derechos sociales como derechos fundamentales. Esto presenta una nueva problemática que el Estado tiene que abordar al momento de decidir sobre qué derechos humanos deben de elevarse a rango constitucional.

Lo anterior equivale a convertirse en derechos fundamentales. En este sentido es útil recurrir de nueva cuenta a Ferrajoli, al hablar sobre la forma en que se deben de garantizar los derechos fundamentales de índole social, para lo cual se introducen los conceptos de "garantía débil" y de "garantía fuerte". Estos pueden ser definidos de la siguiente forma: "En *Principia iuris* he llamado garantía débil a la obligación de garantizar, correlativa (y equivalentemente) a la expectativa expresada por el derecho fundamental, y garantía fuerte a la obligación de la prestación, introducida por la actuación obligatoria de la garantía débil: la primera obligación se le impone al legislador, y puede que este no la actué dando lugar, así, a una laguna; la segunda obligación compete a los aparatos institucionales, instituidos en actuación de la primera obligación, y a los funcionarios de los mismos"<sup>48</sup>.

Luego, cuando se hace referencia a la "garantía débil" de los derechos fundamentales, es de cara al papel que tiene el poder legislativo de redactar leyes que contemplen tanto los derechos como su protección, y al referirse a la "garantía fuerte", es su deber de cumplirle a los sectores vulnerables de manera efectiva la prestación que esta tutelada en la garantía débil sobre derechos fundamentales. "En términos generales, Ferrajoli establece como premisa básica al derecho como garantía de limitación al poder, de manera que la política debe ser un instrumento del derecho, sometida, desde luego, a un marco normativo constitucional, contrario a lo que en la práctica suele suceder, es decir, que el derecho se reduzca a un instrumento de la política"<sup>49</sup>.

Ahora bien, al momento de haber una omisión por parte del legislador de garantizar mediante un instrumento normativo el cuidado y respeto de los derechos fundamentales, es cuando se presenta a criterio de Ferrajoli una laguna

47 *Ibid.*

48 LUIGI FERRAJOLI y JUAN RUIZ MANERO, *Dos modelos de constitucionalismo, una conversación*, Madrid: Trotta, 2012, pp. 48-49.

49 JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO, "Justiciabilidad de los Desca: ¿Justicia de papel?", en AA. VV., *Vertientes de justiciabilidad en México*, México: Fontamara, 2019, p. 72.

dentro de la normatividad jurídica con respecto a los derechos fundamentales. Esto quiere decir que en las garantías débiles el legislador tiene la obligación de introducir garantías fuertes para proteger estos derechos, ya que "la falta de tales garantías fuertes, impuestas por las garantías débiles, pero obviamente inexistentes hasta que no se introducen las leyes de actuación, en lo que consisten las lagunas estructurales"<sup>50</sup>.

La importancia con respecto a estas categorías para la protección de los derechos fundamentales y el cumplimiento de las prestaciones que estos derechos amparan se haya sobre todo en que "la distinción entre garantías débiles y garantías fuertes vale, sobre todo, para los derechos sociales, precisamente porque a tales derechos corresponde no la prohibición, sino la obligación de legislar, o sea de garantizar. A las expectativas positivas en las que consisten tales derechos corresponden, en efecto, solo las que he llamado 'garantías débiles', que consisten en la obligación de introducir las garantías fuertes, las cuales, por ello, para llegar a existir exigen siempre leyes de actualización en ausencia de las cuales se produce una laguna"<sup>51</sup>.

Esta relación que debe de existir en el modelo de Ferrajoli para una efectiva protección de los derechos fundamentales se puede equiparar a lo que —como se ha mencionado con anterioridad— ocurría en México con respecto al enfoque que se tenía de los derechos humanos, a decir, las normas programáticas. Es decir, existía un esfuerzo incompleto por parte de los órganos de poder para cumplir con la protección, respecto y "justiciabilidad" de derechos sociales.

Este esfuerzo incompleto que se ejercía por parte de los poderes del Estado en el paradigma de norma programática se contrasta con lo que debería de ocurrir, en donde "la intervención del Poder Legislativo deberá ser en el sentido de dejar en claro el contenido de los derechos, así como la forma en que habrán de hacerse efectivos, sin olvidar el señalamiento concreto de la o las autoridades encargadas de tal cometido, y esto debe quedar establecido en la ley"<sup>52</sup>.

Resumiendo, se puede entender que la garantía débil es "la obligación correlativa a las expectativas positivas en las que consisten los derechos fundamentales, y que no puede ser otra que la obligación de introducir las garantías fuertes mediante leyes de actuación; 'garantías fuertes' es la obligación de satisfacer las expectativas positivas de cualquier titular de derechos fundamentales, introducida por las leyes de actuación de la garantía débil"<sup>53</sup>.

Las propuestas hechas por Ferrajoli se pueden apreciar de manera integral en la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 hecha al sistema jurídico mexicano, en donde el Estado mexicano adquirió la obligación

50 LUIGI FERRAJOLI y JUAN RUIZ MANERO, *op. cit.*, pp. 50 y 51.

51 *Ibid.*

52 JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO, *op. cit.*, p. 79.

53 *Ibid.*, p. 51.



de garantizar plenamente los derechos sociales en favor de su población. El incumplimiento de esto tendría consecuencias internacionales, las cuales ya han sido reseñadas con anterioridad, sin embargo, es necesario señalar que "los Estados tienen la obligación positiva de satisfacer en tiempo prudencial y razonable el disfrute de los 'DESC' básicos de la población. Para ello, las políticas públicas deben estar condicionadas a la consecución de este objetivo, aún período de crisis. Para materializar este derecho los Estados deben tomar diversas medidas, tales como de política laboral, tributaria, financieras, regulación de la economía y de inversión social que permita satisfacer las necesidades básicas de existencia y los mercados, el suministro de servicios y de asistencia a las personas puestas en estado de manifiesta debilidad con el propósito de satisfacer las necesidades básicas de la población"<sup>54</sup>.

Estos compromisos internacionales surgen como uno de los rasgos más sobresalientes del constitucionalismo social, en donde se hizo un "intento de blindaje de una serie de derechos sociales y laborales indispensables para la satisfacción de necesidades básicas, y con ello, para la expansión de la propia libertad"<sup>55</sup>, en donde estos instrumentos deberían de ser suficientes para que el Estado se viera obligado a garantizar derechos básicos para el desarrollo pleno y digno de las personas. Sin embargo, la participación efectiva de la sociedad es fundamental para obligar a la estructura gubernamental en emprender acciones prioritarias y palpables en defensa, protección y garantía de los derechos sociales.

Al respecto, se debe señalar que si bien los instrumentos jurídicos internacionales son herramientas útiles al momento de querer coadyuvar en la correcta protección e implementación de los derechos sociales en una sociedad, los cambios verdaderos surgen a través de los movimientos sociales y la exigencia por parte de los integrantes del Estado hacia el gobierno de cumplir cabalmente con sus obligaciones en el respecto de los derechos humanos. En ese sentido, se hablaría que "la normatividad internacional sobre derechos humanos es un instrumento importante para exigir el cumplimiento de los derechos fundamentales a los Estados hay que exigirles por todos los medios que cumplan con sus obligaciones, sin embargo, lo que verdaderamente puede hacer realidad el gozo de los 'DESC' es la movilización social y popular, no hay otra alternativa"<sup>56</sup>.

54 REINALDO VILLALBA VARGAS, "Obligaciones de los Estados en relación a los derechos económicos, sociales y culturales", en AA. VV., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, México: Porrúa, 2004, p. 59.

55 GERARDO PISARELLO, *op. cit.*, p. 58.

56 JULIETA ROSSI, "Los derechos económicos, sociales y culturales. Los tribunales de justicia y órganos internacionales de protección de los derechos humanos en cuestión de voluntad política", en AA. VV., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, México: Porrúa, 2004, p. 78.



Una vez establecida la importancia de garantizar los derechos fundamentales como instrumento indispensable para lograr que el ser humano tenga una vida digna y plena, se abordará la figura del comisariado ejidal que, como órgano de representación del ejido en México, fácticamente tiende a vulnerar los derechos de los sujetos agrarios.

### 3. EL COMISARIADO EJIDAL COMO FIGURA DENTRO DEL SISTEMA JURÍDICO AGRARIO MEXICANO

Al abordar lo relativo a la producción agrícola del campo mexicano, se hace necesario hacer un breve recorrido histórico para buscar contextualizar el problema agrario que –desde antes del periodo de la conquista española en el continente americano– acontecía en el territorio de lo que hoy es el Estado mexicano.

Se ha señalado que desde que el ser humano descubrió la agricultura, la tierra se convirtió en un objeto del mayor valor y riqueza, destacándose unas más que otras, lo que tuvo como consecuencia que comenzaran a existir conflictos de grandes dimensiones por ocupar y disfrutar de estas tierras de alto valor.

Es por lo anterior que durante el Imperio mexica la explotación del trabajo en el campo fue una constante, de igual forma fue un fenómeno que se repitió durante la fase de la Conquista y posteriormente durante la época de la Colonia, en donde los españoles no cambiaron el modo de producción, simplemente se situaron en el lugar privilegiado para continuar con la explotación laboral y agrícola de la tierra, en detrimento de los indígenas y campesinos, quienes eran los que verdaderamente trabajan la tierra, sin embargo poco o nada del fruto de su trabajo podían disponer.

En ese sentido es que la explotación laboral agraria ha sido un fenómeno constante a lo largo de la historia de lo que es México. La explotación agrícola a gran escala –los latifundios–, que solamente beneficia de forma económica a unos cuantos, es una situación que nunca se ha podido resolver al cien, por lo cual ha existido siempre un hartazgo social ante este hecho. Esta revuelta social se vivió a mediados del siglo XIX e inicios del siglo XX por parte del sector agrario, en el país se vio capitalizada por las corrientes políticas que en 1910 comenzaron el movimiento armado, social y político denominado Revolución mexicana.

En estas circunstancias tan complicadas fue que en 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto constitucional vigente hasta el día de hoy, en donde en su artículo 27 se establecía todo lo relacionado con respecto a la tenencia de la tierra, a su explotación agrícola, la distribución de recursos naturales, etcétera.

Si bien la figura del ejido fue ampliamente discutida durante el Congreso Constituyente celebrado a finales de 1916 e inicios de 1917 en la ciudad de

Querétaro (México), esta figura de derecho agrario finalmente no fue incluida en el texto original del artículo 27 constitucional.

El derecho agrario en México, por su parte, se puede definir como "un conjunto de normas jurídicas, que se encuentran sistematizadas, jerarquizadas y clasificadas; además de principios jurídicos, de costumbres, de jurisprudencia y doctrinas agrarias que justifican, explican, o legitiman las relaciones de propiedad, de producción, de posesión, y de distribución de la riqueza que históricamente se ha generado en el agro mexicano, así como también el control y hegemonía en las distintas clases y núcleos humanos ejercen sobre la tierra, el territorio y sus recursos"<sup>57</sup>.

En atención al concepto precedente, vale la pena rescatar en el estudio del derecho agrario los siguientes elementos: (1) clases y grupos humanos que ejercen control y hegemonía sobre la tierra, el territorio y sus recursos; y (2) normas jurídicas, principios, jurisprudencias y doctrinas que regulan las relaciones de producción y distribución de la riqueza que históricamente se ha generado en el campo mexicano.

Derivado de lo anterior es que el derecho agrario se centra sobre un grupo determinado de personas que ejercen un control sobre una determinada superficie y aprovechan los recursos naturales derivados de estas tierras. Cabe mencionar que las leyes agrarias pretenden regular estas relaciones, buscando siempre una distribución de la riqueza que la tierra ha generado históricamente en México.

Entrando en materia, como se ha señalado con anticipación, la figura jurídica agraria del ejido no fue contemplada en el texto original de la Constitución Política de 1917, sino hasta 1934, año en el que fue elevada a rango constitucional y durante todo el siglo XX se fue desarrollando y arraigando en el campo mexicano.

A raíz de las reformas constitucionales en materia agraria acaecidas en el año de 1992 fue que el ejido sufrió su última gran transformación jurídica. Derivado de lo anterior surgió un nuevo marco jurídico agrario, que se encuentra plasmado en la Ley Agraria vigente en la actualidad.

Luego entonces, el ejido se puede definir como "una sociedad de interés social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por el conjunto de tierras, aguas y bosques, y en general, por todos los recursos naturales que lo constituyen"<sup>58</sup>. En este sentido, se puede visualizar al ejido como una "persona moral" dentro del derecho agrario mexicano, en donde un grupo de personas con intereses en común, ya sea que cuenten con tierras para aportar o que las superficies agrarias les fueran dotadas, se asocian con la finalidad de cultivar

57 CARLOS HUMBERTO DURAND ALCÁNTARA, *El derecho agrario, y el problema agrario de México*, México: Porrúa, 2017, p. 27.

58 GERARDO GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho agrario*, México: Oxford, 2012, p. 163.

la tierra, siendo denominada esta unidad socioeconómica como explotación agrícola, la cual tiene como finalidad dotar de sustento a las personas que forman parte del ejido, desde los ejidatarios, los avocindados y a sus familiares.

Por cuanto hace a la finalidad del ejido, esta se ha establecido como la búsqueda del "mejoramiento de la vida campesina mediante el uso y la explotación lícita, integral y respetuosa del medio ambiente y de las tierras de su propiedad o que hubieren sido entregadas por dotación (u otras acciones agrarias, o administrativas)"<sup>59</sup>.

De lo anterior resulta fundamental recalcar que el mejoramiento de la vida del campesino a través de la explotación de la tierra es lo esencial para entender la existencia de los ejidos dentro del derecho agrario mexicano, donde idealmente la figura del ejido es la respuesta a la problemática agraria por parte del Estado mexicano, al menos desde la perspectiva cardenista.

Ahora bien, dentro del ejido existen diferentes tipos de individuos que van a tener una calidad agraria distinta, es decir, tendrán una serie de derechos y de obligaciones, los cuales dependerán de si son considerados ejidatarios, avocindados o posesionarios; en ese orden de ideas es que se puede señalar que por ejidatario debemos entender al hombre o mujer que tiene derechos ejidales, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Agraria vigente en México, es decir, el titular de derechos agrarios.

Por cuanto hace al "avocindado", es aquella persona reconocida así por la asamblea general de ejidatarios debido a que ha cumplido con los requisitos que marca la ley; es importante señalar que las personas que son debidamente reconocidas ante la asamblea ejidal como ejidatarios, pueden participar en las decisiones colectivas sobre lo que sucede en el ejido al que pertenecen. Y por cuanto hace al posesionario, este será una persona a la cual le es reconocida una posesión de hecho o de derecho sobre alguna superficie perteneciente al régimen ejidal, sin que esto le permita ser considerado al momento de las decisiones que se tomaran dentro de los núcleos agrarios.

Continuando con la estructura del ejido, es forzoso señalar que esta figura tiene tres órganos dentro de su estructura interna: la asamblea general de ejidatarios, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia. Estas estructuras legales determinan las decisiones dentro del núcleo agrario, así como su representación y, en su caso, su fiscalización y rendición de cuentas.

El máximo órgano de decisión dentro de un ejido es colegiado. Está formado por todos los ejidatarios y se le conoce como "asamblea ejidal". Para poder participar en esta asamblea se debe contar con la calidad de ejidatario, la cual corresponde al titular de derechos ejidales, de conformidad con la Ley Agraria.

El "comisariado ejidal" es un órgano colegiado integrado por un presidente, un secretario y un tesorero, los cuales son representantes y mandatarios de la

59 *Ibid.*, p. 164.

asamblea ejidal, es decir, tiene la facultad de representación para hacer cumplir las decisiones de todos los ejidatarios mediante sus asambleas. Sin embargo, no tiene la calidad de autoridad agraria<sup>60</sup>, es decir, solamente tiene injerencia en el interior del ejido y como mandatario de la asamblea ejidal.

Por último, el "consejo de vigilancia", que de igual forma es un órgano colegiado, está integrado por un presidente y dos secretarios, teniendo como finalidad la de vigilar que el actuar de los miembros del comisariado ejidal se apegue a la ley, así como revisar las cuentas y operaciones dentro del ejido, y en caso de omisión por parte del comisariado, convocar a reuniones de la asamblea ejidal.

Para comprender el carácter social de los ejidos se debe señalar la protección que el legislador otorgó a las tierras bajo el régimen ejidal, las cuales, en su concepción original—es decir, cuando surge la figura después de la Revolución mexicana y es retomada en el texto constitucional en 1934 bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas—eran inalienables, imprescriptibles e inembargables. Fue con Carlos Salinas de Gortari y la reforma constitucional de 1992 que solamente algunas tierras dentro del ejido—tierras de uso común y asentamiento humano—conservaron estas características.

En este punto es necesario señalar que dentro del ejido existen diferentes tipos de tierras, mismas que tienen diversas finalidades y reglamentaciones en cuanto a su posesión, disfrute y aprovechamiento.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis denominada "Tierras ejidales, su concepto y clasificación"<sup>61</sup>, ha interpretado que dentro de un ejido pueden existir tres tipos de supuestos con relación a las superficies de tierra dentro del régimen ejidal: (1) para el asentamiento humano, (2) de uso común y (3) parceladas.

Una vez delimitado a grandes rasgos las principales características del derecho agrario mexicano, así como del ejido en cuanto a su estructura, integrantes, características, órganos que lo conforman y tipos de tierra, es necesario ahondar sobre el papel que tiene el comisariado ejidal dentro de la vida del núcleo agrario.

La regulación jurídica que justifica la existencia y determina las atribuciones del comisariado ejidal se encuentran en los artículos 32 y 33 de la Ley Agraria, en donde se establece, entre otras cosas, que 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. Además, señala que estará constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes.

60 Tesis TCC. VI.3o.A.27 A (9a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. VIII, mayo de 2001, p. 1099.

61 Tesis 2a. VII/2001 (9a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XIII, febrero de 2001, p. 298.

Por cuanto hace a los derechos y obligaciones del comisariado ejidal, se señala que representaran al núcleo agrario con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas, buscará contribuir y procurar que se respeten los derechos de los ejidatarios, convocaran a las asambleas generales de ejidatarios en los tiempos que marquen las leyes y, por último, rendirán cuentas de la administración de los fondos y de las labores realizadas con los recursos que se generen o ingresen en beneficio del ejido.

Esta última atribución puede ir estableciendo un panorama interesante con respecto del papel que tiene el comisariado ejidal dentro de un ejido, ya que se habla de rendimiento de cuentas con respecto a las decisiones que se tomen en su labor de representante con calidad de apoderado legal para actos de administración, pleitos y cobranzas, así como la situación que habla sobre los fondos y recursos económicos que se administren durante el periodo que duren en su cargos los miembros del comisariado ejidal.

En ese sentido es que se pretende relacionar la obligación del Estado en garantizar el "bien público temporal", así como el reconocimiento vanguardista de un "derecho humano a una buena administración" con la obligación que tiene el Estado, según Ferrajoli, de garantizar, tutelar y proteger de manera adecuada los derechos fundamentales dentro de una república democrática; luego entonces, al hablar de la situación que se vive en México con respecto al papel que tiene el comisariado ejidal es que se presenta una problemática que no ha sido identificada y regulada de manera satisfactoria por parte del Poder Legislativo Federal.

Si bien la Ley Agraria en su artículo 34 señala que una prohibición y delimitación en cuanto a la labor y accionar del comisariado ejidal, en el sentido de señalar que si se encuentra en funciones, estarán incapacitados para adquirir tierras u otros derechos ejidales, salvo por herencia, posibilitan ir identificando una serie de factores que concatenados con algunos criterios jurisprudenciales, permiten percatarse de que si bien jurídicamente existe una "regulación", esta se encuentra rebasada en el mundo material.

Al respecto se cuenta con el criterio denominado "Valor probatorio de las constancias de posesión emitidas por el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia"<sup>62</sup>, así como el denominado "Comisariado ejidal. Carece de facultades para otorgar poderes o mandatos en favor de terceros, para representar al ejido"<sup>63</sup>, en donde el primero señala a grandes rasgos que si bien los documentos emitidos por el comisariado ejidal y consejo de vigilancia se les pueda dar un valor presuntivo, estas probanzas por sí solas no son suficientes para dar por cierto el hecho que se pretende acreditar. El caso que atañe a este criterio

62 Tesis VI.2o.41 A (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. III, mayo de 1996, p. 717.

63 Tesis VIII.2o.72 A (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1703.

es la posesión de superficies dentro del régimen ejidal, y el segundo refiere a que el comisariado carece de facultades para otorgar poderes o mandatos en favor de terceras personas; en virtud de la ley se establece que dicha facultad es exclusiva de la asamblea del núcleo de población. En consecuencia, el poder que el comisariado hubiere otorgado en favor de terceros, aun cuando se trate de miembros del mismo ejido, resulta ineficaz para demostrar la legitimación procesal activa.

Esto permite entender que el comisariado ejidal, hasta el día de hoy, sigue expidiendo constancias de posesión y de asignación de tierras dentro de los ejidos, así como poderes y mandatos en favor de terceros, lo cual no es válido toda vez que ellos jurídicamente solamente fungen como el representante del máximo órgano de decisión dentro del ejido, es decir, la asamblea general de ejidatarios, por lo que en la práctica nos encontramos ante una situación que si bien jurídicamente no está permitida, es un fenómeno que se presenta de manera cotidiana en los núcleos agrarios de México.

Lo anterior se concatena con el siguiente criterio jurisprudencial denominado "Derechos agrarios, reconocimiento de los. Es competencia exclusiva de la asamblea ejidal"<sup>64</sup>, el cual, como su rubro lo indica, refiere que únicamente compete a la asamblea general de ejidatarios la facultad de reconocer y asignar derechos agrarios, señalando claramente que el reconocimiento de derechos agrarios no puede provenir de un convenio celebrado entre particulares, aun cuando aparezca en el mismo la aprobación del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia. Lo anterior, de igual forma, permite identificar que estos hechos ocurren en la vida diaria de los ejidos, siendo una vulneración a las facultades y atribuciones que el legislador le otorgó al comisariado ejidal dentro de la estructura del ejido.

Los criterios citados en los párrafos anteriores permiten identificar que en el mundo material, el actuar que tiene el comisariado ejidal frecuentemente recae en situaciones que se escapan de lo contemplado por la legislación agraria vigente en México; es decir, ejercen funciones que la ley no les atribuye, situación que es muy común a lo largo y ancho del país, ya que si bien la asamblea general de ejidatarios se supone que es la máxima autoridad dentro del ejido, muchas veces está controlada por el presidente del comisariado ejidal.

En ese sentido es que se señala que los miembros del comisariado ejidal, pero sobre todo el presidente, fungen como una autoridad dentro del ejido, lo cual, si bien es incorrecto ya que la ley no los contempla como tal, es una problemática que se vive día a día en el campo mexicano, y para efectos prácticos, los miembros del núcleo agrario les reconocen su calidad de autoridad, circunstancia que desde luego no lo convalida.

64 Tesis II.1o.P.A.8 A (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. III, febrero de 1996, p. 403.

Tener una calidad de autoridad, aunque la ley no la contemple, y aunado a las acciones y atribuciones que se realizan durante su gestión –las cuales, como se ha comentado, no son jurídicamente correctas ni válidas–, generan un clima de incertidumbre y muchas veces de negligencia en cuanto a la administración de los recursos del ejido, así como las decisiones que se toman en “beneficio” de los ejidatarios.

Se ha llegado a tal punto que existe un criterio en el cual de manera explícita se señala que el comisariado ejidal no cuenta con la calidad de autoridad, circunstancia que se aprecia en la tesis denominada “Comisariado ejidal. Carece del carácter de autoridad agraria”<sup>65</sup>, en donde claramente se señala que el comisariado ejidal es el órgano de representación y ejecución de los acuerdos de asamblea de un ejido y tiene conferidas por la ley diversas facultades. Sin embargo, ello no significa que deba considerársele una autoridad agraria, pues su carácter de órgano representativo y de ejecución son respecto del ejido y hacia su interior, de manera que se trata de cuestiones entre particulares sin imperio ni coerción. Es decir, la función jurisdiccional del Estado mexicano ha identificado una serie de conductas realizadas por un gran número de comisariados ejidales, las cuales claramente no se encuentran contempladas en la normatividad agraria, o incluso se encuentran prohibidas. Empero, es un hecho innegable que estos actos se han repetido y se siguen repitiendo, lo cual ha contribuido a que sea necesario contar con tantos criterios y tesis que establezcan claramente los límites del actuar de esta figura dentro de los ejidos en México. Lo anterior habla de una indiferencia o ignorancia de esta problemática por parte del órgano legislativo mexicano, es decir, el Congreso de la Unión, toda vez que se puede apreciar lo escueto e insuficiente que es la parte normativa en materia agraria dedicada a la regulación y ‘limitación’ del actuar del comisariado ejidal, y que en existe una clara contradicción entre el deber ser que contempla la Ley Agraria y el ser que ocurre en la vida cotidiana de los ejidos en México.

## CONCLUSIONES

La finalidad de este trabajo de investigación, como se señaló al inicio del mismo, era identificar y señalar una problemática que se vive en la gran mayoría de los ejidos del país, en donde la figura del comisariado ejidal ejerce atribuciones metajurídicas, muchas de las cuales no solamente son moralmente cuestionables, sino que en algunos casos están prohibidas por los criterios jurisprudenciales, incluso acercándose en ocasiones a conductas que la ley tipifica como delito.

65 Tesis VI.3o.A.27 A (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, mayo de 2001, p. 1099.



Ante esta situación y en concordancia con las nuevas teorías vanguardistas sobre los derechos humanos y fundamentales, es que se señaló la obligación que tiene todo Estado democrático en buscar garantizar de entrada el bien público temporal, como finalidad primordial que le da sentido a la existencia del Estado como órgano regulador de la vida de los seres humanos.

Fue entonces necesario identificar en qué consiste la buena administración, así como lo que es una mala Administración pública, situaciones que, dependiendo de la calidad de la misma por parte del gobierno, van a repercutir de forma negativa o positiva en favor de la población y de los intereses básicos que se deben tutelar a través de los gobiernos como los órganos que dan vida al Estado.

En el caso particular del Estado mexicano, al haber realizado una reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011, la cual está inspirada en gran medida por la corriente garantista que postula Luigi Ferrajoli, es que se busca explicar la obligación que tiene el Estado en realmente garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales en favor de sus gobernados. Así, al hablarse de la "garantía débil" y la "garantía fuerte", se puede vislumbrar la omisión en que está incurriendo el Estado mexicano tanto por parte del poder legislativo como por parte del poder ejecutivo, al no atender una problemática que persiste y afecta en forma negativa los intereses de los campesinos en México. Esto, como se ha señalado, queda plenamente demostrado ante la gran variedad de criterios que el Poder Judicial de la Federación ha emitido con respecto al actuar –la mayoría de las veces indebido– del comisariado ejidal, aunado a que este fenómeno se puede apreciar de manera directa al momento de interactuar con algún ejido del país, en donde el comisariado ejidal muchas veces es "amo y señor" de las decisiones, recursos e intereses que se tomen dentro del núcleo agrario al cual supuestamente deben representar, que, sin embargo, muchas veces resulta lo contrario, es decir, el ejido termina sirviendo a los intereses de los miembros de ese órgano de representación. Ante estas circunstancias, una de las posibles alternativas para la atención y resolución de este fenómeno es que el legislador realice y adecúe de mejor manera las atribuciones del comisariado ejidal, sobre todo al señalar de forma inequívoca en la normatividad de la materia las limitaciones que debe tener esta figura, la cual muchas veces abusa del poder que le reconocen los miembros de la comunidad a la cual representan.

## BIBLIOGRAFÍA

ACEVES DÍAZ DE LEÓN, LEÓN. "El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza". En *La gobernanza en la Ciudad de México, visiones multidisciplinares*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam, 2018.



- ALEXANDER, JEFFREY. *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Gedisa, 1989.
- CARBONELL, MIGUEL. *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*. México: Porrúa, 2016.
- CARBONELL, MIGUEL. *Los derechos fundamentales en México*. México: Porrúa, 2019.
- CORNELIO ZAMUDIO, LETICIA DEL ROCÍO, "Derecho humano a la buena Administración pública". *Revista Perfiles de las Ciencias Sociales*, vol. 5, n.º 10, 2018.
- DABIN, JEAN. *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*. México: Unam, 2003.
- DURAND ALCÁNTARA, CARLOS HUMBERTO. *El derecho agrario, y el problema agrario de México*. México: Porrúa, 2017.
- FERRAJOLI, LUIGI. *Derechos fundamentales y democracia*. México: Centro de Estudios Carbonell, 2014.
- FERRAJOLI, LUIGI. *Derecho y razón. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2004.
- FERRAJOLI, LUIGI, Y JUAN RUIZ MANERO. *Dos modelos de constitucionalismo, una conversación*. Madrid: Trotta, 2012.
- FOUCAULT, MICHEL. *Seguridad, territorio, población*. México: FCE, 2017.
- GARZÓN VALDÉS, ERNESTO. *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- GONZÁLEZ NAVARRO, GERARDO. *Derecho agrario*. México: Oxford, 2012.
- HERRERA FLORES, JOAQUÍN. *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2007.
- JELLINEK, GEORG. *Teoría general del Estado*. México: FCE, 2000.
- LINAZASORO ESPINOZA, IZASKUN, Y CAMILO CORNEJO MARTÍNEZ. "El derecho a una buena Administración pública en las constituciones a propósito del debate constitucional chileno". *Revista de Derecho Público*, n.º 93, 2020.
- PISARELLO, GERARDO. "El constitucionalismo social ante la crisis: entre la agonía y la refundación republicano-democrática". *Revista Derecho del Estado*, n.º 28, 2012.
- RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME. "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa". *Revista Misión Jurídica*, vol. 6, n.º 6, 2013.

- ROSSI, JULIETA. "Los derechos económicos, sociales y culturales. Los tribunales de justicia y órganos internacionales de protección de los derechos humanos en cuestión de voluntad política". *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México: Porrúa, 2004.
- RUIZ CANIZALES, RAÚL, Y DIANA SOTO ZUBIETA. "Justiciabilidad de los derechos sociales y mínimo vital en México. ¿Mímesis doctrinal o progresismo?". En AA. VV., *Vertientes de justiciabilidad en México*. México: Fontamara, 2019.
- VÁZQUEZ AVEDILLO, JOSÉ FERNANDO. "Justiciabilidad de los Desca: ¿Justicia de papel?". En AA. VV., *Vertientes de justiciabilidad en México*. México: Fontamara, 2019.
- VILLALBA VARGAS, REINALDO. "Obligaciones de los Estados en relación a los derechos económicos, sociales y culturales". En AA. VV., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México: Porrúa, 2004.
- WUNDER HACHEM, DANIEL, Y DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO. "Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo brasilero". *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019.